

## Gestão Municipal de Unidades de Conservação no Cerrado: desafios e potencialidades

### Municipal Management of Conservation Units in the Cerrado: Challenges and Potentialities

DOI 10.5281/zenodo.18065315

Oívlis Áldrin Charles Morbeck Barros de Souza<sup>1</sup>  
Graciela Celsa Zarate Miranda<sup>2</sup>

101

**Resumo:** A gestão municipal das Unidades de Conservação no Cerrado tornou-se tema central na agenda ambiental brasileira, sobretudo diante do avanço do desmatamento e da pressão exercida pela expansão agropecuária. Esse contexto revela a necessidade de compreender como os municípios têm assumido suas responsabilidades legais e quais limites enfrentam para transformar normas em práticas efetivas de proteção. A justificativa deste estudo decorre da fragilidade observada entre a criação formal das áreas protegidas e sua implementação, lacuna que compromete a conservação de um dos biomas mais ameaçados do país e exige reflexão científica sobre alternativas possíveis. O objetivo do artigo é analisar, por meio de revisão de literatura, os principais desafios e potencialidades da gestão municipal das Unidades de Conservação no Cerrado, destacando fatores que condicionam sua efetividade. A metodologia adotada seguiu abordagem qualitativa, estruturada em revisão analítico-interpretativa de livros, artigos científicos, documentos técnicos e legislações, selecionados a partir de bases acadêmicas e institucionais. O material foi organizado em etapas de leitura exploratória, seletiva e interpretativa, permitindo identificar convergências e divergências sobre a atuação dos municípios. Os resultados mostram que limitações técnicas, escassez de recursos e ausência de fiscalização comprometem o manejo das áreas protegidas, ampliando a distância entre norma e prática. Ao mesmo tempo, experiências que envolvem participação social, educação ambiental e parcerias institucionais revelam potencialidades capazes de fortalecer a gestão local. As considerações finais indicam que a proteção do Cerrado depende de planejamento contínuo, cooperação federativa e valorização do papel municipal na conservação territorial.

**Palavras-chave:** Cerrado. Município. Conservação. Gestão.

<sup>1</sup>Doutorando em Ciencias Jurídicas pela Universidad Del Sol – UNADES, e-mail. oivlischarles1@gmail.com

<sup>2</sup> Professora Doutora em Ciencias Jurídicas pela Universidad Del Sol – UNADES, email zgraciela0306@gmail.com

Recebido em: 12 /10/2025

Aprovado em: 26/12/2025

Sistema de Avaliação: *Double Blind Review*



**Abstract:** The municipal management of Conservation Units in the Cerrado has become a central theme in the Brazilian environmental agenda, especially due to the ongoing expansion of agricultural activities and the accelerated loss of native vegetation. This scenario highlights the need to understand how municipalities have fulfilled their legal responsibilities and which barriers prevent the transformation of regulatory frameworks into effective conservation practices. The justification for this study lies in the recurring gap between the formal creation of protected areas and their practical implementation, a disconnect that weakens environmental governance and compromises the preservation of one of Brazil's most threatened biomes. The objective of this article is to analyze, through a literature review, the main challenges and potentialities related to municipal management of Conservation Units in the Cerrado, emphasizing factors that influence the effectiveness of local actions. The methodology adopted follows a qualitative approach, based on an analytical-interpretative review of books, scientific articles, technical documents, and environmental legislation gathered from academic and institutional databases. The material was examined through exploratory, selective, and interpretative reading stages, allowing the identification of thematic convergences and points of divergence regarding municipal performance. The results indicate that limited technical capacity, scarce financial resources, and insufficient monitoring hinder the proper management of protected areas, widening the gap between legal mandates and actual practices. Conversely, experiences involving social participation, environmental education, and institutional partnerships demonstrate promising pathways for strengthening local governance. The findings suggest that Cerrado conservation requires continuous planning, intergovernmental cooperation, and the recognition of municipalities as key actors in territorial protection.

**Keywords:** Cerrado. Municipality. Conservation. Management.

## 1. Introdução

A proteção do Cerrado consolidou-se como uma das questões mais sensíveis da agenda ambiental brasileira, em razão de sua relevância ecológica e de sua condição de bioma historicamente submetido a intensos processos de degradação. Reconhecido como regulador fundamental dos fluxos hídricos e como abrigo de elevada biodiversidade, o Cerrado segue pressionado pela expansão agropecuária, pela ocupação desordenada do território e por modelos de desenvolvimento que frequentemente negligenciam os limites ambientais. Esse cenário evidencia uma tensão persistente entre crescimento econômico e preservação ambiental, impondo a necessidade de ações articuladas entre União, estados e municípios, conforme estabelece o art. 225 da Constituição Federal ao atribuir a todos o dever de proteger o meio ambiente.

No âmbito dessa organização federativa, o município ocupa posição estratégica na gestão ambiental, uma vez que é no território local que os impactos da degradação se manifestam de forma mais imediata. Cabe ao poder público municipal regular o uso do solo,

fiscalizar atividades potencialmente degradadoras e implementar políticas públicas compatíveis com as diretrizes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Todavia, a literatura especializada aponta que grande parte dos municípios situados no Cerrado convive com limitações técnicas, financeiras e institucionais que comprometem a criação, a consolidação e o manejo efetivo das Unidades de Conservação, ampliando a distância entre a exigência legal e a prática administrativa.

Essa fragilidade da gestão local é evidenciada de forma contundente por Souza (2021), ao analisar a experiência do município de Iporá, em Goiás. O autor destaca que, embora as Unidades de Conservação sejam essenciais à preservação ambiental, sua efetividade encontra entraves estruturais recorrentes, especialmente relacionados à regularização fundiária, à elaboração de planos de manejo e à alocação de recursos. Nesse sentido, afirma que

As Unidades de Conservação, fundamentais para a preservação da biodiversidade e manutenção de serviços ecossistêmicos, enfrentam desafios na regularização fundiária, elaboração de planos de manejo, alocação de recursos e gestão de conflitos com comunidades locais (Souza, 2021, p. 422).

A partir dessa constatação, emerge o problema central que orienta este estudo: compreender por que a gestão municipal das Unidades de Conservação no Cerrado permanece fragilizada, mesmo diante de um arcabouço normativo robusto e de demandas ambientais cada vez mais evidentes. Embora existam pesquisas consolidadas sobre o SNUC e sobre políticas públicas de conservação, ainda são incipientes as análises que se debruçam de forma sistemática sobre o papel do município, as barreiras estruturais que enfrenta e as experiências que conseguem superar esses desafios, produzindo trajetórias de manejo mais consistentes e duradouras.

A justificativa deste artigo decorre, portanto, da necessidade de contribuir para o preenchimento dessa lacuna analítica. Diante da acelerada degradação do Cerrado e da relevância constitucional atribuída à gestão ambiental municipal, torna-se imprescindível examinar como as prefeituras têm conduzido suas Unidades de Conservação, quais obstáculos persistem no cotidiano administrativo e que potencialidades podem ser fortalecidas quando há planejamento, participação social e cooperação interinstitucional. A discussão assume relevância prática, na medida em que pode subsidiar gestores públicos, qualificar políticas de fiscalização e orientar a formulação de instrumentos mais eficazes de proteção territorial.

O objetivo do estudo consiste em analisar, a partir de uma revisão de literatura, os principais desafios e potencialidades da gestão municipal de Unidades de Conservação no Cerrado. Busca-se compreender de que forma os municípios têm aplicado as diretrizes legais, quais limitações comprometem a efetividade dessas áreas protegidas e quais iniciativas demonstram capacidade de fortalecer a conservação ambiental em escala local. Ao articular evidências teóricas e institucionais, pretende-se oferecer um quadro analítico capaz de contribuir para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à preservação de um dos biomas mais ameaçados do país.

## 2. Metodologia

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa, adequada para estudos que buscam interpretar fenômenos complexos e situados, como é o caso da gestão municipal de Unidades de Conservação no Cerrado. Esse tipo de investigação permite examinar relações institucionais, limites operacionais e impactos socioambientais sem reduzir o fenômeno a indicadores isolados. O enfoque qualitativo favorece a compreensão do contexto em que as decisões são tomadas e das condições que moldam a atuação dos municípios.

O estudo foi estruturado como uma revisão de literatura de caráter analítico-interpretativo. Foram consultados livros, artigos científicos, dissertações, teses, documentos técnicos e legislações relacionadas ao SNUC, à gestão ambiental municipal e ao bioma Cerrado. As buscas foram realizadas em bases amplamente utilizadas na área, como SciELO, Google Scholar, BDTD e CAPES, além de repositórios institucionais e materiais produzidos por órgãos ambientais. A seleção priorizou publicações das últimas duas décadas, período marcado por consolidação normativa e ampliação das discussões sobre políticas locais de conservação.

A análise do material seguiu três etapas. A primeira consistiu na leitura exploratória, utilizada para identificar textos com aderência ao tema e afastar estudos sem relação direta com a gestão municipal de UCs. Em seguida, realizou-se a leitura seletiva, organizada para reconhecer convergências conceituais, recorrências temáticas e divergências quanto ao papel dos municípios. A etapa interpretativa concluiu o processo, reunindo os achados em eixos que permitiram compreender desafios estruturais, limites institucionais, estratégias de manejo e experiências consideradas bem-sucedidas. Esse percurso metodológico possibilitou construir uma síntese crítica capaz de dialogar com o problema proposto e orientar a análise apresentada nas seções seguintes.

### 3. Gestão Municipal de Unidades de Conservação no Cerrado: desafios institucionais e caminhos para a efetividade jurídica

A literatura especializada sobre a conservação do Cerrado tem evidenciado, de forma reiterada, que a gestão das Unidades de Conservação, especialmente no âmbito municipal, enfrenta entraves estruturais que extrapolam a simples ausência de normas jurídicas. Trata-se de um bioma reconhecido por sua elevada biodiversidade, pela função estratégica na regulação hídrica nacional e, simultaneamente, por apresentar um dos mais altos índices de degradação ambiental do país. Como assinala Ribeiro (2002), o avanço acelerado da supressão da vegetação nativa revela um descompasso persistente entre a proteção normativa formalmente instituída e as práticas concretas de manejo territorial, situação que fragiliza a efetividade das políticas ambientais em escala local.

No plano jurídico, a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios competências diretas na proteção ambiental, especialmente no ordenamento do uso do solo, na fiscalização de atividades potencialmente degradadoras e na promoção de políticas públicas voltadas à preservação do patrimônio natural, conforme dispõem os artigos 23 e 30. Contudo, a análise doutrinária indica que essa atribuição constitucional não se traduz, de modo automático, em capacidade administrativa efetiva. Machado (2022) e Fiorillo (2023) convergem ao afirmar que o arcabouço normativo brasileiro é consistente, porém sua materialização depende de estruturas técnicas, planejamento continuado e recursos institucionais que frequentemente não se encontram disponíveis nos governos municipais. Essa lacuna entre o dever jurídico e a possibilidade concreta de execução constitui um dos núcleos centrais da fragilidade da gestão municipal das Unidades de Conservação.

A contribuição de Souza (2021), ao analisar a experiência do município de Iporá, em Goiás, aprofunda essa reflexão ao demonstrar que a criação formal de Unidades de Conservação não garante, por si só, sua efetiva proteção. O estudo evidencia dificuldades recorrentes relacionadas à regularização fundiária, à inexistência ou defasagem dos planos de manejo, à escassez de recursos financeiros e à ausência de equipes técnicas permanentes. Tais elementos fazem com que muitas Unidades de Conservação municipais existam mais como registros administrativos do que como espaços efetivos de conservação ambiental, ampliando a distância entre o que a legislação prevê e o que se concretiza no território.

Sob uma perspectiva interdisciplinar, a literatura também chama atenção para o fato de que a gestão das Unidades de Conservação não se limita a questões jurídicas ou administrativas.



Santos (2011) observa que, em diversos municípios, a criação dessas áreas ocorre como resposta a incentivos financeiros, como o ICMS Ecológico, ou a exigências legais, sem que haja a construção de condições mínimas para seu funcionamento. A ausência de planejamento integrado, a fragilidade dos cadastros ambientais e a inexistência de mecanismos de fiscalização contínua comprometem a proteção da vegetação nativa e tornam essas áreas vulneráveis a pressões externas, sobretudo à expansão agropecuária e à ocupação desordenada.

Nesse contexto, Motta (2021) destaca que a fragilidade institucional dos municípios do Cerrado potencializa os impactos da monocultura e do uso intensivo do solo, exigindo respostas rápidas e articuladas do poder público local. Quando inexitem instrumentos adequados de gestão e monitoramento, as Unidades de Conservação municipais tornam-se espaços formalmente protegidos, porém incapazes de conter desmatamentos, queimadas e a degradação de nascentes e matas ciliares. Essa realidade reforça a compreensão de que a efetividade jurídica das Unidades de Conservação está diretamente vinculada à capacidade administrativa e à continuidade das políticas públicas locais.

Por outro lado, a revisão de literatura também evidencia experiências que apontam caminhos possíveis para o fortalecimento da gestão municipal. O estudo de Souza (2021) demonstra que iniciativas baseadas na educação ambiental, na atuação articulada do Ministério Público e na participação comunitária podem ressignificar o papel das Unidades de Conservação no território. A educação ambiental, quando integrada à gestão pública, contribui para ampliar a consciência coletiva sobre a importância dessas áreas, favorecendo o engajamento social e reduzindo conflitos com comunidades locais. A atuação do Ministério Público, por sua vez, aparece como elemento indutor da efetividade jurídica, ao exigir o cumprimento das normas, fomentar a estruturação administrativa e estimular a elaboração de planos de manejo.

A literatura também aponta que a constituição de conselhos gestores, ainda que pouco disseminada nos municípios do Cerrado, representa um instrumento relevante de democratização da gestão ambiental. Esses espaços favorecem o controle social, ampliam a legitimidade das decisões e aproximam a população dos objetivos de conservação, conforme indicam Ribeiro (2002) e Souza (2021). Além disso, parcerias institucionais com universidades, organizações da sociedade civil e órgãos ambientais estaduais têm se mostrado estratégias para suprir lacunas técnicas e ampliar o alcance das ações educativas e de monitoramento ambiental.

De modo geral, os estudos convergem ao reconhecer que a gestão municipal das Unidades de Conservação no Cerrado constitui um campo em permanente construção, marcado

por desafios estruturais persistentes, mas também por experiências inovadoras capazes de apontar caminhos de superação. A efetividade jurídica dessas áreas depende da articulação entre planejamento contínuo, capacitação técnica, recursos mínimos, participação social e cooperação interinstitucional. Quando esses elementos se combinam, mesmo em contextos de escassez, torna-se possível fortalecer a atuação municipal e consolidar práticas de conservação mais alinhadas às especificidades do Cerrado e às competências constitucionais atribuídas aos municípios.

#### 4 Resultados e discussão

Os resultados da revisão indicam que a distância entre norma e prática permanece como um dos entraves centrais para a gestão municipal das Unidades de Conservação no Cerrado. Embora o Sistema Nacional de Unidades de Conservação estabeleça diretrizes claras quanto à criação, ao manejo e à proteção dessas áreas, sua efetividade está condicionada à capacidade administrativa dos entes locais. Fiorillo (2023) e Machado (2022) demonstram que o ordenamento jurídico ambiental brasileiro dispõe de instrumentos suficientes, mas sua operacionalização exige planejamento contínuo, estrutura técnica e recursos financeiros, elementos que se mostram frágeis em grande parte dos municípios. Esse cenário confirma o diagnóstico de Santos (2011), ao caracterizar a gestão ambiental local como marcada por um planejamento dissociado das condições reais de execução.

A análise dos estudos empíricos reforça essa constatação. A pesquisa desenvolvida por Souza (2021), ao examinar a experiência do município de Iporá, evidencia que a criação formal das Unidades de Conservação não se converte automaticamente em proteção efetiva do território. Dificuldades relacionadas à regularização fundiária, à inexistência de planos de manejo atualizados, à escassez de equipes técnicas permanentes e à insuficiência de recursos financeiros limitam a capacidade de ação do poder público municipal. Como resultado, muitas Unidades de Conservação permanecem vulneráveis, operando mais como instrumentos simbólicos de proteção do que como espaços efetivos de conservação ambiental.

As pressões externas intensificam esse quadro. O avanço da fronteira agropecuária e a expansão das monoculturas no Cerrado impõem desafios adicionais à gestão municipal, sobretudo em contextos onde a fiscalização ambiental é precária ou inexistente. Motta (2021) demonstra que municípios inseridos em regiões de forte expansão agrícola apresentam maior tendência à degradação ambiental quando não dispõem de instrumentos estruturados de

monitoramento e controle. Essa leitura dialoga com Ribeiro (2002), ao apontar que áreas de Cerrado submetidas a uso intensivo do solo tornam-se especialmente vulneráveis quando o gestor local não consegue responder de forma célere e articulada às pressões territoriais.

Nesse contexto, os resultados também revelam que a fragilidade institucional dos municípios limita o uso de instrumentos jurídicos capazes de fortalecer a proteção ambiental. O estudo sobre a servidão ambiental evidencia que esse instituto, previsto na Política Nacional do Meio Ambiente e aprimorado pelo Código Florestal, constitui um mecanismo relevante de incentivo à preservação, ao permitir a limitação voluntária do uso da propriedade em favor da conservação. Contudo, sua aplicação prática depende de capacidade técnica, articulação administrativa e fiscalização contínua, condições raramente asseguradas no âmbito municipal. A ausência dessas condições reduz o potencial da servidão ambiental como ferramenta complementar à gestão das Unidades de Conservação, mantendo o distanciamento entre previsão normativa e efetividade territorial.

Por outro lado, a revisão também identificou experiências que demonstram avanços quando há cooperação entre diferentes atores sociais e institucionais. Souza (2021) evidencia que iniciativas baseadas na educação ambiental e na atuação do Ministério Público contribuem para fortalecer a gestão local das Unidades de Conservação. A educação ambiental, ao promover a conscientização e o envolvimento da comunidade, amplia a legitimidade social dessas áreas e reduz conflitos relacionados ao uso do território. A atuação do Ministério Público, por sua vez, emerge como elemento indutor da efetividade jurídica, ao exigir o cumprimento das normas ambientais, fomentar a estruturação administrativa e estimular a elaboração de planos de manejo e ações concretas de conservação.

Os resultados indicam ainda que conselhos gestores ativos, parcerias com universidades e cooperação com organizações da sociedade civil ampliam a capacidade técnica e política dos municípios. Nessas situações, a gestão das Unidades de Conservação deixa de ser uma atribuição isolada da administração pública e passa a assumir caráter coletivo, aproximando-se do conceito de corresponsabilidade ambiental discutido por Fiorillo (2023). Essa dinâmica favorece a construção de políticas mais estáveis, fortalece o controle social e cria condições mais favoráveis ao cumprimento das metas de conservação.

A discussão também evidencia que a efetividade das Unidades de Conservação está diretamente relacionada ao planejamento de longo prazo. Municípios que investem na elaboração de planos de manejo, na capacitação continuada de equipes técnicas e na manutenção de programas permanentes de recuperação ambiental tendem a apresentar



resultados mais consistentes. Machado (2022) e Santos (2011) apontam que práticas de gestão territorial sustentáveis dependem de continuidade administrativa e de estratégias capazes de resistir a mudanças governamentais e flutuações orçamentárias, reduzindo a dependência de ações pontuais e desarticuladas.

Por fim, os resultados reforçam que a gestão municipal das Unidades de Conservação se fortalece quando articulada às políticas estaduais e federais. Motta (2021) destaca que a cooperação federativa contribui para reduzir desigualdades regionais e ampliar a capacidade institucional das prefeituras, enquanto Ribeiro (2002) sublinha que a proteção do Cerrado exige integração entre diferentes escalas de governo para que as Unidades de Conservação cumpram suas funções ecológicas, sociais e territoriais. Assim, a discussão confirma que, embora persistam desafios estruturais, existem caminhos viáveis e teoricamente sustentados para aprimorar a gestão local, desde que acompanhados de planejamento, cooperação institucional e valorização do papel do município na política ambiental brasileira.

## 5 Considerações finais

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a gestão municipal das Unidades de Conservação no Cerrado está condicionada a fatores que extrapolam a criação formal das áreas protegidas. Embora o ordenamento jurídico brasileiro disponha de diretrizes claras e instrumentos normativos consistentes, a realidade empírica demonstra que parte significativa dos municípios ainda enfrenta obstáculos estruturais para transformar essas normas em políticas públicas efetivas. A carência de equipes técnicas especializadas, a limitação de recursos financeiros e a fragilidade institucional configuram um cenário que demanda atenção contínua e intervenções planejadas de médio e longo prazo.

Os resultados também revelam que a intensificação das pressões decorrentes da expansão agrícola e da ocupação desordenada do território amplia a responsabilidade dos municípios na proteção ambiental. Na ausência de fiscalização sistemática e de instrumentos de gestão capazes de responder de forma ágil aos processos de degradação, as Unidades de Conservação tornam-se espaços vulneráveis, expostos a desmatamentos, queimadas e comprometimento dos serviços ecossistêmicos. Essa distância persistente entre a previsão normativa e a prática administrativa reforça a necessidade de fortalecer a capacidade institucional local, qualificar os processos de planejamento e assegurar a continuidade das ações de gestão ambiental.

Apesar das limitações identificadas, a revisão de literatura permitiu reconhecer experiências que apontam caminhos possíveis para o fortalecimento da gestão municipal. Iniciativas fundamentadas na educação ambiental, na participação social, na cooperação interinstitucional e na recuperação de áreas degradadas demonstram que é possível conferir materialidade às políticas de conservação quando há articulação entre poder público e sociedade. Esses exemplos indicam que a efetividade das Unidades de Conservação está associada à continuidade administrativa, ao compromisso coletivo e à valorização do conhecimento técnico como base para a tomada de decisões.

Diante desse quadro, o estudo reafirma que o município pode assumir papel decisivo na proteção do Cerrado, desde que disponha de planejamento consistente, apoio técnico e mecanismos de participação social efetiva. A consolidação das Unidades de Conservação depende de ações integradas e da compreensão de que a preservação do bioma não se restringe ao cumprimento de uma exigência legal, mas expressa um compromisso ético e político com o presente e com as gerações futuras. Fortalecer a gestão municipal significa, em última instância, fortalecer a capacidade do país de proteger um dos ecossistemas mais ameaçados e estratégicos para o equilíbrio ambiental brasileiro.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. *Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MELO, Leonara Oliveira; DE MELO, Gilson Martins. Uma reflexão acerca da Servidão Ambiental no Brasil. *Direito em Revista*-ISSN 2178-0390, v. 6, n. 6, p. 216-231, 2022.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. *Políticas públicas e conservação ambiental no Cerrado*. Brasília, DF: Ipea, 2021.

RIBEIRO, José Felipe. *Cerrado: caracterização e conservação*. Brasília, DF: Embrapa Cerrados, 2002.

SANTOS, Rozely Ferreira dos. *Planejamento ambiental: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2011.

SOUZA, Oívlis Áldrin Charles Morbeck Barros de. Integração e sustentabilidade: o papel da educação e do Ministério Público na gestão das Unidades de Conservação de Iporá-Goiás. *Humanidades & Tecnologia (FINOM)*, v. 29, p. 422–434, abr./jun. 2021. DOI: 10.5281/zenodo.10810951.