

Processos participativos na gestão de Unidades de Conservação

Heitor Schulz Macedo
Mestrando em Sociologia Política – UFSC
Analista Ambiental do Ibama/SC
heitor.macedo@ibama.gov.br

1. Introdução

Este texto está inserido no projeto de pesquisa que estou desenvolvendo no mestrado em Sociologia Política na UFSC¹, que tem como objetivo analisar e comparar três experiências de criação e implementação de processos participativos na gestão de Unidades de Conservação de Uso Sustentável² no que se refere às razões dos avanços e obstáculos para o estabelecimento de modelos de co-gestão adaptativa de recursos de uso comum.

Parte da constatação de que a gestão ambiental pública brasileira está passando por um processo de transformação na própria concepção de gestão, na qual, se até pouco tempo atrás as palavras de ordem eram "preservação", "isolamento de áreas naturais", "gestão por experts"..., resultando, entre outras políticas, na criação de grandes Unidades de Conservação geridas a partir de "critérios técnicos" e isoladas do contexto local-regional, atualmente podemos identificar que há um discurso crescente visando conciliar a conservação da natureza com a promoção do desenvolvimento local e regional, acentuando a importância da participação das comunidades envolvidas com a gestão dos recursos naturais. Como decorrência há uma crescente criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, com comunidades inseridas na área e participando da gestão, através dos instrumentos institucionais denominados Conselhos Gestores e Planos de Manejo.

Visando refletir sobre estas transformações o texto é dividido em três momentos interligados:

- ⌘ em um primeiro momento busca estabelecer conexões teóricas entre o debate existente acerca da participação e da relação da sociedade civil com o Estado com o referente à gestão comunitária de recursos naturais.
- ⌘ em um segundo momento, a partir das conexões estabelecidas entre estas duas áreas de pesquisa, o trabalho aborda seus reflexos (e reflexões) na política ambiental brasileira,

1 “Participação em sistemas de gestão de áreas protegidas: análise comparativa de três experiências de implantação de processos participativos em Unidades de Conservação de Uso Sustentável da costa Sul-Sudeste brasileira”, orientado por Prof. Dr. Paulo Freire Vieira.

2 Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca/SC; Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba/PR e; Área de Proteção Ambiental de Cananéia-Iguape-Peruíbe/SP.

evidenciando como este debate ao mesmo tempo alimenta e é alimentado por novos marcos legais e experiências de gestão participativa dos recursos naturais.

- ⌘ em um terceiro e último momento reflete sobre os impasses e desafios que estão surgindo nas experiências de estabelecimento de processos participativos em Unidades de Conservação.

2. As conexões teóricas

Vários autores, quando situam o debate sobre as estratégias de gestão ambiental pública, afirmam que estamos vivendo uma grande “nebulosa ambiental”, com variadas concepções e práticas caminhando juntas, sem reflexão sobre seus objetivos e muito menos sobre sua efetividade. Estas concepções e práticas de gestão são decorrentes de embates mais amplos dentro do "movimento ambientalista" sobre a "questão ambiental", a "ciência ambiental" e, conseqüentemente, das estratégias de "gestão ambiental".

Por um lado, podemos unir vários discursos em um grande (e dominante) enfoque denominado "preservacionista". Este enfoque restringe a conservação da natureza a aspectos técnicos e científicos, e tem como objetivo maior tornar o meio ambiente (considerado uma dimensão exclusivamente biológica, englobando apenas a primeira natureza, pois há uma dissociação entre "humanidade" e "natureza") o mais intocado possível. A partir disso concebem a gestão como um espaço técnico e necessariamente centralizado; criam modelos de conservação que, quando não funcionam falham em decorrência da falta de recursos, de pessoal "expert", de fiscalização e punição... Podemos identificar neste enfoque, por exemplo, as abordagens denominadas "ecologia profunda" e "biologia da conservação" (Diegues, 2000; Gouvea, 1985; Quintas, 2002; Pimbert & Pretty, 2000).

De acordo com Diegues (2000) o termo ecologia profunda foi criado em 1972 por Arne Naes, cuja intenção era ir além do nível da ecologia como ciência para chegar ao nível da consciência. Misturando filosofia, ciência e moral, para os ecologistas profundos preservar a natureza tem um valor intrínseco. Seguidores deste enfoque consideram que as intervenções na natureza devem ter como objetivo primordial a preservação da diversidade biológica; em decorrência apóiam políticas como a criação de grandes áreas que sejam totalmente isoladas da ação dos seres humanos (ignorando e expulsando as populações que historicamente utilizaram estes recursos). Encontramos nesta corrente autores como Warwick Fox, Daniel Janzen e George Sessions e termos como "necessidades vitais", "florescimento da vida", "superpopulação humana"...

A biologia da conservação também surgiu em meados dos anos 70 nos Estados Unidos.

Com o objetivo de se tornar uma disciplina científica que associa ciência (biologia, essencialmente) e gestão ambiental, tem um grande viés prescritivo, debatendo, por exemplo, técnicas para avaliar risco de extinção de determinadas espécies e o tamanho mínimo necessário de uma Unidade de Conservação (de proteção integral, pois praticamente ignora a importância do uso sustentável dos recursos). Entre os principais autores dessa corrente encontramos Michel Soulé, Kathrin Kohm e Richard Primack e entre os principais termos "análise de viabilidade de populações", "população mínima viável" e "preservação de habitats".

Esta concepção "preservacionista" é dominante na gestão ambiental brasileira, porém podemos perceber surgirem uma série de "contracorrentes". Dessas contracorrentes é possível identificar dois grupos, que em alguns momentos se uniram e em outros ficaram em posições conflitantes e até opostas: o enfoque do "desenvolvimento sustentável" e o enfoque do "ecodesenvolvimento".

Devido ao conceito de "desenvolvimento sustentável" ser vago e controvertido, com uma série de interpretações, encontramos uma grande miscelânea de discursos que se apropriam deste termo para justificar suas práticas. Com o tempo o conceito foi apropriado pelos "desenvolvimentistas" e podemos perceber, na maioria das ações de gestão que se dizem em nome do "desenvolvimento sustentável", um forte viés economicista, vinculando a necessidade de um aumento contínuo da produção e do consumo a uma correção das conseqüências (ou dos sintomas) com estratégias de cunho ou gerencial ou tecnológicos que tornem a apropriação do homem pela natureza menos danosa e mais "eficiente" em termos econômicos de uso do recurso. (Nobre e Amazonas, 2002; Vieira e Weber, 2002; Berkes, 1989; Fabiano, 2004; Diegues, 2002).

Já o enfoque do "ecodesenvolvimento" surgiu de um grupo de pesquisadores no ambiente da Conferência de Estocolmo, em 1972, considerando-o uma idéia força capaz de impulsionar iniciativas de dinamização socioeconômica sensíveis ao mesmo tempo à degradação dos ecossistemas e à marginalização cultural, social e política. Após mais de trinta anos de discussões, (re)apropriações e refinamentos sobre o conceito, hoje é definido como:

"Uma tentativa de integração transdisciplinar de modelos de análise oriundos das várias disciplinas associadas ao campo das ciências naturais e sociais. Trata-se de obter uma compreensão mais profunda dos padrões dominantes de inter-relacionamento entre sistemas ecológicos e sistemas sociais, tendo em vista sua transformação (...). Este enfoque baseia-se num conjunto interdependente de postulados normativos que inclui a satisfação de necessidades fundamentais (materiais e intangíveis), a equidade, a autonomia e a participação; a prudência ecológica e a superação da ideologia economicista." (Vieira, 2005, p. 26).

Rejeitando uma análise da preservação irrestrita da idílica natureza (reducionismo do

enfoque preservacionista) ou uma análise corretiva e em busca da eficiência (reducionismo economicista, comum nos enfoques do desenvolvimento sustentável) o enfoque do ecodesenvolvimento pressupõe que os processos devem ser analisados como um conjunto de sistemas imbricado e organizado por níveis hierárquicos de complexidade (do local ao global) e as instituições e os processos de gestão ambiental devem ser compreendidos como um subsistema interdependente em relação a outros.

Como consequência, este enfoque tem como um de seus pressupostos a necessidade da existência de espaços de participação nos processos de gestão. Porém, simplesmente a existência de um espaço de participação não garante que esta ocorra, muito menos quando estamos falando de um conceito – “participação” – tão amplo, polissêmico e controverso.

Existem várias concepções de participação e, para iniciar a reflexão sobre este conceito, será utilizada a definição apresentada por Avelar (2004)

“Participação é uma palavra latina cuja origem remonta ao século XV. Vem de participatio, participacionis, participatum. Significa “tomar parte em”, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento. Entendida de forma sucinta, é a ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar o processo político. De modo amplo, ‘a participação é a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e portanto os valores) de um sistema de interesses dominantes’ (Pizzorno, 1966)” (Avelar, 2004: 3).

De acordo com a autora a participação política surgiu concomitantemente ao “Estado de soberania popular” na época das revoluções européias do século XVIII. Esta mesma “datação” é feita por Habermas (1990), que a situa na Revolução Francesa, considerando que esta traz uma nova mentalidade política marcada por três características: (1) uma nova consciência do tempo - rompendo com o tradicionalismo de continuidades naturalmente dadas; (2) um novo conceito de prática política – com ênfase na autodeterminação e na auto-realização e; (3) uma nova representação do que seja legitimação – a confiança no discurso racional como forma de legitimação do domínio político.

Para Habermas o “projeto revolucionário de 1789” ultrapassou a revolução, e seu conteúdo normativo permeia nossos conceitos e nosso discurso jurídico-racional até hoje. A partir desse pressuposto o autor questiona se essas idéias permanecem apenas como discurso (para fins eleitorais por exemplo) ou se permanecem efetivamente e podem representar o “campo de ressonância de um espaço público revitalizado”. Nesse sentido o autor é considerado um dos grandes defensores da esfera pública enquanto espaço político de expressão do poder gerado de

maneira comunicativa³ através do processo de argumentação que possibilita o caminhar de um valor mais específico para um mais amplo, de um “interesse próprio” para uma “moral cívica”, chegando a uma “auto-organização” da sociedade.

Alguns autores consideram que Habermas, ao dar sustentação teórica à criação e fortalecimento dos espaços públicos, acabou dando elementos, também e indiretamente, para argumentos neoliberais que se apropriam e invertem seu discurso para justificar o desmonte do Estado. Nesse sentido consideram fundamental diferenciar as várias concepções de participação e evidenciar que este termo significa coisas diferentes para pessoas e projetos diferentes.

Loureiro (2003) considera que estas várias “*concepções de participação*” podem ser agrupadas em três grandes vertentes: liberal, revolucionária e democrática radical. Já Gohn (2001) divide as “*concepções de participação*” em cinco diferentes: liberal, autoritária, democrática, revolucionária e democrático-radical.

Há também uma outra distinção interessante, entre os vários “*tipos de participação*”, como a da Fundacion (2001): participação política (que geram intervenções na tomada de decisão do Estado; participação cidadã (intervenção de cada cidadão na esfera pública, não necessariamente vinculada à institucionalidade do Estado) e; participação social (participação em organizações de caráter comunitária na defesa dos interesses de grupo).

Giacomo Sani (in: Bobbio, N., Matteucci, N. e Pasquino, G. 1994) ao invés de separar em “*concepções*” ou “*tipos*”, separa em “*formas de participação*”, e classifica a participação em três “formas”: presença, caracterizada por comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, não havendo contribuição pessoal; ativação, na qual o indivíduo realiza atividades que lhe foram confiadas por delegação e; participação, para situações em que o indivíduo contribui, de forma direta ou indireta para a uma decisão política. Para o autor os fatores que condicionam a participação são a existência de estruturas participatórias e a cultura política.

Outros autores consideram que além de distinguir as “concepções”, “tipos”, “formas”... de participação devemos também criar indicadores ou escalas desta.

Para Sachs (1986), os indicadores de participação são: o poder de iniciativa conquistado pela comunidade; o espaço para experiências reais locais; o grau de simetria nas relações da sociedade

3 Habermas considera necessário fazer uma distinção do processo de geração/manutenção de poder. Por um lado existe o poder gerado de forma administrativa (pois a administração não é um meio passivo, mas sim ativo e com o objetivo de manutenção do poder estabelecido) e, por outro o poder gerado de forma argumentativa: “*Os resultados da política deliberativa podem ser entendidos como um poder produzido comunicativamente, o qual concorre com o potencial de poder de atores que têm condições de fazer ameaças, e com o poder administrativo que se encontra nas mãos de funcionários.*” (Habermas, 1997: p. 72-73)

civil com os diferentes níveis de governo e as forças de mercado; os mecanismos existentes para acordos e resolução de conflitos e; a natureza do processo de planejamento.

Já Arnstein (2002) criou a "Escada de participação cidadã", que gradua a participação em oito níveis (manipulação, terapia, informação, consulta, pacificação, parceria, delegação de poder e controle cidadão). Pimbert, M. e Pretty, J., (2000), por sua vez, criaram a "Tipologia da participação", graduando-a em sete tipos (participação passiva, participação como extração de informação, participação por consulta, participação por incentivos materiais, participação funcional, participação interativa e automobilização).

Como pode ser visto neste breve levantamento bibliográfico há atualmente uma retórica universal e consensual sobre participação, com métodos e condutas, porém, que não levam necessariamente a este caminho. Este debate sobre os processos participativos é, portanto, de grande importância no momento atual, no qual Dagnino (2006) considera que está havendo uma "confluência perversa" entre diferentes projetos políticos, homogeneizando conceitos mas com significados e práticas completamente diferentes. Para evitar as armadilhas da "confluência perversa" que está ocorrendo atualmente ela considera necessário dois exercícios analíticos: quebrar a dicotomia entre Estado e sociedade civil - reconhecendo e expondo a heterogeneidade existente tanto no interior do Estado como no interior da sociedade civil e; utilizar como categoria de análise a noção de "projetos políticos".

Sobre o primeiro tema a autora afirma que devemos repensar o conceito de sociedade civil habermasiano⁴, ou melhor, mais do que o conceito em si, a forma de apropriação deste conceito. Forma de apropriação que foi muito importante para o projeto democrático-participativo no momento histórico no qual era necessário contrapor-se a um Estado autoritário (décadas de 60 e 70), mas que hoje está sendo (re)apropriado e (re)significado para justificar políticas de corte neoliberal. Para ela devemos perceber que existem heterogeneidades e lutas políticas não entre uma sociedade civil que expressa o "pólo da virtude" contra um Estado que necessariamente é autoritário e representa a "personificação do mal" mas, principalmente, entre diferentes projetos que existem tanto no interior de um como no interior de outro.

◆ 4 "O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas." (Habermas, 1997: 99)

Visando quebrar esta dicotomia Sociedade Civil X Estado, Dagnino propõe, como já foi citado anteriormente, que utilizemos como categoria de análise a noção de “projeto político”⁵Conforme a autora atualmente três projetos políticos estão presentes na América Latina: o autoritário, o neoliberal e o democrático-participativo. Entre esses três a disputa política, hoje, está polarizada entre o democrático-participativo e o neoliberal; e esses dois se apropriam dos mesmos conceitos dando-lhes significados práticos diferentes, acarretando em uma “confluência perversa”.

Dos conceitos que “confluem perversamente” um dos principais (e que é gerador de uma série de outros que estão imbricados) é o de “participação”. Para a autora o discurso sobre participação é apropriado hoje tanto pelo projeto democrático-participativo, que considera a participação como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões do interesse público, relaciona-o ao exercício da cidadania e o associa à radicalização da democracia liberal representativa incorporando elementos de democracia participativa e deliberativa, como pelo projeto neoliberal, que se apropria destes mesmos conceitos e os re-interpreta, dando ênfase aos seus sentidos mais instrumentais: para compensar os “ajustes estruturais necessários” do Estado prevê a redução deste e a transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil e para o setor privado; a sociedade é chamada para participar nos “espaços públicos” - o espaço da filantropia, já que as decisões foram transferidas para os “técnicos -, em nome da “solidariedade” - uma solidariedade despida de qualquer significado político -, e da “cidadania” - conceito associado ao consumo e ao acesso às benesses do mercado.

A mesma preocupação sobre a apropriação do discurso da participação pelo projeto neoliberal e dos riscos de uma “confluência perversa” é percebida também em Sherer-Warren, I. & Luchmann, L.H. (2004) que afirmam que “*Este novo paradigma prometeu novas relações entre Estado e sociedade preenchidas por ingredientes pautados na parceria público-privado, na idéia de “terceiro setor”, na responsabilidade social, na filantropia empresarial e na solidariedade.*” (Sherer-Warren, I. & Luchmann, L.H., 2004, p. 15)

Esta noção de projeto político como estratégia teórica para evitar a “confluência perversa”, torna-se interessante, também, pois enfatiza a intencionalidade humana como componente da ação política. E esta ênfase é importante neste momento histórico caracterizado tanto pela “naturalização” e “apoptilização” como pela “individualização” do sujeito histórico.

5 “A noção de projetos políticos está sendo utilizada aqui para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos.” (Dagnino, 2006: 38)

“Os projetos políticos são projetos coletivos que se caracterizam fundamentalmente pela sua dimensão societária, no sentido de que contém visões do que deve ser a vida em sociedade.” (Dagnino, 2006: 40).

Maria da Glória Gohn (2001) relaciona esta discussão sobre o conceito “participação” e sua diferente apropriação em diferentes momentos históricos com o estabelecimento dos conselhos gestores no Brasil. A autora considera que os conselhos gestores tiveram três momentos distintos no século XX: os criados pelo poder público Executivo, com o objetivo de mediar suas relações com os setores populares e organizados da sociedade civil (por exemplo os conselhos comunitários da década de 70 criados por Reynaldo de Barros em SP); os populares, criados pela sociedade civil para negociar com o poder público (por exemplo os conselhos populares dos anos 80) e; os institucionalizados, criados pelo poder legislativo após pressões da sociedade civil (conselhos de representantes e conselhos gestores da década de 90 por exemplo). Para ela não é o conselho em si que nos informa sobre sua natureza, mas sim o processo no qual ele está inserido:

“Os conselhos, poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente.” Gohn (2001), p. 108

Ou seja, dependendo do modo como são instituídos, regulamentados, compostos... podem ser mais ou menos representativos, mais ou menos participativos e mais ou menos espaços efetivamente decisórios. Para a autora os conselhos gestores, hoje, têm um “caráter duplo”, pois ao mesmo tempo implicam na ampliação do espaço público e na mediação de conflitos e, por outro lado, podem eliminar os efeitos do “empowerment” e reafirmar práticas fisiológicas e de criação de falsos consensos.

Cordeiro (2005) segue o mesmo raciocínio e acrescenta que, com a modernidade e a globalização, foram impostas mudanças na gestão pública e, como decorrência, a participação deixou de ser apenas uma “demanda social” e “bandeira democrática” e se tornou um “recurso gerencial” para os governos darem resposta à crise do Estado. Isto levou à um esvaziamento do conteúdo ético político da participação e uma conversão desta em um “instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões” (Cordeiro, 2005: 3)

Esta visão sobre a participação como instrumento de criação de consensos, quando

transportada para a área ambiental, é corroborada por Pimbert & Pretty (2000) os quais afirmam que até a década de 70 a participação na área ambiental era essencialmente um meio de se conseguir a submissão das comunidades às “decisões técnicas” previamente tomadas e somente a partir da década de 90 começou a haver um efetivo envolvimento das comunidades nos processos decisórios referentes à gestão ambiental.

Estas mudanças podem ser vistas na seara ambiental principalmente no referente às práticas de gestão sobre os recursos de uso comum⁶. Nesta área temos um grande debate que surgiu a partir de um artigo de Garret Hardin (1968) sobre a "tragédia dos comuns". Para o autor é impossível que os indivíduos que usam em conjunto o mesmo recurso natural se organizem e se engajem em uma ação coletiva pois, considerando que os recursos comuns são limitados e cada um sempre tentará aumentar sua extração, a superexploração e o esgotamento do recurso são inevitáveis.

Esta previsão confere legitimidade não só às práticas de controle governamental centralizado e autoritário como também justifica o deslocamento progressivo do poder decisório da esfera pública para a esfera do sistema financeiro (Berkes, 1989; Fabiano, 2004; Vieira e Weber, 2002). Nesse sentido ela é diferente da análise realizada por outros autores, como Berkes (2005) por exemplo, que afirma que Hardin associou erroneamente o conceito de "recursos de uso comum" com o de "regime de apropriação de livre acesso aos recursos", um dos possíveis regimes de apropriação de recursos de usos comum. Para ele existem quatro diferentes regimes - o livre acesso; a propriedade privada; a propriedade estatal e; a propriedade comunal - e apenas o livre acesso tende necessariamente ao esgotamento, podendo haver, nos outros, principalmente no comunal, uma gestão coletiva por interesses comuns, podendo inclusive ocorrer o deflagre de processos de co-responsabilidade, de exercício da cidadania, de auto-organização e de reconstrução do tecido socioeconômico.

Como decorrência deste embate surge uma linha de pesquisa e um enfoque centrados nos diferentes direitos e modos de apropriação dos recursos de uso comum e nos diferentes arranjos institucionais construídos para a gestão destes. Esta linha tem pesquisadores em vários países como Canadá (F. Berkes, C.S. Holling, C. Folke...), França (J. Montgolfier, J.M. Natali, J. Weber, A. Pave, M. Jolivet...), Inglaterra (R.J. Oakerson, P.C. Stern...), Brasil (P.F. Vieira, D.C. Kalikoski, A.C. Diegues, C.S. Seixas...) e Índia (M. Gadgil, G. Utkarsh, A. Chhatre...).

6 Recursos de uso comum são aqueles recursos nos quais: a exclusão ou o controle do acesso de usuários potenciais é problemático e cada usuário é capaz de subtrair daquilo que pertence a todos os demais, ou seja, existe um problema de uso compartilhado (Berkes, 2005).

Os pesquisadores desta linha de pesquisa inicialmente estudaram os recursos de uso comum e os arranjos situados no nível local, centrando a discussão sobre a gestão comunitária; em um segundo momento começaram a estudar os sistemas de gestão situados nos níveis regionais, nacionais e internacionais e, atualmente, há um esforço de se estudar os arranjos institucionais transescalares, isto é, os arranjos que perspassam e envolvem as várias escalas de gestão, tanto em nível horizontal - através do espaço -, como vertical - através dos vários níveis de organização política (Berkes, 2005a; Diegues & Moreira, 2001; Kalikoski & Lavkulich, 2003).

Tem como um de seus pressupostos que a ciência convencional de gestão de recursos naturais precisa ser repensada em seus fundamentos e incluir mudanças no que se refere aos direitos de apropriação e aos arranjos institucionais, visando que estes arranjos tenham uma maior possibilidade de adaptação e mudança (ou uma maior resiliência institucional) às respostas dos sistemas naturais. Considera que devemos buscar o estabelecimento de um processo de co-gestão adaptativa, considerado um processo de “aprender-fazendo” e, de acordo com as respostas do meio às intervenções, se adaptando.

“As evidências sugerem que a tarefa consiste em tornar as instituições voltadas para a utilização dos recursos naturais mais diversificadas, e não menos; as interações entre sistemas naturais e sociais mais sensíveis aos feedbacks; e os sistemas de gestão mais flexíveis e mais aptos para lidar com perturbações ambientais” (Berkes, 2005b: 68)

E estas mudanças de concepção na área ambiental, em específico no debate sobre gestão de recursos de uso comum, podem ser observadas quando temos como ponto de referência a política ambiental de áreas protegidas e suas transformações ao longo dos anos, objeto da próxima parte do texto.

3. Mudanças na política ambiental brasileira de áreas protegidas

A idéia de proteção de áreas naturais teve seu início durante a Idade Média européia, com o objetivo de proteger os recursos da fauna silvestre para o exercício de caça pela realeza e aristocracia rural. (Milano, 2001; Brito, 2000). Com o tempo surgiu o conceito de Unidades de Conservação (UC), que pode ser compreendido como um espaço geográfico que, pelas características biofísicas singulares ou outras qualidade e potencialidades socioculturais, merece receber do Estado proteção efetiva e permanente através de regimes especiais de administração que lhes garantam a integridade física sem perda das suas características e valores, mediante utilização de acordo com esses objetivos e adequado manejo (Gondelles, 1991 ad apud Milano, 2001).

A primeira unidade de conservação legalmente constituída é o Parque Nacional de

Yellowstone, nos EUA. Foi criada em 1872 a partir de uma concepção que enfatiza a necessidade de preservação e não uso de recursos naturais, dissociando claramente de um lado “o homem” (vivendo em áreas urbano-industriais) e, de outro, “a natureza”, que se constitui de áreas necessariamente virgens e que devem permanecer isoladas e intocadas.

No Brasil as primeiras unidades de conservação surgiram na década de 1930⁷; desde então foram surgindo, de forma não estruturada, várias categorias de unidades de conservação, cada uma atendendo a objetivos e a interesses diferentes. Como exemplo, conforme levantamento de Moraes (2001), entre 1959 e 1961 foram criados 12 Parques Nacionais, já entre 1961 e 1970 não foi criada nenhuma, pois o governo estava preocupado com a ocupação da Amazônia. Entre 1971 e 1974 estabeleceu-se a “Política Brasileira de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes” e, entre 1979 e início da década de 1980 são criadas várias áreas protegidas principalmente na Amazônia.

Em 1973, com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA)⁸, começa uma discussão sobre as categorias de Unidades de Conservação e sobre suas estratégias de criação e implementação. Com a criação de muitas Unidades de Conservação de Proteção Integral crescem os conflitos referentes às populações residentes no interior dessas áreas (em sua maioria populações tradicionais) e à regularização fundiária e, como decorrência, começa a haver um amplo debate tanto referente às categorias das Unidades de Conservação como à própria concepção de ambientalismo que leva à criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral, que necessariamente exclui as populações que fazem uso dos recursos ambientais das áreas protegidas.

Com a criação do Ibama, em 1989, foi elaborada pela primeira vez uma proposta para um sistema nacional de unidades de conservação, que somente se concretiza legalmente no ano 2000, com a Lei 9985/2000, ou “Lei do SNUC”, o qual concebe um conjunto organizado de áreas protegidas, na forma de unidades de conservação de diferentes categorias de manejo que, planejado e administrado como um todo, seja capaz de viabilizar os objetivos nacionais de conservação.

De acordo com o SNUC as Unidades de Conservação se dividem em duas grandes categorias:

- Unidades de Proteção Integral, que tem como objetivo a preservação da natureza, sendo

7 O Código Florestal, de 1934, cria legalmente três categorias de Unidades de Conservação: os Parques Nacionais, as Florestas Nacionais (as quais podem ser exploradas economicamente) e as Florestas Protetoras. A primeira Unidade, o Parque Nacional de Itatiaia, foi criada em 1937 no estado do Rio de Janeiro.

8 Com a criação desta secretaria passam a existir no âmbito federal dois órgãos responsáveis pela gestão ambiental: a SEMA, vinculada ao Ministério do Interior e o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal (IBDF), vinculado ao Ministério da Agricultura. Isto persistiu até 1989, quando foi criado o Ibama, fusão da SEMA, do IBDF, da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e da Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (SUDEVIA).

admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. Neste grupo de unidades encontramos os Parques Nacionais, as Reservas Biológicas, as Estações Ecológicas, os Monumentos Naturais e os Refúgios da Vida Silvestre.

- Unidades de Uso Sustentável, que tem como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Compreendem as Áreas de Proteção Ambiental (objeto deste estudo), as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares de Patrimônio Natural.

Atualmente as Unidades de Conservação Federais abarcam, de acordo com dados do IBAMA, uma área de 7,2% do território brasileiro. Se somarmos às Unidades de Conservação Estaduais e Municipais (dados não disponíveis, pois não há um controle nacional sobre a criação de unidades de conservação) os números serão ainda maiores. E, se considerarmos a criação constante de novas Unidades, fica ainda mais evidente a expressividade que elas têm no que se refere ao território brasileiro.

Esta mesma Lei do SNUC é considerada um marco no que se refere à democratização dos espaços de gestão ambiental pública, pois torna obrigatório o estabelecimento de processos de participação na gestão das unidades de conservação. O artigo 5º inciso III afirma que o SNUC é ditado por diretrizes que *“asseguem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação”*. Esses “processos de participação” ocorrem formalmente através de três instrumentos: as Consultas Públicas, os Planos de Manejo e os Conselhos Gestores.

As Consultas Públicas ocorrem no momento anterior à criação de uma Unidade de Conservação, trata-se do momento no qual o Estado apresenta à população a propostas de criação e esta dá sua opinião sobre sua viabilidade e sobre os ajustes que considera necessários.

Os Planos de Manejo são definidos como *“documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”* (Lei nº 9985/2000, Art. 2º Parágrafo 22). São, portanto, documentos ao mesmo tempo “técnicos” e estabelecedores de regras. E estas regras são definidas, de acordo com o mesmo SNUC, a partir de processos “participativos”. A legislação vigente não deixa claro, porém, como essa participação no Plano de Manejo ocorre, apenas considera que o seu espaço são os conselhos gestores.

Com referência aos conselhos gestores na área ambiental podemos situá-los inicialmente na Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecida pela Lei nº 6938/1981, que cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e estabelece como um de seus entes o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) - um órgão colegiado vinculado à Presidência da República, paritário entre instituições governamentais e não governamentais, com funções deliberativas e consultivas em matéria de política ambiental.

A Constituição de 1988 consolida institucionalmente os conselhos gestores nas mais diversas áreas (Saúde, Educação, Meio Ambiente...) e a Lei do SNUC regulamenta os específicos das Unidades de Conservação, objeto deste estudo. Eles são, de acordo com o Art. 19 do Decreto Federal nº 4340/2002, (decreto que regulamenta o SNUC), obrigatórios na gestão de áreas protegidas. Compete a eles, entre outras coisas: acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade, propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade.

Podemos perceber, portanto, que há atualmente tanto um embasamento legal como um discurso com o objetivo de integrar a proteção dos recursos naturais com a participação das populações na gestão desses recursos.

4. Impasses e desafios

Como foi visto anteriormente são perceptíveis os avanços legais e discursivos referentes aos processos participativos na gestão de áreas protegidas. Mas nem “embasamentos legais” nem “discursos” propiciam necessariamente processos participativos satisfatórios.

Ao mesmo tempo são inegáveis os avanços quantitativos no que se refere à implantação de processos participativos na gestão ambiental pública, estão surgindo anualmente dezenas de conselhos gestores de Unidades de Conservação e também em outras áreas relacionadas e em várias escalas (Conselhos Municipais de Meio Ambiente, Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural, Comitês de Bacia Hidrográfica...). São também cada vez maiores estes espaços dentro do processo decisório de políticas públicas ambientais e, como exemplo mais ilustrativo desta “abertura democrática”, podemos citar a Conferência Nacional do Meio Ambiente, um amplo processo de discussão sobre a política ambiental brasileira realizado a cada dois anos nas mais variadas escalas, responsável pelo estabelecimento das diretrizes do Ministério do Meio Ambiente.

Vários estudos recentes, porém, apontam uma série de dificuldades e contradições neste

avanço quantitativo. Como um exemplo ilustrativo destas dificuldades podemos citar o Relatório “Gestão Participativa do SNUC”, um documento governamental elaborado conjuntamente pelo Ibama e Ministério do Meio Ambiente em 2004⁹ que, ao analisar alguns processos participativos chegou, entre outras, às seguintes conclusões:

- “No que se refere aos conselhos gestores, a situação é complexa, tanto pelo seu ineditismo quanto pela falta de normatização e de assimilação de seus preceitos entre as instâncias gestoras das unidades e a própria sociedade” p. 22
- “O papel e atribuições dos conselhos não estão devidamente entendidos e assimilados pelos órgãos gestores e responsáveis pelas unidades de conservação” p. 25
- “Ainda vigora entre setores de órgãos executores do SNUC a postura centralizadora e fechada para administração das unidades de conservação, para os quais a existência de uma instância gestora de composição pluralista representa ameaça ou inoperância (...) Perdura também a posição de que moradores e produtores do entorno ou do interior das UCs são, em sua maioria, contrários às políticas de conservação ambiental, não podendo ter representantes em conselhos gestores dessa área.” p. 25
- “Há uma postura de encastelamento (...) e ignorância, por parte dos órgãos gestores, sobre a diversidade de atores regionais” p. 25
- “São poucos os conselhos que estão tratando de assuntos de real interesse da sociedade” p. 28
- “São raros os conselhos que detêm conhecimento sobre suas competências e, conseqüentemente, são poucos os que efetivamente têm cumprido seu papel de controle e apoio à gestão de unidades de conservação” p. 32
- “Os órgãos gestores não estão preparados, nem tem conseguido responder às necessidades básicas para que possam viabilizar seu pleno funcionamento” p. 32

Estas dificuldades e contradições podem ser relacionadas a vários fatores, como por exemplo: a cultura política da população envolvida nos processos participativos, marcada pelo baixo índice de organização e representação, pelo clientelismo, pelo comodismo...; a cultura

⁹ Em 2003 é realizada a 1ª. Conferência Nacional do Meio Ambiente que, entre suas deliberações, aparece a exigência de uma maior participação e controle social sobre as políticas públicas para as áreas protegidas. Como decorrência, em 2004 é criado o Fórum Nacional de Áreas Protegidas, um órgão consultivo do Ministério do Meio Ambiente com o objetivo de ser um instrumento permanente de diálogo entre o governo e a sociedade no que se refere à gestão de áreas protegidas. Este fórum tem, entre seus Grupos de Discussão, um específico denominado “Gestão Participativa de Áreas Protegidas”, grupo este responsável pela elaboração do supracitado relatório.

política do próprio órgão responsável pela gestão (Ibama), que tem um histórico marcado tanto pelo ambientalismo preservacionista como por políticas de proteção de caráter repressivo; a pouca experiência de implantação de processos participativos, que demandam, necessariamente, um histórico de acertos e erros; o desmonte da máquina pública; os desenhos institucionais dos espaços de participação (conselhos, audiências...) que são mal elaborados e não propiciam efetivamente processos participativos...

Fica evidente, nesse sentido, a necessidade de estudos de casos específicos, comparativos, pró-ativos e, (por que não?) participativos, com os mais diversos olhares, para identificar com melhor precisão essas dificuldades e contradições – assim como também seus avanços - visando transformar um “discurso consensual” e um “embasamento legal” em uma efetiva democratização da gestão ambiental pública.

Bibliografia utilizada

- AGUIAR, R. **Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: Edições Ibama, 2002.
- ARNSTEIN, S.R. *Uma escada de participação cidadã*. In: **Revista Participe**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Promoção da Participação, 2002.
- AVELAR, L. *Participação Política*. In: Avelar, L. E Cintra, A.C. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- BERKES, F. *Conexões institucionais transescalares*. In: Vieira, P.F.; Berkes, F. e Seixas, C. **Gestão Integrada e participativa de recursos naturais**. Florianópolis: APED e Secco, 2005a
- BERKES, F. *Sistemas sociais, sistemas ecológicos e direitos de apropriação de recursos naturais*. In: P.F. Vieira, F.Berkes & C.S. Seixas **Gestão integrada e participativa de recursos naturais. Conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis, APED e Secco, 2005b
- BOBBIO, N., MATTEUCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UNB, 1994.
- BRITO, M. **Unidades de conservação. Intenções e resultados**. São Paulo, 2000.
- CARDOSO, F.H. e Ianni, O. **Homem e sociedade**. São Paulo: Editora Nacional, 1972.
- CARLSON, L. & BERKES, F. *Co-management: concepts and methodological implications*. **Journal of Environmental Management**. Nº 75, 2005.
- DAGNINO, E. *Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina*. In: Dagnino, E., Olvera, A. e Panfichi **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas: Unicamp e Paz e Terra (2006).
- DIEGUES, A.C.S. & MOREIRA, A.C. **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB/USP, 2001.
- DIEGUES, A.C. (org.) **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. São Paulo: Hucitec/ÑUPAUB-USP, 2000.
- FABIANO, R.B. **Conflitos socioambientais e gestão integrada e sustentável de recursos pesqueiros**. Dissertação de Mestrado em Sociologia Política, UFSC, 2004.
- FUNDACION - FORO NACIONAL POR COLOMBIA **La participacion en la question pública – tipos, niveles y mecanismos**. Colômbia, Cartilha 4, 2001.

- GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia. Entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, Caps. 7 e 8, 1997.
- HABERMAS, J. *Soberania popular como procedimento. Um conceito normativo de espaço público*. In: **Novos Estudos CEBRAP**, 1990.
- HARDIN, G. *The tragedy of the commons*. In: **Science**, 162. 1968.
- LOUREIRO, C.B. **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Ibase e Ibama, 2003.
- MILANO, M. *Unidades de conservação – técnica, lei e ética para conservação da biodiversidade*. In: Benjamin, A. (org.) **Direito Ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- MONTGOLFIER, J. & NATALI, J.M. *Instrumentos para uma gestão patrimonial*. In: P.F. Vieira e J. Weber (Orgs.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 2000.
- NOBRE, M. e AMAZONAS, M.C. **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: Edições Ibama, 2002.
- PÁDUA, M. *Sistema brasileiro unidades de conservação: de onde viemos e para onde vamos?* In: IAP & UNILIVRE (eds.): **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Vol. II: Trabalhos Técnicos. p. 684-695, Curitiba: IAP / UNILIVRE, 1997.
- PIMBERT, M. & PRETTY, J.N. *Parques, comunidades e profissionais: incluindo “participação” no manejo de áreas protegidas*. In: Diegues, A.C. **Etnoconservação: Novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. São Paulo: Hucitec, 2000.
- QUINTAS, J.S. **Introdução à gestão ambiental pública**. Brasília: Edições Ibama, 2002.
- SACHS, I. **Ecodesenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986.
- SAMPAIO, C.A. **Gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável**. Itajaí: Editora Univali, 2000.
- SCHERER-WARREN, I. e LUCHMANN, L.H. *Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – introdução*. In: **Revista Política e Sociedade**, n.5, Florianópolis: Cidade Futura, 2004.
- SCHNEIDER, V. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. In: **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, Vol. 5, nº1, 2005.
- UNDP. *Empowering people: A guide to participation or UNDP guidebook on participation*. (<http://www.undp.org/csopp/paguide.htm>).
- VIEIRA, P.F. e WEBER, J. (org.) **Gestão de recursos naturais e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 2000.
- VIEIRA, P.F. *Gestão de recursos comuns para o ecodesenvolvimento*. In: Vieira, P.F.; Berkes, F. e Seixas, C. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**. Florianópolis: APED, 2005.