

Gestão participativa em unidades de conservação: uma abordagem teórica sobre a atuação dos conselhos gestores e participação comunitária

ANDRADE, Francisco Alcicley Vasconcelos¹
Universidade Federal do Amazonas

LIMA, Vilma Terezinha de Araújo²
Universidade do Estado do Amazonas

Resumo:

O presente artigo tem como objetivo geral, discutir a gestão participativa nas Unidades de Conservação. Tendo como objetivos específicos: descrever o contexto histórico de criação das Unidades de Conservação em níveis global e nacional e as implicações da Lei nº9985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC; apresentar as diferenças entre conselhos consultivos e deliberativos e sua atuação na gestão das UCs, baseados no decreto nº 4.340/2002; discutir a importância da participação comunitária na tomada de decisão nas UCs. Constitui-se em um artigo essencialmente teórico, abordando Contextualização e criação das Unidades de Conservação; O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); A atuação dos conselhos gestores em Unidades de Conservação; Relações Societárias: Trajetória Histórica e Participação Comunitária. A discussão principal sobre a participação comunitária está na forma como as populações tomam parte no processo de criação e, muito mais quando se trata da gestão em Unidades de Conservação. É indiscutível a importância da criação das UCs como forma de proteção à grande biodiversidade e territórios, especialmente quando se trata da Amazônia, que, apesar, das ocorrências de desmatamento têm preservada a maior parte da sua biota. Quanto aos conselhos gestores, muitos autores discutem que não é a modalidade de conselho gestor, seja consultivo ou deliberativo, que irá determinar a exequibilidade dos programas e projetos socioambientais nas UCs, mas principalmente o seu caráter de legitimidade e de abertura para a participação comunitária, desde o processo de planejamento e criação da UC até o processo de avaliação da implementação das atividades, garantindo a efetiva participação comunitária, a representatividade legítima dos conselhos e o cumprimento do seu verdadeiro papel, o de espaço de discussão de todos os atores envolvidos.

Palavras-Chave: Gestão; Unidades de Conservação; Participação Comunitária; Conselhos Gestores.

Abstract

This article has as main objective to discuss participatory management in protected areas. Having specific objectives: to describe the historical context of the creation of protected areas in national and

¹ Mestre em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia - PPGCASA – UFAM. Professor Assistente da Universidade Federal do Amazonas.

² Professora Adjunta da Universidade do Estado do Amazonas no Curso de Licenciatura em Geografia. Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia.

global levels and the implications of Law no9985 / 2000 establishing the National System of Nature Conservation Units - SNUC; present the differences between consultative and deliberative councils and their role in management of protected areas, based on the decree in 4340/2002; discuss the importance of community participation in decision making in protected areas. It is in an essentially theoretical article, addressing contextualization and creation of protected areas; The National System of Conservation Units (SNUC); The role of management councils in protected areas; Corporate Relations: Historical and Community Participation Trajectory. The main discussion of community participation is in the way people take part in the creation process and much more when it comes to the management of protected areas. the importance of the creation of protected areas as a way of protecting the rich biodiversity and territories, especially when it comes to the Amazon is indisputable, that despite, in deforestation occurrences have preserved most of its biota. As for the management councils, many authors argue that it is not the type of management council, whether advisory or deliberative, which will determine the feasibility of environmental programs and projects in protected areas, but mainly his character of legitimacy and openness to community participation, from the process of planning and creation of UC to the process of evaluating the implementation of activities to ensure effective community participation, the legitimate representative of the councils and the fulfillment of its true role, the space for discussion of all stakeholders.

Keywords: Management; Conservation units; Community Participation; Management Councils.

Introdução

As Unidades de Conservação caracterizam-se como um território construído pelas práticas dos grupos sociais, e ao mesmo tempo, influenciando e transformando essas práticas numa configuração mutável, conflituosa e complexa de relações sociais (COELHO; CUNHA; MONTEIRO, 2009). O estímulo à participação se manifesta como uma tentativa de reintegrar a população no processo de formulação e de acompanhamento das políticas de gestão das unidades de conservação.

O presente artigo tem como objetivo geral, discutir a gestão participativa nas Unidades de Conservação. Tendo como objetivos específicos: descrever o contexto histórico de criação das Unidades de Conservação em níveis global e nacional e as implicações da Lei nº9985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC; apresentar as diferenças entre conselhos consultivos e deliberativos e sua atuação na

gestão das UCs, baseados no decreto nº 4.340/2002; discutir a importância da participação comunitária na tomada de decisão nas Ucs.

O artigo está dividido em cinco partes: Contextualização e criação das Unidades de Conservação; O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); A atuação dos conselhos gestores em Unidades de Conservação; Relações Societárias: Trajetória Histórica e Participação Comunitária. Ao final, apresentaremos nosso posicionamento frente a temática abordada, elencando possíveis críticas, contribuindo assim, para uma discussão teórica sobre a gestão participativa e manejo dos recursos em Unidades de Conservação, considerando que constituem-se como territórios social e historicamente construídos.

1 Contextualização e criação das unidades de conservação

Em virtude da crescente degradação ambiental que ocorria no Mundo após a Revolução Industrial no século XVIII, alguns países procuraram criar mecanismos que assegurassem a conservação dos recursos naturais, nesse contexto, surge nos EUA à primeira Unidade de Conservação do mundo, o Parque Nacional de Yellowstone, criado 1872. Porém foi somente no final da década de 60 do século XX que a humanidade acordou para as causas ambientais.

A realização da Conferência Mundial do Desenvolvimento e Meio Ambiente em 1972, foi um importantíssimo evento sociopolítico voltado ao tratamento das questões ambientais, nela foi produzida a Declaração de Estocolmo, que introduziu, pela primeira vez na agenda política internacional, a dimensão ambiental como condicionadora e limitadora do modelo tradicional de crescimento econômico e do uso dos recursos naturais (MELGAÇO, 2008).

Durante os anos seguintes surgiram grandes preocupações com o meio ambiente em todo o mundo. Em 1987 a ONU por meio da Comissão Brundtland publicou o relatório “Nosso Futuro Comum”, cuja meta era aliar o crescimento econômico à proteção do meio ambiente, no qual propunha a exploração ambiental de forma planejada, racional e limitada.

No Brasil, somente em 1937 foi criada à primeira Unidade de Conservação, o Parque Nacional do Itatiaia. No entanto:

As primeiras Unidades de Conservação foram criadas sem nenhum tipo de critério técnico e científico. Algumas foram estabelecidas meramente em razão de suas belezas cênicas, como foi o caso do Parque Nacional de Iguazu, ou por algum

fenômeno geológico espetacular, como o Parque Nacional de Ubajara, ou ainda, por puro oportunismo político, como o Parque Nacional do Amazonas. Resultando, desse modo, na inevitável ineficiência do processo de criação e gestão das Unidades de Conservação e de suas finalidades, na confusão de regimes, ou ainda numa sobreposição de unidades (PÁDUA, 2001).

Até a década de 80 existiam no país basicamente, três categorias de manejo legalmente instituídas, o Parque Nacional (PARNA), Reserva Biológica (REBIO) e a Floresta Nacional (FLONA). A partir 1981, foram criadas Unidades de Conservação como a Estação Ecológica, Área de Proteção Ambiental (APA) e a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE).

As UCs foram regulamentadas no Brasil a partir do estabelecimento da Lei N° 9.985 de 18 de julho de 2000, que as classificou em duas categorias.

Em 18 de julho de 2000, o governo federal sancionou a Lei n° 9.985, que estabelece o sistema nacional de unidades de conservação da natureza. O documento classifica as unidades de conservação em duas grandes categorias: as Unidades de Proteção Integral, cujo principal objetivo é a preservação da natureza, e as Unidades de Uso Sustentável, que têm como objetivo central a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais (BRASIL, 2000).

As Unidades de Conservação quase sempre são vistas como objetos dados, áreas naturais, e não como objetos criados (concebidos, inventados, disputados). Como objeto de investigação em construção, elas requerem que sejam reveladas as relações entre grupos sociais (tradicionais ou não) e recursos, bem como os processos de mudanças sociais, ambientais e territoriais (COELHO; CUNHA; MONTEIRO, 2009).

Analisando conforme as categorias e métodos diversos, muitos pesquisadores tendem cada vez mais a examinar as Unidades de Conservação e seus contextos, considerando a configuração territorial e o conjunto de relações que definem territorialidades em um dado momento e em determinado espaço (COELHO; CUNHA; MONTEIRO, 2009). Analisam ainda o arranjo institucional e os regimes de propriedades que fazem os territórios existirem.

Em décadas recentes, multiplicaram-se o número e os tipos de estudos geográficos sobre as Unidades de Conservação criadas no território brasileiro pelos poderes públicos federal, estadual e municipal (COELHO; CUNHA; MONTEIRO, 2009). Já existe na Geografia um certo número de estudos de alta qualidade, porém ainda disperso sobre as relações entre natureza e sociedade. Isso reflete a busca ansiosa de os geógrafos definirem um

objeto de investigação novo e aproveitarem as oportunidades de pôr em prática uma perspectiva integrativa e renovada de Geografia Física e Humana, e ainda incorporarem à Geografia abordagens teóricas, metodológicas e aplicadas de outras disciplinas.

Nesse contexto, Bertha Becker (2009), destaca que apesar de ser antiga a criação de Unidades de Conservação no Brasil, sua multiplicação no território intensificou-se a partir da década de 1990 sob um novo contexto histórico em que se estabeleceu uma política ambiental específica no país. Segundo esta autora, a dificuldade de efetuar uma gestão condizente com sua finalidade é complexa em si mesma, porque a natureza tem localização geográfica e formas de apropriação particulares, o que a insere, necessariamente, no contexto das relações sociais.

As análises das Unidades de Conservação oferecem resultados limitados, insuficientes para dar conta de todas as etapas do processo de compreensão da complexidade de relações, processos e contradições inerentes à sua própria constituição e à formulação e execução das políticas ambientais, conservacionistas em geral. No entanto, podem contribuir mesmo que pouco para as iniciativas de gestão dessas áreas protegidas (GUERRA & COELHO, 2009).

Os pesquisadores de grandes projetos de pesquisa global passaram a entender a impossibilidade de implantar políticas de proteção da natureza e prevenção dos impactos das mudanças globais sem a participação humana. De acordo com a autora, essa mesma compreensão:

Ocorreu também na Amazônia brasileira, quando se verificou que a resistência à destruição das áreas protegidas – unidades de conservação e terras indígenas – pela expansão da fronteira em movimento era muito mais efetiva quando contando com populações que nelas vivem. (BECKER, 2009, p. 18)

As Unidades de Conservação, como qualquer outra base territorial ou outro território físico, social e politicamente construído, constituem formas complexas de relações entre grupos sociais, territórios e ambientes, cujas estratégias, se social, dinâmica e criativamente reelaboradas ou renovadas, podem acarretar, ou não, possibilidades de resistência à destruição dos ecossistemas naturais ameaçados. (GUERRA & COELHO, 2009). Dessa forma, o manejo dos recursos naturais e a gestão das unidades de conservação têm colocado desafios e

problemas teóricos e práticos de interações entre poder público e populações, alterando assim a forma de interpretar as mudanças ambientais.

Portanto, é importante conceber o pensamento de Milton Santos e Laura Silveira (2001), e tomar as Unidades de Conservação como “espaço vivido” ou “território usado” pelos grupos sociais, e que possui toda uma formação sociohistórica do lugar, através da participação dos comunitários, desde o planejamento de criação das UC's até a avaliação de programas e projetos desenvolvidos.

2 Sistema nacional de unidades de conservação (snuc)

A Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 é um instrumento jurídico fundamental ao trabalho de conservação, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Essa lei é fruto de um trabalho de mais de duas décadas, pois data de 1979 sua primeira proposta, e só em 1992 foi enviada ao Congresso Nacional (CASTRO JÚNIOR; COUTINHO; FREITAS, 2009).

A tramitação do SNUC no Congresso Nacional levou oito anos, marcados por embates entre proprietários de terra, setores produtivos e ambientalistas, debates radicais entre preservacionistas e conservacionistas, atuação vigorosa dos movimentos ligados às populações tradicionais e uma discussão sobre o papel do controle social na gestão de UCs. Com forte influência dos conceitos preservacionistas, típicos do modelo norte-americano de conservação, o SNUC é promulgado em 2000 e regulamentado em 2002 (MERCADANTE, 2001).

O SNUC trata-se da proposta de um sistema nacional capaz de garantir a proteção de parcela representativa dos biomas brasileiros a partir de determinadas práticas de gestão territorial e estabelece uma série de normas para a criação e manejo de áreas protegidas no país (CASTRO JÚNIOR, COUTINHO, FREITAS, 2009).

É o conjunto de unidades de conservação federais, estaduais e municipais, composto por duas categorias, unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável, cujos objetivos específicos se diferenciam quanto à forma de proteção e usos permitidos: aquelas que precisam de maiores cuidados, pela sua fragilidade e particularidades, e aquelas que podem ser utilizadas de forma sustentável e conservadas ao mesmo tempo (MMA, 2012).

O SNUC define que a gestão dessas áreas é papel do Estado, e deve ser realizada com a participação da sociedade civil. Os principais objetivos do SNUC são:

- Contribuir para a conservação das variedades de espécies biológicas e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- Proteger as espécies ameaçadas de extinção;
- Contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; Promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- Promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- Proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- Proteger as características relevantes de natureza geológica, morfológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- Recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- Proporcionar meio e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- Valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- Favorecer condições e promover a educação e a interpretação ambiental e a recreação em contato com a natureza;
- Proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (MMA, 2012).

3 A atuação dos conselhos gestores em unidades de conservação

O Conselho Gestor de uma UC possibilita a expressão das perspectivas, dos interesses, das preocupações e dos valores de uma variedade de grupos e pessoas em que, proporciona ao Poder Público a aprovação, confiança e cooperação da população local. O envolvimento da comunidade local também pode ajudar no melhor entendimento sobre os problemas que os gestores enfrentam, possibilitando um maior apoio às decisões administrativas. E qualquer circunstância, as ações tornam-se mais válidas e legais quando há maior número de agentes envolvidos no processo decisório, evitando, futuramente, possíveis conflitos e contribuindo para o alcance dos resultados esperados. É importante considerar que,

se a sociedade não estiver integrada à gestão de UC e percebê-la apenas como restrição ao uso, sua percepção será negativa e nunca será parceira na proteção dos recursos naturais (FRANCA et al, 2006).

No Brasil, a partir da aprovação da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza em 2000, foi introduzida modificações importantes na política de criação e gestão de UC's, no sentido de assegurar uma maior e efetiva participação da comunidade local. De acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), cada UC deve ter seu próprio conselho, presidido pelo órgão que administra a Unidade, no caso, o Instituto Chico Mendes. Dentre as inovações da Lei do SNUC, duas merecem destaque:

Os conselhos gestores das unidades criadas: espaço de discussão e negociação dos problemas e conflitos socioambientais, representado pelos diversos segmentos da sociedade;

- A consulta pública para a criação de UC's: o Poder Público deve consultar previamente a sociedade na criação da unidade de conservação.

- O conselho gestor de UC, entendido como espaço de discussão e negociação dos problemas e conflitos socioambientais, permite a expressão dos interesses dos diversos agentes sociais envolvidos na gestão da unidade, configurando-se assim, como o principal instrumento para o estabelecimento de uma gestão efetivamente participativa.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama, 2007) define a gestão participativa como:

A administração na qual cada representante pode manifestar e negociar seus interesses de forma igualitária, com sentimento de responsabilidade e pertencimento a um grupo, participando efetivamente na construção em conjunto das decisões a serem tomadas para a definição de um destino coletivo.

Os conselhos gestores caracterizam-se como os principais instrumentos que possibilitam a participação dos segmentos sociais desde o processo de planejamento até avaliação da gestão das unidades. Porém, sendo algo novo e inovador, ainda não são todas as UC's que possuem conselhos gestores formados, ou se possuem, muitos conselhos não cumprem seu papel de verdadeiros espaços públicos de discussão, apresentação de propostas e tomada de decisões por representantes de órgãos públicos e da comunidade local.

Segundo a lei do SNUC, toda UC deve dispor de um conselho de gestão (com caráter consultivo ou deliberativo, conforme a categoria da unidade), composto por representantes governamentais e da sociedade. Segundo o IBAMA (2007), o Conselho é um espaço público usado como canal de participação formal da sociedade. É o instrumento mediador nas relações entre o governo e a comunidade local, possibilitando o exercício da cidadania e da democracia.

De acordo com o Decreto nº 4.340/2002, que regulamenta a lei do SNUC, as categorias de UC poderão ter conselho consultivo ou deliberativo, que será presidido pelo chefe da UC, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados.

A composição de um conselho de gestão de UC deve ser equilibrada, isto é, deve ter o mesmo número de representantes dos órgãos públicos e da sociedade civil. Os representantes dos órgãos públicos poderão contemplar órgãos ambientais dos níveis federal, estadual e municipal, e órgãos de áreas afins, tais como: pesquisa científica, educação, cultura, defesa nacional, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia, povos indígenas e assentamentos agrícolas. Os representantes da sociedade civil poderão contemplar organizações não-governamentais ambientais e comunidades científicas com atuação comprovada na região da Unidade; população residente e no entorno da UC; população tradicional; proprietários de imóveis no interior da UC; trabalhadores da região; setor privado atuante na região e representantes de comitês de bacia hidrográfica (FRANÇA et al., 2006).

Para fazer parte de um conselho de UC, a sociedade precisa estar organizada em grupos de interesse comum. Isto pode ser feito por meio de associações, cooperativas, sindicatos, colônias, federações, congregações religiosas ou qualquer outro tipo de organização não-governamental legalizada.

De acordo com o ICMBio (2013) deixa claro que:

- **Categorias de UCs com Conselho Consultivo:** Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre e Florestas Nacionais, isto é, para as UC's de Proteção Integral. A Instrução Normativa 11/2010 regulamente os processos de formação dos Conselhos Consultivos. Conselho consultivo é aquele destinado a discutir e coletar a opinião dos conselheiros sobre os assuntos a serem resolvidos pela administração da Unidade.

- **Categorias de UCs com Conselho Deliberativo:** Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Extrativista. A Instrução Normativa 02/2007 regulamenta os processos de formação dos Conselhos Deliberativos. Conselho de gestão de caráter deliberativo é destinado a discutir os assuntos da Unidade para decidir coletivamente a solução a ser tomada, onde a maioria dos representantes deverá ser, obrigatoriamente, por população local da UC.

- **Categorias de UCs com Conselhos ainda não regulamentados:** Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ambiental, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Particular. O SNUC não deixa claro o tipo de Conselho para APAs. No entanto, ICMBio está trabalhando na regulamentação da categoria e, até então, a maioria das APAs vêm tratando seus Conselhos como Consultivos.

De acordo com o ICMBio (2013), há um cadastro de número de conselhos formados por ano no Brasil, no período de 2001 a 2013. É importante destacar que no ano de 2013, o gráfico está atualizado até 20 de agosto.



Gráfico 01: Número de Conselhos formados por ano no Brasil.
Fonte: ICMBio (2013)

Percebemos que no Gráfico 01, entre 2008 e 2012 houve um maior interesse pela criação por parte dos governantes e representantes das Unidades. Na Amazônia, com 105 UCs criadas, 88% das UCs já estão com conselhos formalizados. Somente no bioma Pantanal, que possui 2 (duas) UCs, todas estão com conselhos formalizados, como demonstra o gráfico 02 abaixo:

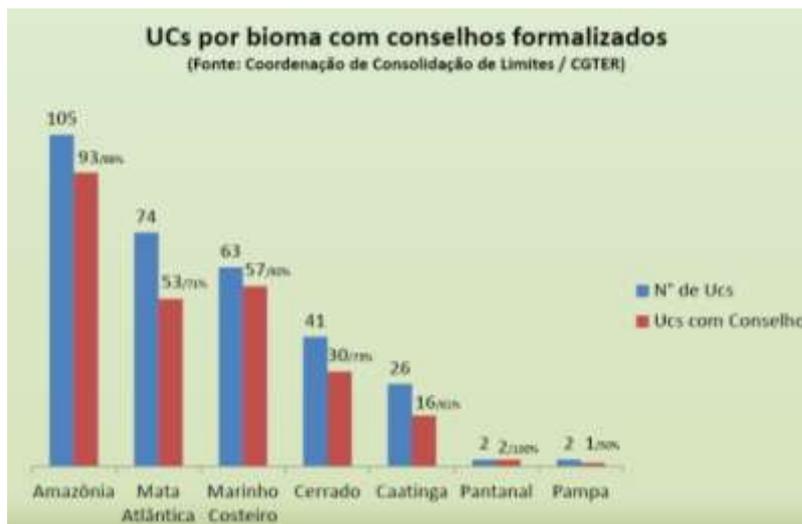


Gráfico 02: UCs por bioma com conselhos formalizados no Brasil
Fonte: ICMBio (2013)

É fundamental que seja priorizada, por parte do governo federal e grupos sociais envolvidos com a questão socioambiental, a formação dos conselhos gestores de natureza deliberativa nas UCs, com base em princípios participativos e democráticos de gestão, e com uma visão integradora homem–natureza, testando-se e aprimorando-se metodologias capazes de viabilizar a participação da comunidade local nos processos de planejamento, decisão, execução e avaliação de atividades em UC's.

Sobre o funcionamento do conselho de gestão de UC, conforme a Lei do SNUC:

- O presidente do Conselho é sempre o administrador da Unidade, que também é o responsável pela convocação das reuniões;
- O documento que faz a convocação deve ter a pauta da reunião estabelecida;
- A reunião do conselho de gestão de UC é pública e deve ser realizada em local de fácil acesso;
- Qualquer pessoa pode assistir a reunião, porém, somente os membros do conselho têm direito a voto;
- O mandato do conselheiro é de dois anos e pode ser renovado pelo mesmo período. A atividade não é remunerada e é considerada de relevante interesse público;
- Todo conselho de gestão de UC tem de elaborar um regime interno, que consiste em um documento que contém as normas e procedimentos para o seu bom funcionamento e que deve ser feito pelos conselheiros;

- Além da reunião do conselho, também podem ser realizadas reuniões públicas para tratar de um tema específico. Para isto, são criadas as câmaras técnicas, que são órgãos auxiliares do conselho para a discussão de temas que precisam ser aprofundados com apoio técnico.

Os arts. 19 e 20 do Decreto nº4.340/2002, dispõe sobre as competências do órgão executor e do conselho da UC:

Art.19. Compete ao órgão executor:

I - convocar o conselho com antecedência mínima de sete dias;

II - prestar apoio à participação dos conselheiros nas reuniões, sempre que solicitado e devidamente justificado.

Parágrafo único. O apoio do órgão executor indicado no inciso II não restringe aquele que possa ser prestado por outras organizações.

Art.20. Compete ao conselho de unidade de conservação:

I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;

II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;

III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;

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

V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;

VI - 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;

VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;

VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos;
e

IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso.

O SNUC prevê conselhos deliberativos apenas para reservas extrativistas e em reservas de desenvolvimento sustentável. Sobre esta afirmação, Loureiro (2008) declara que reflete muito mais numa visão tradicional e de baixa tradição participativa dos órgãos de meio ambiente do que um cuidado justificável.

Mesmo reconhecendo os limites que a lei impõe, é possível desenvolver estratégias participativas que legitimem as atividades dos conselhos, de modo a garantir a efetiva participação da sociedade na tomada de decisões e a representação dos interesses de todos os envolvidos na UC, havendo capacidade e habilidade de lidar com os conflitos internos e externos. Conselhos organizados e legítimos pelos seus membros e gestores possuem força para que as propostas sejam valorizadas e implementadas pelo poder público.

Segundo Loureiro (2008), a experiência demonstra que o principal ponto para o bom funcionamento dos conselhos não é tanto a sua classificação em consultivo ou deliberativo, mas o status de legitimidade e representatividade que alcança em função de seu processo de constituição e atuação ser realmente mobilizador, sério e democrático, resultando em efetivo poder de intervenção em políticas e ações sociais.

Nesse aspecto, um dos maiores problemas que envolve o bom funcionamento dos conselhos gestores em UC's é o fato de o papel e as atribuições dos conselhos ainda não estarem devidamente entendidos e assimilados pelos conselheiros e gestores das Unidades.

Apesar de a Lei 9.985/2000, que criou o SNUC, e o Decreto 4.340/2002, que o regulamenta, terem apresentado avanço na inserção da participação da comunidade local na execução das políticas socioambientais e, em especial, na gestão de UCs, é importante observar que as normas e diretrizes contidas nas referidas lei e decreto apresentam limitações quanto à melhor forma de funcionamento dos conselhos gestores e a efetiva participação da sociedade no planejamento e gestão de UCs.

Assim, esses assuntos não estão bem esclarecidos e definidos na Lei do SNUC, sendo necessários aprimoramentos que determinem de forma clara o papel dos conselhos gestores consultivos e deliberativos, seus direitos, suas responsabilidades, seu grau de autonomia e liberdade institucional e a efetiva participação da comunidade local em todos os processos de planejamento, execução e avaliação de gestão de UCs.

4 Relações societárias: trajetória histórica

A palavra comunidade é originada do termo latim *communitas*, que significa comum, relativo a todos (MACHADO, 1967). Ou seja, pessoas que fazem parte de uma mesma população, região ou nação, vinculadas a interesses comuns. Historicamente, o termo se relaciona aos primeiros grupos de pessoas que tinham vivência comum: as comunidades primitivas.

A comunidade primitiva foi a primeira forma de organização social e também de meios de produção onde as relações eram baseadas na propriedade coletiva dos meios de produção. Não havia hierarquia de classes e os bens eram de uso comum. Viviam em pequenos grupos e sobreviviam da caça e coleta de espécies vegetais comestíveis. Quando deixaram de ser nômades, além da caça, pesca e cultivo de pequenas hortas. Ao tempo que permaneciam juntos, asseguravam sua manutenção e protegiam-se contra outras tribos.

Na etapa seguinte, no modo de produção escravista surge a primeira manifestação de propriedade privada onde os senhores eram proprietários dos escravos. As relações não são mais comunitárias, e sim, de dominação e sujeição.

Já entre os séculos V a XVI, com a intensificação da agricultura, surgiu o feudalismo, caracterizado pela figura do senhor feudal e do servo. Apesar de não ser mais escravo e ter direito à posse de pequena parte da terra para seu sustento, as relações continuam ser hierárquicas. As comunidades primitivas desaparecem e em seu lugar surgem as sociedades de classes.

Após a Revolução Industrial, século XVIII, surge o sistema capitalista, que implementa a divisão do trabalho e junto com esta, a riqueza, a pobreza, a exploração e a figura do Estado. A sociedade também é separada por classes: os que detêm os meios de produção (proprietário) e os que detêm a força do trabalho (proletariado). (MARX, 1981)

O desenvolvimento do modo de produção capitalista despertou o movimento comunista tendo como expoentes principais Karl Marx e Friedrich Engels. Seus postulados defendem que o homem deve se despir do seu caráter egoísta e mesquinho, originados na propriedade privada, e que a natureza deve passar do simples valor de troca para elemento indispensável à utilidade humana. (MARX 1993 apud NETO 2011)

O sistema capitalista se estabeleceu e dura até hoje. É nesse sistema contemporâneo, concentrado na renda, que se estabelecem relações de expropriação e exploração nos meios de produção, que se mantêm por meio de inúmeros mecanismos de dominação, administrados nos diversos aparelhos ideológicos do Estado. (LIMA; NEVES apud CARDOSO, 2006; 43).

O desenvolvimento econômico, próprio do capitalismo, ocasionou o uso intensivo dos recursos naturais, levando à escassez relativa dos recursos, fez com que irrompesse uma crise ambiental, negada pelo sistema econômico e defendida por ambientalistas e sociedade civil. (LEFF, 2006; 172)

Em meio à crise ambientalista, agregada à criação e expansão de áreas protegidas, nascem as relações de união e cooperação que se fortalecem na busca de objetivos e interesses comuns, principalmente quando se trata de pequenos grupos, com o mesmo modo de vida, como é o caso das comunidades interioranas.

Para Leff (2006; 453) o despertar social sobre as questões ambientais foi impulsionado principalmente pelo movimento ambientalista frente à degradação ecológica e a marginalização social, geradas pela racionalização econômica e as ineficazes políticas assistencialistas do Estado. No meio rural, o despertar socioambiental surge como forma de reapropriação e autogestão dos bens naturais e produtivos. Visam *à priori* a manutenção dos meios produtivos através do uso dos recursos, o direito ao território e maior participação nas decisões que implicam diretamente no seu modo de vida.

“a relação das comunidades pobres e seu ambiente se caracterizam pelo fato de que tanto sua sobrevivência como a satisfação de suas necessidades básicas dependem da harmonia entre suas práticas produtivas, das condições ecológicas e de seus valores culturais”
(LEFF, 2006)

As demandas por equidade, justiça ambiental, democracia estão levando a sociedade civil em busca de novos objetivos direcionados à sustentabilidade. As noções de sustentabilidade se tornam mais amplas no processo produtivo rural quando se trata de populações que vivem em Unidades de Conservação. Leff (2006; 477) afirma ainda que as demandas ambientais propugnam pela participação democrática da sociedade na gestão de seus recursos reais e potenciais, assim como no processo de tomada de decisões para a escolha de novos estilos de vida e pela construção de futuros possíveis sob os princípios de

pluralidade política, equidade social, diversidade étnica, sustentabilidade ecológica, equilíbrio regional e autonomia cultural.

5 Participação comunitária em unidades de conservação

A acepção da palavra **participar** significa *fazer parte, tomar parte*. As populações somente se sentirão parte do processo quando assuntos de interesse comum, antes decididos por poucos, forem decididos coletivamente. Essa participação ativa na tomada de decisões implica diretamente na descentralização do poder e na efetividade cidadã.

“a descentralização representa, em teoria, a possibilidade de ampliação para o exercício dos direitos dos cidadãos, a autonomia da gestão municipal, a participação cotidiana na gestão pública e uma potencialização dos instrumentos adequados para uso e redistribuição mais eficientes dos recursos [...]” (JACOBI, 1992; 34).

Bordenave (1983; 27-29) aponta diversas maneiras de participação: a participação de fato, no seio da família e nas tarefas de subsistência. Participação espontânea, nos grupos de vizinhos, amigos, sem propósito definido. Participação imposta, onde o indivíduo participa obrigatoriamente das atividades consideradas indispensáveis a todos. Participação voluntária, onde todos se reúnem espontaneamente em torno de objetivos comuns e a participação concedida, tida como parte de um poder de influência exercida pelos subordinados e considerada legítima por seus superiores.

Das diversas formas apresentadas por Bordenave, a participação comunitária em áreas protegidas surge como participação voluntária, porque os indivíduos comungam de interesses comuns nos meios produtivos de subsistência.

As comunidades tradicionais têm seu direito firmado na Lei Federal 9.985, do Sistema Nacional Unidades de Conservação - SNUC que assegura “a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação” (Art. 5º. Inciso III), devendo ainda ser obrigatoriamente acompanhada de estudos técnicos e consulta pública, com fornecimento de informações acessíveis à população local e demais interessados da sociedade civil e esferas governamentais.

A discussão principal sobre a participação comunitária está na forma como as populações tomam parte no processo de criação e, muito mais quando se trata da gestão em

Unidades de Conservação. É indiscutível a importância da criação das UCs como forma de proteção à grande biodiversidade e territórios, especialmente quando se trata da Amazônia, que, apesar, das ocorrências de desmatamento têm preservada a maior parte da sua biota. No entanto, em áreas protegidas são visíveis situações de conflitos de variadas naturezas, pois, essa terra agora sob proteção legal, é morada de populações tradicionais muito antes à criação das Unidades, que, dependendo da categoria são as primeiras e principais afetadas nas restrições do uso dos recursos naturais, uma vez que, se uma população apenas produz e não usufrui dessa produção, ou se ela produz e usufrui, mas não toma parte na gestão, não se pode afirmar que ela participe verdadeiramente (BORDENAVE, 1983).

Não há como negar que são as populações tradicionais que detém o conhecimento exímio dos bens naturais e, por isso têm reivindicado com vigor a autogestão de suas reservas. Leff (2006; 488) enfatiza que as comunidades estão ressignificando o discurso da democracia e da sustentabilidade, desencadeando novos movimentos pela reapropriação e autogestão produtiva da biodiversidade.

Considerações finais

Quando se introduz em uma comunidade localizada dentro de uma Unidade de Conservação quaisquer programas ou projetos são necessários vários encontros de esclarecimentos e sensibilização acerca da temática ambiental.

A própria palavra Unidade de Conservação a princípio impõe reservas pela própria etimologia da palavra conservação, parecendo que os recursos a partir do momento da criação das Unidades ficarão intocados, conservados. A palavra Desenvolvimento Sustentável, sustentabilidade já inspira mais confiança, devido igualmente ao termo desenvolvimento, sustentabilidade, pois dá entendimento de que haverá desenvolvimento na comunidade e que será assegurado seu sustento.

Em UCs ocorrem conflitos de natureza diversa, seja pela posse do território, pelo uso dos recursos, pela pesca ou caça predatória, pela extração ilegal de madeira, pela sobreposição de categorias, etc. Por essa razão, a participação comunitária na gestão dos recursos naturais têm significado mais profundo para as populações ali residentes porque entendem aquele espaço como seu território e como tal, buscam protegê-lo com mais vigor. Little (2002, p. 3)

explica que essa relação do homem com o meio em que vive, dá uma noção de pertencimento, pois resulta do “[...] esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-se assim em seu território”.

Diegues e Arruda (2001, p. 29), enfatizam que, para as populações tradicionais, o território tem valor além do uso produtivo, por ser também. “[...] o lócus das representações mentais e do imaginário mitológico dessas sociedades”. Essa concepção é mais que apropriada à realidade amazonense, pois aqui o espaço vivido também é nascedouro de histórias, mitos e crenças que povoam o imaginário dos povos da floresta.

Quanto aos conselhos gestores, muitos autores discutem que não é a modalidade de conselho gestor, seja consultivo ou deliberativo, que irá determinar a exequibilidade dos programas e projetos socioambientais nas UCs, mas principalmente o seu caráter de legitimidade e de abertura para a participação comunitária, desde o processo de planejamento e criação da UC até o processo de avaliação da implementação das atividades.

Portanto, apesar da Lei do SNUC e o Decreto 4.340/2002, que o regulamenta, terem apresentado avanços na inserção da participação da comunidade local na execução das políticas socioambientais e, em especial, na gestão de UCs, é necessário repensar fragilidades e limitações jurídicas no que diz respeito ao efetivo funcionamento dos conselhos gestores e o processo participativo da comunidade local em todas as etapas, garantindo a efetiva participação comunitária, a representatividade legítima dos conselhos e o cumprimento do seu verdadeiro papel, o de espaço de discussão de todos os atores envolvidos.

Referências

ARRUDA, Rinaldo S. V. & DIEGUES, Antônio Carlos. **Saberes Tradicionais e biodiversidade no Brasil**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; São Paulo: USP, 2001.

BECKER, Bertha. Prefácio. In: GUERRA, A. J. T; COELHO, M. C. N. (orgs). **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. 17-19.

BORDENAVE, J. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BRASIL. **SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação**: texto da Lei nº9.985/2000. Brasília: Congresso Nacional, 2000.

_____. **Regulamentação da lei SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação:** texto do Decreto nº4.340/2002. Brasília: Congresso Nacional, 2002.

CARDOSO, Limoeiro Miriam. **Sobre as relações sociais capitalistas.** In: **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo.** LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (orgs.). 2. Ed. Editora Fiocruz. Coedição com a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Rio de Janeiro, 2006.

CASTRO JÚNIOR, E; COUTINHO, B. H; FREITAS, L. E. de. Gestão da Biodiversidade e Áreas Protegidas. In: GUERRA, A. J. T, COELHO, M. C. N.(org.). **Unidades de conservação: abordagens e características geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 25-65.

COELHO, M. C. N; CUNHA, L. H; MONTEIRO, M. A. Unidades de Conservação: populações, recursos e territórios. Abordagens da Geografia e da Ecologia Política. In:

GUERRA, A. J. T; COELHO, M. C. N. (orgs). **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009. 67-111.

FRANÇA, Nahyda et al. **Gestão participativa em Unidades de Conservação.** Rio de Janeiro: IBASE, 2006.

GUERRA, A. J. T; COELHO, M. C. N. (orgs). **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009

IBAMA. **Gestão Participativa em Unidades de Conservação:** guia do conselheiro. Rio de Janeiro, 2007.

ICMBio. **Conselhos Gestores em Unidades de Conservação.** Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/conselhos.html>> Acesso em: 05/09/2013.

JACOBI, Pedro. **Participação e gerência dos serviços de saúde:** desafios e limites no município de São Paulo.. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, FGV, 26(2), abri/jun. 1992.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental:** a reapropriação social da natureza. Trad. Luis Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (orgs.). **Fundamentos da Educação Escolar do Brasil Contemporâneo.** 2. Ed. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2008.

LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil:** por uma antropologia da territorialidade. Brasília, Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002.

LOUREIRO, C. F. B. et al. **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ibama, 2008.

MACHADO, J. P. **Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa**. 2. ed. Lisboa: Editorial Confluência, 1967.

MARX, K. **Formações Econômicas Pré-Capitalistas**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

MELGAÇO, Cássia M. M. S. **O Poder Legislativo e a Agenda 21. Monografia do Instituto de Educação Continuada** - IEC da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MINAS, 2008. Disponível em:
<<http://www.almg.gov.br/Bancoconhecimento/monografias>>. Acesso em 15/09/2013.

MERCADANTE, M. **Uma década de debate e negociação**: a história da elaboração do SNUC. In: BENJAMIN, A. H. (org.) **Direito ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2001, p. 190-231.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. Sistema Nacional de Unidades Conservação SNUC. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/sistema-nacional-de-ucssnuc>>. Acesso em: 27/08/2013.

NETO, Artur Bispo dos Santos. **Manuscritos Econômico-Filosóficos ou as Fontes Constitutivas do Marxismo**. V ENCONTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E MARXISMO MARXISMO, EDUCAÇÃO E EMANCIPAÇÃO HUMANA 11, 12, 13 E 14 de abril de 2011 – UFSC – Florianópolis – SC – Brasil.

PÁDUA, M.T.J. **Biodiversidade: A Hora Decisiva**. Curitiba: Editora UFPR, 2001.