



**UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO DE JANEIRO**

CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
INSTITUTO DE PSICOLOGIA  
Programa EICOS

**Governança na gestão de Unidades de Conservação:  
Democratização na esfera pública ou legitimação de poder ?**

**Doutorando: Luiz Felipe Freire Cozzolino**  
**Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marta de Azevedo Irving**

**JULHO DE 2014**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA EICOS  
INSTITUTO DE PSICOLOGIA

Luiz Felipe Freire Cozzolino

**Governança na gestão de Unidades de Conservação:  
Democratização na esfera pública ou legitimação de poder?**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação EICOS, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do grau de Doutor em Psicossociologia das Comunidades e Ecologia Social.

Rio de Janeiro 2012

Luiz Felipe Freire Cozzolino

**Governança na gestão de Unidades de Conservação:  
Democratização na esfera pública ou legitimação de poder?**

Orientadora: Dra. Marta de Azevedo Irving

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação EICOS, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do grau de Doutor em Psicossociologia das Comunidades e Ecologia Social.

Aprovada por:

---

Profa. Dra. Marta de Azevedo Irving, EICOS/UFRJ

---

Profa. Dra. Tania Maria de Freitas Barros Maciel, EICOS/UFRJ

---

Profa. Dra. Selene de Souza Carvalho Herculano dos Santos, UFF

---

Prof. Dr. Leandro Pinheiro Chevitaese, UFRRJ

---

Prof. Dr. Carlos Frederico Bernardo Loureiro EICOS/UFRJ

Para meu saudoso pai Luiz Tinoco Cozzolino,  
para meu filho do coração Caio Fatigati e a  
todos aqueles que, como ele, alimentam o  
sonho de viver em um mundo mais saudável,  
amoroso e justo.

## Agradecimentos

Agradeço em especial a minha orientadora Marta Irving, que com seus conselhos, apoio e, naturalmente, orientações, me permitiu desenvolver e concluir este estudo.

Agradeço de coração ao corpo docente do EICOS, em especial àqueles com que tive oportunidade de estudar. Em especial aos professorxs Maria Ignácia d'Ávila, Tânia Maciel, Fred Tavares, Maria Cecília de Mello e Souza e Rosa Pedro, meu muito obrigado. É um grande prazer e uma honra conviver, aprender e trocar com vocês.

Ao professor Gian Mario Giuliani, pelas trocas e pela visão inspiradora, um grande abraço.

Aos professores Jorge Romano e Nelson Delgado, do CPDA/UFRRJ, pelas reflexões trazidas no curso de desenvolvimento rural.

Aos companheiros do grupo de estudos GAPIS, do passado e atuais, pelo compartilhamento de experiências e pelo apoio.

A Ricardo Fernandes e a todos da secretaria do EICOS, pela dedicação, perseverança e paciência com que resolveram as mil pendências surgidas ao longo do processo.

A minha companheira Priscila de Carvalho, pelas discussões e pelas leituras, indicadas e compartilhadas, que abriram meus horizontes e me apresentaram à concepção de Democracia Deliberativa.

Aos professores Fred Loureiro e Leandro Chevitereze pela preciosa e generosa contribuição nos realinhamentos e na revisão final do trabalho.

Por fim, agradeço a meus pais, Luiz e Déa, que me criaram com amor e que sempre me apoiaram.

*“Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time.”*

*Winston Churchill*

*“Uma das consequências da invenção da existência foi a impossibilidade da neutralidade da criação.*

*Nós temos de colocar a existência decentemente frente a vida, em sua dialeticidade, de tal maneira que a existência não mate a vida e que a vida não pretenda acabar com a existência, para se defender dos riscos que a existência lhes impõe. Isso para mim faz parte dessa briga pelo verde.*

*Lutar pelo verde, tendo certeza de que sem o homem e a mulher o verde não tem cor.”*

*Paulo Freire*

## RESUMO

Luiz Felipe F. Cozzolino.

### **Governança na gestão de Unidades de Conservação: democratização na esfera pública ou legitimação de poder?**

Tese (doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social)  
Programa EICOS/UFRJ.

Trata de investigar o discurso das políticas públicas brasileiras de proteção à natureza, com foco no contexto das Unidades de Conservação, analisando em que medida o compromisso com o estabelecimento de um estado de governança democrática se expressa nas políticas públicas de conservação da biodiversidade, com foco na questão das áreas protegidas. A partir da articulação entre a concepção de Democracia Deliberativa defendida por Amy Gutmann e Dennis Thompson e os preceitos de governança democrática e participativa para a gestão pública, apresentados por Klaus Frey, se estabelece o referencial teórico, cujas dimensões procedimentais e éticas permitirem interpretar o caráter democrático dos processos de gestão desenvolvidos na esfera pública. A análise dos marcos legais relativos ao tema de participação social e construção de governança em áreas protegidas (SNUC, PNAP, PNPCT, etc), levantados por pesquisa documental, permitiu concluir a adequação destes ao referencial adotado. Por outro lado, o discurso adotado diante da sociedade pelo Ministério do Meio Ambiente e o ICMBio em temas associados a participação social e governança, mapeado por pesquisa exploratória em seus *sites* na Internet, não revela coerência com os marcos legais relativos ao tema e tampouco com o referencial adotado, revelando caráter tecnocrático e gerencial.

Palavras-chave:

GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA, GESTÃO PARTICIPATIVA, DEMOCRACIA DELIBERATIVA, UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.

## SUMMARY

Luiz Felipe F. Cozzolino.

### **Governance in the management of protected areas: democratization in the public sphere or legitimation of power?**

Thesis (doctorate in Social Psychology of Communities and Social Ecology)  
Programa EICOS/UFRJ.

Comes to investigate the Brazilian discourse for public policies on nature protection, especially in regards to the Protected Areas context, analyzing to which extent the commitment to establish democratic governance is expressed in public policies for the Protected Areas management. The dialog between the concept of deliberative democracy, as defended by Amy Gutmann and Dennis Thompson, and the precepts of democratic and participatory governance for public sphere, presented by Klaus Frey, settles the theoretical framework, whose procedural and ethical dimensions allow to analyze the democratic character of governance processes. The analysis of the legal frameworks related to the topic of social participation and governance structure (SNUC, PNAP, PNPCT, etc.), rose by documentary research, showed it's adequacy of the adopted benchmark. On the other hand, the speech before society adopted by the Ministry of Environment (MMA) and the ICMBio in themes associated with social participation and governance, mapped by exploratory research on their Web sites on the Internet, reveals neither consistency with the legal frameworks related to the theme, nor with the theoretical framework adopted, revealing instead technocratic and managerial character.

Key-Words:

DEMOCRATIC GOVERNANCE, PARTICIPATIVE MANEGEMENT,  
DELIBERATIVE DEMOCRACY, PROTECTED AREAS.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABS - *Access and Benefit Sharing*

AGBio - Agência de Notícias do ICMBio

AP - Área Protegida

APA- Área de Proteção Ambiental

APP - Áreas de Proteção Permanente

CAPOIB - Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil

CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica

CDC - Convenção para Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais

CEAC - Coordenação de Educação Ambiental e Capacitação

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e o Caribe

CER - Câmara Especial Recursal

CFF - Conselho Florestal Federal

CGEAM - Coordenação Geral de Educação Ambiental

CGEN - Conselho de Gestão do Patrimônio Genético

CGSAM - Coordenação-Geral de Gestão Socioambiental

CIPAM - Comitê de Integração de Políticas Ambientais

CITES - *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*

CNPCT - Comissão Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais

COEDU - Coordenação Técnica de Educação Ambiental

COGCOT - Coordenação Técnica de Gestão de Conflitos Territoriais

CONABIO - Comissão Nacional da Biodiversidade

CONAFLO - Comissão de Gestão das Florestas Públicas

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

COP - Conferências das Partes

CT - Câmara Técnica

DAP/SBF/MMA - Diretoria de Áreas Protegidas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente

DISAM - Diretoria de Desenvolvimento Socioambiental (DISAM)  
DISAT - Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação  
DGPAP - Divisão de Gestão Participativa  
FAO - *Food and Agriculture Organization of the United Nations*  
FLONA - Floresta Nacional  
FMI - Fundo monetário Internacional  
FNAP - Fórum Nacional de Áreas Protegidas  
GT - Grupo de Trabalho  
IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal  
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade  
IISD - International Institute for Sustainable Development  
IN - Instrução Normativa  
MMA - Ministério do Meio Ambiente  
NEXUCs - Núcleo de Excelência em Unidades de Conservação Ambiental  
ONG - Organização não governamental  
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PEIG - Parque Estadual da Ilha Grande  
PM - Plano de Manejo  
PN ou PARNA - Parque Nacional  
PNAP - Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas  
PNPCT - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais  
PNUD - Programa as Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
POA - Plano Operativo Anual  
RESEX - Reserva Extrativista  
RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável  
RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural  
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente,

TNC - *The Nature Conservancy*

UC - Unidade de Conservação

UICN ou IUCN - União Internacional para a Conservação da Natureza

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

WGI – World Governance Indicators /Indicadores de Governança Mundial

WWF - *World Wildlife Fund*

ZEE - Zoneamento Econômico-Ecológico

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1. DEMOCRACIA DELIBERATIVA: CONCEITOS E PRINCÍPIOS PARA A INTERPRETAÇÃO DE PROCESSOS NA GESTÃO PÚBLICA.....	28
1.1. O contexto político e o retorno da deliberação nas práticas democráticas.	30
1.2. Democracia Deliberativa: a concepção procedimentalista de Habermas e a proposta substantiva de Gutmann e Thompson.....	34
1.3. As questões do poder e da participação em sua interface com os processos de gestão pública .....	45
1.4. Responsividade, <i>Accountability</i> , Controle Social e Equidade: Conceitos-chave na discussão e interpretação de processos democráticos.....	54
2. A PERSPECTIVA DE GOVERNANÇA: CRIAÇÃO DE ESPAÇOS INSTITUCIONAIS E INSERÇÃO DE NOVOS ATORES NOS PROCESSOS DE TOMADA DE DECISÃO.....	63
2.1. Mas afinal, em que consiste Governança? Conceituando e referenciando um termo polissêmico .....	64
2.2. O contexto das reformas neoliberais e a ascensão da concepção de "boa governança" .....	72
2.3. Governança em âmbito global e sua aplicação em relação ao espaço público .....	76
2.4. A adoção dos princípios de "Boa Governança" na gestão de Áreas Protegidas .....	87
2.5. Conselhos enquanto espaços de participação social: a experiência brasileira de governança democrática e participativa.....	93
3. METODOLOGIA .....	100
4. GOVERNANÇA AMBIENTAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE .....	107
4.1. A percepção da crise e o desenvolvimento do pensamento ambiental....	107
4.2. A conceituação de governança ambiental .....	116

4.3. Governança Ambiental na perspectiva das Nações Unidas.....	118
4.4. O debate sobre conservação da biodiversidade em âmbito global em sua interface com as questões sociais .....	124
4.5. Governança ambiental no Brasil: das políticas florestais à gestão democrática da biodiversidade .....	139
4.6. Áreas Protegidas e Unidades de Conservação no Brasil: conceitos, e marcos legais para a conservação <i>in situ</i> da biodiversidade.....	157
4.7. PNAP e PNPCT: Políticas públicas para as áreas protegidas em uma perspectiva social.....	167
4.8. Instrumentos de políticas Públicas para a gestão de UCs .....	179
4.9. O processo criação de uma UC como ponto de conflitos.....	197
4.10. Conselhos de Unidades de Conservação: espaços efetivos de governança local? .....	206
4.11. A Divisão do IBAMA e Criação do ICMBIO: mudanças e o quadro atual das estruturas governamentais para a gestão da biodiversidade ...	214
4.12. Direcionando as práticas: O discurso dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas para a gestão de Unidades de Conservação .....	220
5. GESTÃO DEMOCRÁTICA OU LEGITIMAÇÃO DE PODER? UMA VISÃO CRÍTICA SOBRE A APLICAÇÃO DE CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA À GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO .....	241
REFERÊNCIAS .....	254
SÍTIOS ELETRÔNICOS CONSULTADOS .....	265
ANEXO 1 - ICMBIO: MAPA DO <i>SITE</i> .....	266
ANEXO 2 – ORGANOGRAMA DO ICMBIO.....	270
ANEXO 3 - ICMBIO: MAPA ESTRATÉGICO 2013/2014 .....	272

## INTRODUÇÃO

A humanidade vive atualmente um momento impar em sua história. A crise ambiental coloca em questão não apenas a lógica de funcionamento do sistema econômico mundial, mas a própria relação que a humanidade estabelece com a natureza. O seu uso desenfreado, a degradação de paisagens naturais, a poluição da atmosfera e das águas, a devastação das florestas, o processo de desertificação e, por fim, as mudanças climáticas compõem na atualidade um painel que demonstra, com clareza, como as atividades humanas colocam em risco o próprio sistema de sustentação da vida no planeta. Assim, o contexto da crise ambiental suscita questões que demandam uma ampla reflexão acerca da relação que a humanidade estabelece com a natureza, o que tem apontado para a necessidade premente de mudança nos padrões de produção e consumo vigentes, em âmbito global.

Por outro lado, desde o advento de Revolução Francesa a humanidade assiste à disseminação dos processos democráticos pautados pelo voto universal, de maneira que em torno de 60% da humanidade vive atualmente em países nos quais vigora alguma forma de regime democrático. Esta ampla disseminação das experiências democráticas tem sido acompanhada pela ampliação e diversificação das demandas dos cidadãos. Assim, na atualidade, os tradicionais pleitos populares por emprego, melhorias salariais e de condições de vida se somam a uma gama de novas demandas que emanam do afloramento de um amplo espectro de movimentos sociais, que clamam pelo reconhecimento de suas particularidades e lutam por suas demandas específicas. Nesse contexto, ganha destaque a concepção de democracia deliberativa, defendida por teóricos como o filósofo e cientista político Jürgen Habermas (1980; 1989; 1995; 2003). Por esta concepção, os modelos representativos de democracia – nos quais os cidadãos elegem representantes e lhes delegam o poder decidir e agir em seu nome – são complementados por fóruns participativos, nos quais atores sociais, implicados com os temas em questão, debatem e deliberam acerca de assuntos de interesse público, o que representa uma ampliação da abrangência da esfera pública. Esta

tendência à ampliação da esfera pública tende a contribuir para a democratização dos processos de gestão governamental, inclusive com a abertura de espaços de participação social, nos quais aqueles que defendem posições minoritárias na sociedade possam apresentar suas razões e defender seus pontos de vista frente aos demais (DAHL, 1997).

Dentre os “novos” movimentos sociais em busca de afirmação, cabe destacar aqui o denominado *movimento ambiental*. Sendo criterioso, não se poderia falar da existência de um *movimento ambiental*, mas sim de uma gama de movimentos, com diferentes perfis ideológicos e visões de mundo, que se organizam a partir de demandas da chamada *agenda ambiental*. Os temas desta agenda compreendem uma ampla gama de preocupações relacionadas à degradação ambiental, como as questões do lixo, da poluição atmosférica, das águas, da salubridade dos ambientes de trabalho e de diversos outros. Porém, entre tais movimentos se observa uma imensa variação de focos de atenção e demandas, resultantes dos diferentes interesses, visões de mundo e posições político-ideológicas. Além disso, muitas das demandas da agenda ambiental estão disseminadas e incorporadas pela ampla maioria dos movimentos sociais, fazem parte das políticas de governo e sendo ainda objeto discussões e acordos internacionais. Sendo assim, atualmente pode-se contar com uma ampla variedade de marcos legais relativos a temas desta agenda, os quais se constituem em instrumentos direcionadores das políticas públicas, tanto em âmbito global, como no dos estados nacionais.

Da ampla gama de questões que compõem a agenda ambiental, neste estudo é abordada a temática da proteção à natureza, que compreende, atualmente, todo o contexto de áreas protegidas e das políticas de proteção da biodiversidade, temas que podem se afigurar de importância estratégica para países *megadiversos*, como é o caso do Brasil. Assim, considerando-se a importância da biodiversidade e o papel que pode desempenhar no desenvolvimento nacional, fica evidente a necessidade de políticas públicas de conservação da natureza.

Embora existam registros de áreas protegidas e de leis de proteção a recursos naturais muito antigas, pode-se situar a origem do atual movimento ambiental no século XIX. Por esta época, o advento da Revolução Industrial e a extensão do capitalismo à dimensão planetária determinaram uma intensa aceleração das atividades humanas, com um aumento exponencial da demanda por matérias primas. Neste contexto, alguns fatos alarmantes chamaram atenção para o ritmo com que estavam sendo devastadas as populações animais e paisagens naturais. Processos extremamente predatórios, como o desenvolvimento da caça de aves em regime industrial, na Europa, e o avanço inexorável das atividades agrícolas e madeireiras sobre os remanescentes de florestas, nos Estados Unidos, despertaram espanto e indignação entre cientistas e mobilizaram a opinião pública. Difundiu-se então, entre especialistas e amantes da natureza, a percepção de que seriam necessárias medidas para proteger o que ainda restava de paisagens naturais da inexorável exploração e degradação pelas atividades humanas. A partir desta linha raciocínio se desenvolveu a política de criação de áreas especialmente protegidas, atualmente disseminada em âmbito global (Mc CORMICK, 1992).

Originalmente criadas com o objetivo central de proteger paisagens naturais, as Unidades de Conservação (UCs)<sup>1</sup> passaram a incorporar uma gama de outros objetivos relacionados à conservação da natureza, como a gestão da diversidade biológica, o desenvolvimento sustentável e a garantia dos chamados serviços ambientais, como a proteção de mananciais e a prevenção da degradação do clima. Porém, aqueles envolvidos com os processos de efetivação de áreas protegidas têm se deparado, muitas vezes, com questões sociais relacionadas às populações que habitam as regiões em que estas são criadas, as quais dependem, em alguma medida, da base de recursos naturais que se busca proteger. Como forma de compatibilizar os objetivos de proteção à natureza com a sobrevivência dessas populações, em condições dignas, o caminho que tem sido proposto por técnicos e gestores envolvidos com estes processos é o de



assegurar a participação social destas populações em processos democráticos de gestão para estas áreas protegidas. Desta forma se busca garantir espaço para o exercício do direito de voz e para a explicitação e/ou negociação de conflitos. Esta proposta tem adquirido relevância a partir das últimas décadas do século XX, influenciando o discurso das principais entidades conservacionistas (UICN, 2003) e se disseminando em âmbito global.

Por outro lado, ao longo das últimas décadas a humanidade vem assistindo ao afloramento e disseminação da concepção de governança (*governance*) como alternativa no direcionamento dos processos de gestão pública. Esta concepção - usualmente associada ao contexto das reformas neoliberais - está relacionada, também, a tendências que consideram as necessidades e vantagens de se ampliar a base dos atores sociais em arranjos para a gestão pública, como forma de mobilizar os conhecimentos e potencialidades da sociedade para a melhoria do desempenho da administração, necessidade que se evidenciou no contexto da redução do poder de intervenção dos estados nacionais. Por outro lado, a interpretação da concepção de governança por um viés democrático considera como centrais os processos de participação social nos espaços institucionais de governança (MILANI & SOLINIS, 2002), que são valorizados por sua potencialidade de reforçar a democratização dos processos decisórios. Isso se dá na medida em que processos desta natureza tendem a promover a constituição de poder na esfera política e pelo reconhecimento do potencial emancipatório inerente à participação social nestes processos.

Desde então o termo governança e, em especial, o qualificativo “boa governança”, passaram a figurar com frequência em textos oficiais referentes a projetos de desenvolvimento e da gestão de instituições públicas, sendo também apontada por organismos conservacionistas internacionais como diretriz para o direcionamento dos processos de criação e gestão de Áreas Protegidas. Esta tendência se articula com os compromissos assumidos pelos países signatários da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), principal marco direcionador

---

<sup>1</sup> Segundo o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), no caso brasileiro o termo Áreas Protegidas compreende as Unidades de Conservação do SNUC (UCs), as terras indígenas e as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

das políticas de proteção à biodiversidade em âmbito global, como é o caso do Brasil. Esta proposta de democratização na gestão de Áreas Protegidas tende a se refletir na legislação brasileira relativa ao tema, como é o caso da lei que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, SNUC (BRASIL, 2000), e do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, PNAP (BRASIL, 2006a), instrumentos legais que determinam a adoção de processos de gestão participativa para as Áreas Protegidas e estabelecem as diretrizes para sua implementação.

Desde a promulgação do SNUC, conselhos tem sido criados na grande maioria das UCs federais, estabelecendo espaços potenciais para a participação social na gestão pública dessas áreas. Porém, viabilizar a participação social de forma efetiva neste debate envolve o entendimento da relação que se estabelece entre sociedade e natureza, condição necessária para viabilizar e qualificar a inserção da sociedade nestes processos de gestão. Nesse sentido é importante também considerar que os segmentos envolvidos no contexto de áreas protegidas estabelecem diferentes relações com o território e sua base de recursos naturais, o que determina que experimentem distintos graus de dependência destes recursos para a reprodução de seus modos de vida. Nesse sentido é necessário dirigir especial atenção desta reflexão ao caso das populações tradicionais<sup>2</sup>, cuja sobrevivência e reprodução do modo de vida costumam estar em íntima dependência com a base de recursos naturais da área, o que implica a adoção de especial atenção à sua efetiva inclusão nos processos participativos.

Sendo assim, esta investigação parte do interesse por compreender como a concepção de governança tem influenciado os processos de gestão pública, a partir de um estudo dos mecanismos participativos previstos para a gestão de áreas protegidas. A opção pela realização deste estudo está diretamente vinculada à minha história de vida e à implicação pessoal com o tema investigado. Nos anos 1990 atuei com saúde indígena junto ao então Núcleo de Saúde

---

2 O decreto da Política Nacional dos Povos e Comunidade Tradicionais considera que esta categoria denomina “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. (BRASIL, 2007d)

Indígena da ENSP/Fiocruz, trabalhando com educação popular em saúde e com formação de agentes de saúde indígena, e ainda participando como delegado na IX Conferência Nacional de Saúde (1992) e na Primeira Conferência Nacional de Saúde para os Povos Indígenas (1993). Ao longo dos anos 1990 e 2000 participei ativamente de *Os Verdes, movimento de ecologia social*, associação civil que aliava ativismo político à proposição de políticas públicas ambientais e que foi especialmente atuante no contexto da criação e mobilização da Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente (APEDEMA-RJ). Também por esta época me envolvi em movimento ambiental na localidade do Sana (Macaé, RJ), participando da estruturação do Grupo de Defesa Ecológica Pequena Semente, entidade pela qual fui indicado para representar a MRA5 (5ª Macro Região Ambiental) no Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA-RJ). Por esta ocasião conheci a professora Marta Irving, que desenvolvia atividades de extensão com os alunos da psicologia no Projeto Sana Sustentável. A partir de então desenvolvi aproximação com o Programa EICOS, pelo qual me formei mestre e no qual curso doutorado. Atualmente trabalho na Secretaria de Saúde da Cidade do Rio de Janeiro, atuando na Estratégia de Saúde da Família, sendo que nesse processo já participei, como conselheiro, do Conselho Distrital de Saúde e atuo na implementação de fóruns locais, envolvendo lideranças comunitárias, unidades escolares e o sistema local de saúde.

Tendo o contexto apresentado anteriormente como pano de fundo, essa pesquisa para tese de doutorado tem como objetivo investigar o discurso das políticas públicas brasileiras de proteção à natureza, com foco no contexto das Unidades de Conservação, analisando em que medida o compromisso com o estabelecimento de um estado de governança democrática se expressa nas políticas públicas de conservação da biodiversidade, com foco na gestão das áreas protegidas.

Para desenvolver este questionamento este estudo baseou-se na definição de um referencial teórico para a interpretação de processos de governança capaz de afirmar o caráter democrático do processo. Com este objetivo foi adotada como inspiradora a concepção de democracia deliberativa no direcionamento das

reflexões sobre o tema, a partir da concepção proposta por Amy Gutmann e Dennis Thompson, em composição com alguns argumentos defendidos por Jürgen Habermas e adotados também pelos dois primeiros.

A adoção desta concepção para esse estudo se deve à compreensão de que seria a que melhor se prestaria à análise dos processos de construção de governança democrática na gestão pública, em especial no que se refere ao caso das Unidades de Conservação. Isto se deve ao fato desses autores adotarem pressupostos que se configuram como centrais à interpretação dos processos analisados, como a concepção de construção do poder pela ação comunicativa (HABERMAS, 1980; 1989), o Princípio de Inclusão (*idem*, 2003), a centralidade dos processos de justificação de razão (HABERMAS, 2003; GUTMANN & THOMPSON, 2004) e, finalmente, o Princípio de Respeito Mútuo (GUTMANN & THOMPSON, 2004).

Para a análise do objeto de estudo, esta concepção foi articulada com os princípios de Boa Governança para Áreas Protegidas, defendidos por John Graham, Bruce Amos e Tim Plumptre (2003), interpretados em diálogo com as leituras de Thomas G. Weiss (2000) e Jan Kooiman (2003), no que diz respeito à concepção de governança, e de Klaus Frey (2007), no que se refere à sua aplicabilidade à dimensão pública.

Assim, esta tese defende que, para garantir o caráter democrático dos processos de gestão da biodiversidade, as propostas de estruturação de instâncias participativas em UCs, expressas nos marcos legais direcionadores destas políticas e no discurso oficial da entidade responsável pela gestão de UCs, devem refletir: (1) a posição dos teóricos que defendem a dimensão deliberativa de democracia, bem como (2) o pensamento daqueles que advogam pela adoção de princípios e diretrizes de “boa governança” na gestão de áreas protegidas, e (3) que estes princípios sejam interpretados por um viés democrático de governança. Para compreender as questões envolvidas neste processo, que se expressam nos marcos legais brasileiros, é apresentado e discutido o conceito de governança ambiental em âmbito global e também são contextualizadas as convenções e acordos internacionais relativos a áreas protegidas de que o Brasil é signatário, os

quais são entendidos como marcos direcionadores das políticas públicas para este setor.

Sendo assim, a partir do referencial adotado se buscou conduzir uma análise dos principais marcos direcionadores e instrumentos legais relativos ao compromisso de inserção dos atores sociais nos processos de gestão em UCs. Para a seleção dos instrumentos legais a serem analisados adotou-se como critério que estes (i) incidam sobre a gestão de Unidades de Conservação e (ii) considerem aspectos relativos a participação social na gestão.

A pesquisa partiu dos principais instrumentos legais que expressam o compromisso de adoção da gestão participativa em áreas protegidas, a lei que estabelece, estrutura e define as diretrizes do o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC (BRASIL, 2000), e o decreto que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (BRASIL, 2006a), que, por sua vez, define e estrutura a política para Áreas Protegidas. Outro marco legal central estudado foi o decreto que define a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT (BRASIL, 2007a) , o qual estabelece diretrizes e fixa procedimentos para a execução de projetos de desenvolvimento voltados para estas populações, a serem executados em Unidades de Conservação e outras áreas protegidas. Em complemento a estes, outros instrumentos legais de políticas públicas que incidem sobre as áreas protegidas, e expressam o compromisso com os processos democráticos de construção de governança, foram também pesquisados, como é o caso do Decreto 4.340 de 2.002 (que regulamenta a lei do SNUC), e das Instruções Normativas ICMBio que regulamentam a criação de Conselhos em UCs (ICMBIO, 2010 & 2007) e os procedimentos relativos à criação de UCs (ICMBIO, 2008).

A seleção destes marcos legais para esta investigação se justifica por estes incidirem sobre o processo de gestão em Unidades de Conservação, pelo direcionamento de suas propostas - que expressam o caráter democrático e se pautam por processos participativos – e por sua atualidade. No caso do Decreto 4.340 e das Instruções Normativas mencionadas, estes devem ser entendidos

como instrumentos complementares ao SNUC, na medida em que normatizam e detalham procedimentos específicos relativos à aplicação desta lei. Por outro lado, estes instrumentos regulamentam aspectos centrais ao objeto de estudo desta tese, na medida em que definem parâmetros relacionados aos processos de consulta pública na criação de UCs e à composição e funcionamento de seus conselhos.

Além disso, para uma investigação preliminar de como o as diretrizes, expressas nos instrumentos legais definidores das políticas públicas para as UCs, se efetiva nas práticas preconizadas pela gestão atual do ICMBio decidiu-se investigar as estruturas e o discurso oficial desta entidade, em especial no direcionamento relativo aos processo de gestão participativa e aos conselhos gestores de UCs e outras instâncias com este objetivo. Para investigar este discurso, de forma preliminar, foram consultados os veículos oficiais de comunicação dos órgãos responsáveis pelo direcionamento e implementação destas políticas públicas, ou seja, respectivamente, os sítios eletrônicos do MMA e do ICMBio, a partir do entendimento de que os textos expostos nestes veículos de comunicação pública representam o discurso oficial destas instituições frente à sociedade. Em vista dos objetivos da tese, foi escolhido um recorte que compreende textos, matérias, pronunciamentos, mensagens oficiais e outros materiais, presentes nos *sites* destas instituições e de entidades parceiras diretamente envolvidas na implementação dos processos de gestão participativa. Os textos analisados foram selecionados a partir de informações relacionadas aos processos de gestão participativa em UCs, o seu direcionamento e diretrizes envolvidas, o que inclui os processos de formação de conselhos e de capacitação dos seus membros e aqueles relativos à elaboração participativa de instrumentos de gestão. Em relação a seu conteúdo, estes textos foram analisados pelo com base no referencial teórico de democracia deliberativa e governança adotado na reflexão proposta.

Sendo assim, os objetivos centrais desta pesquisa podem ser expressos da seguinte forma: (a) definir um referencial para a interpretação de processos de

governança na esfera pública; (b) investigar os instrumentos legais e marcos conceituais direcionadores das políticas públicas para a conservação e manejo de biodiversidade *in situ* e seus desdobramentos na gestão de áreas protegidas, tendo como foco os componentes de participação social nos processo de gestão participativa de Unidades de Conservação; (c) investigar a estrutura e o discurso dos órgãos federais responsáveis pela gestão de UCs no que diz respeito à participação social e na construção de governança local em UCs; (d) analisar a adoção da concepção de governança no direcionamento destes processos; (e) interpretar os marcos direcionadores à luz do referencial teórico definido, buscando avaliar se estes contribuem para a efetivação de governança democrática na gestão de UCs.

Esta tese está estruturada em 5 capítulos, na forma como são apresentados a seguir:

O Capítulo 1 - *Democracia Deliberativa: conceitos e princípios para a interpretação de processos na gestão pública* - apresenta e discute a concepção de democracia deliberativa, tendo como central a concepção defendida por Gutmann e Thompson, em composição com elementos defendidos por Jürgen Habermas e adotados por estes autores, pelos quais se estabelece o direcionamento teórico a partir do qual se propõe interpretar os processos de construção de governança na gestão de Unidades de Conservação. Ao longo de quatro sessões é situado o contexto político do afloramento da concepção de Democracia Deliberativa e são discutidos duas propostas para sua aplicação: o modelo procedimental de Habermas e o substantivo de Gutmann e Thompson. São também trazidas à discussão as questões relacionadas a poder e participação nos processos deliberativos e sua interface com as instâncias administrativas. São ainda discutidos os conceitos de *accountability*, responsividade, controle social e equidade. A sua escolha para reflexão se justifica por serem estes temas enfatizados pelos autores estudados – em especial Dahl (1997), Avritzer (2009) e O'Donnel (2009), além de Gutmann e Thompson (2004) - como centrais ao

direcionamento e legitimação de processos democráticos, em particular àqueles em que se considera central a dimensão de participação social.

O Capítulo 2 – A perspectiva de Governança: espaços institucionais para a inserção de atores sociais no processo de tomada de decisão na esfera pública – traz uma discussão sobre governança, a partir do diálogo entre autores que adotam e discutem esta concepção. A primeira sessão discute o afloramento desta perspectiva e busca elementos para a sua conceituação. A segunda sessão deste capítulo incide sobre a aplicação da concepção de governança ao âmbito global e aos processos de cooperação internacional, no contexto das reformas neoliberais e da globalização. A terceira sessão aborda a adoção desta concepção no direcionamento e interpretação dos processos na esfera pública e o afloramento da perspectiva de governança democrática e participativa. Esta discussão é desenvolvida, principalmente, através do diálogo entre as leituras de Weiss (2000), Frey (2007), Alves e Bursztyn (2009), sendo os últimos três autores escolhidos para representar a posição e os questionamentos relativos à democracia nos processos de governança no Brasil.

A quarta sessão apresenta a proposta desenvolvida por Graham e colaboradores (2003), e apresentada pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), sobre os princípios de “Boa Governança” na gestão de áreas protegidas. Quanto à quinta sessão, esta é dedicada à experiência brasileira de democratização da gestão pública com a constituição de conselhos de políticas públicas, buscando-se analisar estas experiências de ampliação da participação social na gestão pública.

O Capítulo 3 apresenta e discute a abordagem metodológica adotada na pesquisa, traçando uma síntese do referencial teórico e das questões abordadas, descrevendo as etapas desenvolvidas para esta pesquisa, justificando as abordagens adotadas e a seleção dos documentos analisados, para um melhor entendimento das opções adotadas ao longo do processo.

O Capítulo 4 - *Governança Ambiental e as políticas públicas para conservação da biodiversidade* – se utiliza de ampla pesquisa documental para traçar um panorama das políticas públicas para a gestão da biodiversidade em



âmbito global e seu reatamento no caso brasileiro, com foco nos processos de gestão para as Unidades de Conservação, analisando-se para tal em que medida estas propostas contemplam a perspectiva de construção de governança democrática.

Este capítulo está estruturado em onze sessões, sendo a primeira dedicada ao contexto da crise ambiental e ao afloramento do pensamento ambientalista, abordado a partir de um diálogo estabelecido entre as perspectivas de Mac Cormick (1992), Alier (2007) e Santos (2006). A segunda sessão tem como perspectiva a busca por uma concepção de *Governança Ambiental* que se articule com os pressupostos democráticos. A terceira sessão apresenta e discute a dinâmica de construção de governança ambiental, em âmbito global a partir de iniciativas do Sistema das Nações Unidas na organização de conferências e na negociação de protocolos relativos a temas ambientais. A quarta sessão aborda as políticas globais de conservação da biodiversidade, o que inclui todo o contexto das Áreas Protegidas e das mudanças que vem ocorreram no direcionamento das políticas públicas relativas ao tema, o que inclui a incorporação das preocupações sociais. Tais mudanças, que as compreendem propostas de inclusão das populações locais nos processos de gestão participativa, é estudada a partir da análise de documentos relativos ao tema em âmbito global.

A quinta sessão traça um panorama do desenvolvimento das estruturas de governança ambiental no Brasil, desde a promulgação do primeiro Código Florestal (BRASIL, 1934), com destaque para as instâncias de participação social nos processos de gestão. A sexta sessão, por sua vez, apresenta o contexto das políticas públicas para a biodiversidade no Brasil, tendo como foco o SNUC, principal marco legal direcionador destas políticas. Na sétima sessão são apresentados dois marcos direcionadores das políticas públicas nacionais que incidem sobre as políticas públicas para as UCs, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (BRASIL, 2006a), e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2007a), interpretados e problematizados em relação a seus componentes de participação social no estabelecimento de governança. A oitava sessão é dedicada à discussão

dos dois principais instrumentos previstos no SNUC para a gestão de UCs, o Plano de Manejo e o Conselho, estes interpretados e problematizados em seus pressupostos democráticos e participativos, à luz do referencial teórico desta tese, sendo discutidas questões centrais, como as relativas à legitimidade dos conselheiros enquanto representação de segmentos sociais. A nona sessão se dedica às questões relativas ao processo de criação de UCs, discutindo componentes de conflito usualmente associados, bem como apresentando e problematizando os procedimentos previstos nas recentes instruções normativas do ICMBio que tratam dos processos de consultas públicas para criação de UCs. A décima sessão compreende um debate teórico, pelo qual se busca interpretar e problematizar questões relativas à possibilidade de os conselhos de Unidades de Conservação se constituir em efetivos espaços de construção de governança local de cunho democrático. Na décima primeira sessão pretende-se analisar como se desenvolveram e se organizaram as estruturas do ICMBio, com foco naquelas voltadas para a participação social na gestão de UCs. Por fim, a décima segunda e última sessão deste capítulo é dedicada a investigar, de forma preliminar, o discurso oficial das instituições federais responsáveis pela definição e execução das políticas públicas de proteção à natureza, o Ministério do Meio Ambiente e o ICMBio, buscando contextualizar as posições destas instituições no que se refere aos processos de construção de governança em áreas protegidas, com o objetivo de interpretar em que medida estes discursos estão em consonância com os marcos legais correspondentes.

Finalmente, o Capítulo 5 traz à discussão as conclusões resultantes desta tese, apontando para as eventuais divergências e incoerências observadas entre os marcos teóricos, o discurso e as práticas e a base teórica adotada.

Nesta tese defende-se que a adoção da concepção de governança na esfera pública não deve se resumir à incorporação de distintos atores sociais aos processos de gestão. Para além disso, em um regime democrático um estado efetivo de governança deve compreender a dimensão de democratização do espaço público, o que implica considerar questões e conceitos centrais aos processos democráticos, como os de responsividade, participação social,

equidade, direito à voz, representação e poder, dentre outros. Compreender os mecanismos de funcionamento do jogo democrático se constitui assim em um passo fundamental para que se desenvolva o poder dos atores sociais de influir neste jogo. Ao interpretar os processos de governança estabelecidos na conservação *in situ* da biodiversidade no Brasil, este estudo pretende contribuir para a reflexão acerca da dinâmica de democratização no processo de gestão de áreas protegidas e, por conseguinte, do espaço público no Brasil.

# 1. DEMOCRACIA DELIBERATIVA: CONCEITOS E PRINCÍPIOS PARA A INTERPRETAÇÃO DE PROCESSOS NA GESTÃO PÚBLICA

*Persons should be treated not merely as objects of legislation, as passive subject to be ruled, but as autonomous agents who take part in the governance of their own society, directly or through their representatives. In deliberative democracy an important way these agents take part is by presenting and responding to reasons, or by demanding that their representatives do so, with the aim of justifying the laws under which they must live together.*

Amy Gutmann & Dennis Thompson,  
*Why deliberative democracy?* (p. 4-5)

As recentes experiências de estruturação de governança na gestão pública estão ancoradas em uma concepção de democracia que compreende as práticas e espaços institucionais de deliberação como instâncias fundamentais em seu direcionamento e legitimação, bem como a ampliação do espectro de atores sociais que participam dos processos de tomada de decisões, de forma que os processos de tomada de decisão no espaço público passam a compreender não apenas atores governamentais, mas também aqueles das esferas da sociedade civil e dos setores produtivos. Para se interpretar experiências de governança na esfera pública é importante se ter em mente elementos de uma concepção específica de democracia, a de Democracia Deliberativa.

Tal concepção tem sido tratada no âmbito da ciência política, dentro da discussão de teoria democrática, por autores como Jürgen Habermas, Chantal Mouffe, Amy Gutmann e Denis Thompson, e vem adquirindo crescente importância nas últimas décadas, ao prover direcionamento e respaldo teórico às experiências que têm promovido a ampliação do espectro dos atores sociais que têm voz nos processos de tomada de decisão, na esfera pública. No caso brasileiro, instrumentos com esta inspiração vêm sendo estabelecidos, consagrados e valorizados a partir da promulgação da Constituição de 1988, sendo os exemplos mais significativos desta abordagem, as audiências públicas, os seminários e conferências para elaboração participativa de políticas públicas,

os diversos conselhos de políticas públicas setoriais e os conselhos de gestão. Nesta seção serão apresentados e discutidos princípios e elementos constitutivos centrais à concepção deliberativa de democracia, os quais são entendidos como fundamentais para a interpretação de instrumentos e processos de governança democrática, sendo também apresentadas as visões de autores críticos aos processos deliberativos.

No presente exercício, as dimensões centrais das políticas públicas em estudo a serem analisadas a partir deste enfoque são aquelas relativas a controle social e direcionamento dos processos de gestão. Par tal, os assuntos abordados nesta sessão compreendem, além da conceituação e apresentação de propostas e princípios de democracia deliberativa, a discussão de outros conceitos centrais para se pensar a estruturação e funcionamento de instâncias democráticas de tomada de decisão. Sendo assim, também são abordados nesta sessão a concepção de poder que direciona estes processos, bem como discussão sobre os dimensões de responsividade, *accountability*, controle social e equidade. Nesse sentido, esse exercício acadêmico adota a perspectiva de democracia deliberativa apresentada por Gutmann e Thompson, em cujo desenvolvimento estes autores acolhem algumas formulações desenvolvidas por Habermas, embora discordem e se distanciem deste autor em alguns aspectos fundamentais. Gutmann e Thompson são, portanto, os autores centrais à formulação do referencial adotado, sendo que os demais autores, citados na discussão, são empregados para referendar e ilustrar seus pontos de vista ou ainda por trazerem questionamentos que ajudam compor o quadro da discussão.

Sendo assim, este capítulo se subdivide em quatro sessões. Na primeira é desenvolvida uma breve apresentação do contexto histórico que conduz ao panorama político contemporâneo, no qual se insere e desenvolve a concepção deliberativa de democracia. A segunda sessão é dedicada à concepção de democracia deliberativa, apresentada a partir da posição de Habermas e das crítica e das proposições defendidas por Gutmann e Thompson, compreendendo ainda a apresentação e discussão de algumas críticas à concepção deliberativa de democracia. Na terceira sessão se discutem questões relativas à constituição de

poder e à dimensão de participação em sua interface com os processos de gestão pública. Por fim, a quarta sessão traz uma breve discussão acerca de conceitos-chave para a interpretação de processos democráticos, como os de Responsividade, *Accountability*, Controle Social e Equidade.

### **1.1 O contexto político e o retorno da deliberação nas práticas democráticas**

Embora sejam interpretadas, atualmente, como uma nova dimensão que se abre às práticas democráticas, as experiências deliberativas são tão antigas quanto a própria democracia, estando em sua própria gênese: Na Atenas do século V a.C. decisões nos assuntos políticos eram tomadas em um processo de discussão em praça pública, com a participação de todos os cidadãos, cada um com igual direito a voz e voto. Tal modelo de democracia direta era assim viável em uma época na qual os detentores de direitos plenos de cidadania correspondiam a uma fração da população, uma vez que na *polis* grega estes direitos eram restritos a uma pequena parte desta população, sendo estes negados às mulheres, aos escravos e aos indivíduos nascidos em outras cidades gregas (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p. 8).

Saltando um hiato de mais de dois mil anos, na contemporaneidade a democracia assumiu forma representativa, na qual os representantes eleitos buscam, em tese, reproduzir o pluralismo axiológico que caracteriza as sociedades atuais. Neste contexto das formas representativas de democracia, o que se observa é uma tendência a que os representantes eleitos se agrupem com os que defendem pontos de vista semelhante, passando a agir em consonância para fazer valer as suas proposições pelo critério majoritário. Ou seja, se agrupam e agem de forma articulada para obter maioria de votos e aprovar as propostas que, em tese, interessariam a seu eleitorado. Este modelo se baseia na concepção procedimentalista de democracia formulada por Joseph Schumpeter (1984), em que este defende que o método político de governo esteja centrado em eleições livres e periódicas, nas quais as preferências da população se expressam

pela escolha de seus governantes. O modelo *schumpeteriano* define, portanto, um governo pelos representantes políticos, sendo procedimentalista pelo fato de que o que direciona e define a validade das medidas adotadas é a vontade da maioria, expressa no processo de eleição de seus representantes, e não as preferências por concepções de bem comum ou critérios morais preexistentes e definidos culturalmente. Alguns autores consideram que o ponto crucial do legado de Schumpeter é a transformação na compreensão do processo eleitoral, “que deixa de ser um meio para a realização da democracia (o governo do povo), para ser a democracia em si” (MIGUEL, 2002, p.503). Assim, a proposta do procedimentalismo schumpeteriano se afigura central e seminal para a corrente denominada de *elitismo democrático*, na qual o processo democrático tem como objetivo simplesmente gerar uma minoria governante legítima (MIGUEL, 2005, p.9), enquanto que a participação da população na política deve, idealmente, se limitar ao momento do voto, ficando as decisões a cargo dos representantes eleitos.

Em linhas gerais esta é a prática que se observa no atual modelo liberal-democrático, também denominado de *democracia agregativa*, o qual é hoje adotado hegemonicamente e que parece ser entendido como única forma legítima de governo, ao menos entre as nações do mundo ocidental (MOUFFE, 2006, p.165). Esse modelo hegemônico, porém, tem sido questionado por muitas vezes discordantes, que não veem os seus interesses representados em tal estrutura de poder, dominada pelos tradicionais partidos políticos, o que tem ameaçado conduzir à emergência de uma crise de legitimidade generalizada de tais regimes (*idem*, p.166). Sendo assim, a busca por conferir legitimidade aos regimes democráticos se configura em um desafio central para os que se ocupam das temáticas relativas à política.

Uma característica que se configura central para a legitimação de um regime é a *responsividade*, entendida como a condição de acolher as demandas dos cidadãos e considerá-las no direcionamento das ações governamentais (DAHL, 1997). Em *Poliarquia: participação e oposição*, Robert Dahl (*Op. cit.*) analisa os fatores que levam um regime a se organizar para que estas condições

se realizem. O autor enumera três condições que os cidadãos devem gozar, plenamente, para que um sistema consiga ser responsivo às suas preferências, quais sejam, que estes cidadãos tenham condições plenas de (1) formular suas preferências, (2) de expressá-las a seus concidadãos e ao governo, através de ação individual e coletiva, e (3) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo (*ibidem*, p. 25-26). O autor compreende que tais condições só podem ser atendidas em regimes nos quais haja plena liberdade de oposição, o que implica em direitos de organização, de expressão e de informação e na existência de um contexto de eleições livres e idôneas, em que cada cidadão tenha direito a voto, liberdade de elegibilidade e de apoiar e votar em seus líderes. Implica ainda a existência de instituições a que os cidadãos possam recorrer para garantir seus direitos. Para designar os regimes vigentes na atualidade Dahl opta por não utilizar o termo democracia, preferindo reservá-lo:

[...] para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos. [...] não devemos nos preocupar em saber se este sistema realmente existe, existiu ou pode existir. Pode-se, seguramente, conceber um sistema hipotético desse gênero; tal concepção serviu como um ideal, ou parte de um ideal, para muita gente. Como sistema hipotético, ponto extremo de uma escala, ou estado de coisas delimitador, ele pode (como um vácuo perfeito) servir de base para se avaliar o grau com que vários sistemas se aproximam deste limite teórico. (*idem*, p. 26)

Este entendimento de democracia, em uma dimensão quase utópica, levou o autor a forjar o termo *poliarquia* para designar os atuais regimes políticos de inspiração democrática baseados na representação, no amplo direito à participação política e na liberdade de contestação, nos quais, em seu entendimento, o poder é exercido não por uma elite, mas por diversas elites que se articulam e disputam a preferência do eleitorado. Desta forma, na medida em diversos atores da elite participam do governo, e que estes dependem de disputa pela preferência dos eleitores, o sistema de governo tende a ser mais responsivo às demandas de uma maioria do eleitorado.

Porém, mais recentemente, o espectro de reivindicações populares com que se defrontam os governantes tem se ampliado substancialmente. Nas últimas



décadas, o mundo assistiu ao afloramento de diversos movimentos sociais movidos por reivindicações pelo reconhecimento das diferenças. Movimentos como o feminismo, dos direitos à diversidade de opção sexual, de grupos étnicos e culturais povoam o atual espectro da vida política, compondo o amplo panorama dos coletivos que lutam pelo reconhecimento de suas demandas diferenciadas. Este rápido alargamento do espectro de atores nos processos de participação política e social tem contrastado com a lentidão das instituições políticas em dar resposta a suas demandas, colaborando para a perda de legitimidade dos estados nacionais (GOHN, 2011, p. 36). Nesse contexto, a necessidade de se considerar posições divergentes em um mundo crescentemente marcado pelo reconhecimento da diversidade tem levado à busca de um novo modelo de funcionamento do jogo democrático. O objetivo com que se confrontam, no caso, os que pensam a política é o de atender às múltiplas demandas dos agentes sociais e conferir legitimidade aos processos de gestão pública, de forma a contribuir para a consolidação dos regimes democráticos. Neste contexto, os modelos deliberativos de democracia têm assumido crescente reconhecimento e importância na discussão e prática política atual.

Assim, nos últimos vinte anos a corrente deliberativa tem se configurado na principal alternativa à teoria democrática schumpeteriana, tendo como principal matriz, embora não a única, os trabalhos do Jürgen Habermas (MIGUEL, 2005, p. 12). Pela abordagem deliberativa da democracia a prática da participação social tem um papel mais central do que o desempenhado pela dinâmica de representação. Na concepção de Democracia Deliberativa, a representação é entendida como forma de operacionalizar a participação social, partindo do entendimento que seria inviável que todos os cidadãos interessados sejam envolvidos e que participem em cada momento dos processos de tomada de decisão e na interlocução com as instituições (DAHL, 1992, p. 271-278). A proposta da democracia deliberativa, embora enfatize a dimensão participativa do processo políticos, não preconiza o fim da representação nos processos democráticos, mas o seu aprimoramento pela ampla discussão de temas polêmicos, de maneira que o processo se enriqueça em suas dimensões

discursiva e moral pela deliberação pública (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p.29-30). Desta forma, os processos deliberativos se apresentam como complementar – e não como antagonista – aos processos democráticos de tomada de decisão por representantes eleitos.

Pela visão deliberativa, a composição entre valores, algumas vezes antagônicos, não se resume à disputa por preferência na busca de hegemonia, como no caso das eleições ou de outros métodos de aferição por critério majoritário, mas como resultado de um processo no qual a discussão e a justificação de razões assume protagonismo. Pela importância atribuída ao processo de discussão para a tomada de decisão e por resgatar a igualdade fundada no direito à voz dos cidadãos, a cientista política Chantal Mouffe (2006, p. 165) vê nessa concepção democrática não um novo modelo, mas a retomada de antigas práticas deliberativas, como as que vigiam na democracia grega.

## **1.2 Democracia Deliberativa: a concepção procedimentalista de Habermas e a proposta substantiva de Gutmann e Thompson**

Diferente do que ocorre nos modelos agregativos de democracia, nos processos deliberativos a composição entre as posições divergentes não se efetiva pela simples disputa por hegemonia, como nos processos agregativos e majoritários, mas através de um processo no qual o discutir e justificar das razões assume protagonismo. Em *Why Deliberative Democracy*, Amy Gutmann e Denis Thompson situam no início do século XX o retorno da ideia de deliberação vinculada à democracia, apontando o filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas como o principal responsável pela retomada desta concepção e por sua cuidadosa fundamentação teórica, profundamente embasada na concepção de soberania popular (2004, p. 9).

Este último (HABERMAS, 1995, p. 117), defende uma concepção procedimentalista de democracia deliberativa a partir da adoção de uma perspectiva fundada na ação comunicativa. A ideia central é que a legitimidade das deliberações alcançadas deva ser resultante do livre processo de discussão

política, sem a agregação de concepções substantivas prévias determinadas pelos princípios e preferências de uma dada sociedade. Segundo este autor, a articulação que propõe teria a vantagem de permitir combinar valores das duas linhas concorrentes de pensamento que dominam historicamente o panorama da discussão sobre democracia, ou seja, permitiriam contemplar tanto princípios de cunho liberal, cujo cerne está na garantia dos direitos individuais e na defesa da propriedade privada, quanto princípios republicanos, os quais têm a soberania popular e o bem comum como premissa central<sup>3</sup>. No caso, a inclusão de valores destas duas correntes não se daria a partir da opção por uma visão de bem comum, como nas teorias substantivas de democracia, mas através dos aspectos discursivos do processo político. Como aponta Avritzer<sup>4</sup>, “tal procedimento está calcado na suposição de que as formas de argumentação e de discussão próprias à democracia dão continuidade à ‘ideia de direitos humanos universais’ e à ‘substância ética concreta de comunidades específicas’”.

Habermas (1995, p.111) insiste que para alcançar seus objetivos os processos deliberativos devam retirar sua força legitimadora de pressupostos comunicativos, de forma que permitam aos melhores argumentos direcionar a deliberação. Segundo este autor, isso implica adotar procedimentos que assegurem processos justos de negociação. Em seu entendimento, sujeitos políticos esclarecidos, expondo e justificando suas razões (“*reason giving*”) publicamente, teriam condições de alcançar um estado de consenso mutuamente acordado, forjado na ação comunicativa, que permitisse adotar as melhores soluções na deliberação de assuntos de interesse público. A premissa é de que os interesses e preferências dos atores estão em contínua alteração, sendo afetados pelos discursos a que são apresentados e confrontados. Isso não significa que todos os participantes dos processos de ação comunicativa na discussão política

---

<sup>3</sup> Para uma discussão acerca das bases filosóficas e um mapeamento das posições dos principais autores e correntes da Democracia Deliberativa ver Priscila Teixeira de Carvalho, *Teorias deliberativas da democracia: modelo substantivo e modelo procedimental*. Dissertação de Mestrado em Filosofia. Rio de Janeiro: PPGF/IFCS/UFRJ. 2010.

<sup>4</sup> Apresentação da edição brasileira de *Três modelos normativos de democracia* (HABERMAS, 1995).

se tornem altruístas e benevolentes, mas que os próprios sujeitos são resultantes de uma dinâmica intersubjetiva, que está em constante atualização pela prática discursiva.

Para Habermas, a ação comunicativa está na dependência do que este denomina de *liberdade comunicativa*, ou seja, “a possibilidade – pressuposta no agir que se orienta pelo entendimento – de tomar posição frente aos proferimentos de um oponente e às pretensões de validade aí levantadas, que dependem de reconhecimento intersubjetivo” (HABERMAS, 2003, vol. 1, p. 155). Dependem, portanto, da vontade dos atores se entenderem sobre algo, o que implica que estes apresentem suas pretensões e justificações e tomem, em conjunto, posição frente às pretensões recíprocas. Assim, dispondo de seus direitos de comunicação e de participação:

Compete aos destinatários decidir se eles, enquanto autores, vão empregar sua vontade livre, se vão passar por uma mudança de perspectivas que os faça sair do círculo dos próprios interesses e passar para o entendimento sobre normas capazes de receber o assentimento geral, se vão ou não fazer uso público de sua liberdade comunicativa. (*ibidem*, p. 167)

Portanto, para Habermas (1989, p. 79) a ação comunicativa compreende as interações nas quais os envolvidos se colocam de acordo e estabelecem planos de ação coordenados, sendo que o acordo é alcançado pelo reconhecimento intersubjetivo das pretensões de validade mútuas. No caso dos processos de entendimento mútuo a partir do médio linguístico este autor reconhece três formas distintas de pretensão de validade dos discursos: (1) *pretensões de verdade*, “quando se referem a algo no mundo objetivo (enquanto totalidade dos estados de coisas existentes)”; (2) *pretensões de correção*, “quando se referem a algo no mundo social comum (enquanto totalidade das relações interpessoais legitimamente reguladas de um grupo social)” e (3) *pretensões de sinceridade* “conforme se refiram a algo do mundo subjetivo próprio (enquanto totalidade das vivências a que têm acesso privilegiado)” (*idem*). Portanto, os participantes buscam pela argumentação a adesão dos demais às suas propostas a partir do reconhecimento da validade de seus atos de fala, que devem ser interpretados e compreendidos a partir de uma das três perspectivas apresentadas acima.

Sendo assim, na ação comunicativa os participantes buscam justificar suas razões e preferências e motivar os demais a uma adesão racional às suas propostas. Segundo o pensador alemão, este acordo mútuo a partir dos atos de fala implicaria na obrigação de agir de acordo com o que foi acordado por parte dos falantes, de forma a evitar que suas ações caiam em contradição com seus proferimentos, o que comprometeria negativamente seu prestígio moral e sua posição (*ibidem*, p. 80). Para assegurar a validade dos consentimentos - implícitos na adesão aos acordos estabelecidos - Habermas propõe a adoção de dois princípios, através dos quais pretende demonstrar o reconhecimento destas pretensões de validade.

O autor considera que um dos critérios centrais para a justificação moral de uma norma é sua imparcialidade e entende que só podem ser consideradas imparciais as normas que possam contar com o assentimento universal, ou seja, aquelas que possam contar com a concordância de cada um dos concernidos. Assim, a primeira condição apresentada por Habermas para o reconhecimento da validade de uma norma é que esta atenda ao *princípio de universalização* (U). Por este princípio, para ser reconhecida como válida uma norma deve satisfazer à condição:

Que as consequências e efeitos colaterais, que (previsivelmente) resultarem para a satisfação dos interesses de *cada* um dos indivíduos de ela ser *universalmente* seguida, possam ser aceitos por *todos* os concernidos (e preferidos a todas as consequências das possibilidades alternativas e reconhecidas de regragem).<sup>5</sup> (HABERMAS, 1989, p. 86)

O outro princípio proposto, que diz respeito à própria ideia fundamental aos processos comunicativos, é o da adoção de uma *ética do Discurso*. Para tal este formula e propõe a adoção do *princípio ético-discursivo* (D), também denominado *princípio habermasiano da inclusão*. Segundo este princípio:

Uma norma só deve pretender validade quando todos os que possam ser concernidos por ela cheguem (ou possam chegar), enquanto *participantes de um Discurso prático*, a um acordo quanto à validade desta norma. (HABERMAS, 1989, p. 86)

---

<sup>5</sup> Grifos do autor.

A adoção do *princípio da inclusão* busca dar conta de um problema central e recorrente da prática democrática, a de que indivíduos com visões, valores ou interesses distintos são frequentemente excluídos dos processos de tomada de decisão. Segundo o autor a adoção destes princípios na ponderação de interesses para a formação de juízo moral sobre um assunto em pauta, força cada um a adotar a perspectiva de todos os outros, o que os levaria a formar uma visão imparcial da questão e, desta forma, a estabelecer um ambiente favorável à busca de termos que permitam o mútuo assentimento. Para tal, Habermas parte do pressuposto que entrar numa argumentação moral sobre normas resulta da existência, em um dado momento, de um “consenso perturbado” que necessita de reparação. Ou seja, a necessidade da argumentação se daria pelo reconhecimento da existência de uma controvérsia em relação à validade de um acordo expresso nas normas vigentes. Assim, para além da reflexão individual, nos processos comunicativos os concernidos devem participar cooperativamente da argumentação, uma vez que só o “processo de entendimento mútuo intersubjetivo pode levar a um acordo que é de natureza reflexiva” (*ibidem*, p.88), neste caso os participantes podem saber que chegaram a uma convicção comum e alcançaram um novo estado de consenso. Por sua vez, estes acordos consensuais, construídos comunicativamente, direcionam e emprestam legitimidade às leis, as quais devem ser elaboradas pelos representantes eleitos para as funções legislativas.

Assim, tendo em vista as colocações de Habermas, Avritzer (2009, p. 8-9) considera que o funcionamento dos processos democráticos deliberativos compreenderia quatro elementos principais, (1) a superação de uma concepção agregativa de democracia centrada no voto, (2) a dinâmica de justificação de valores, preferências e identidades como cerne do processo democrático, (3) a adoção do princípio de inclusão e (4) uma construção institucional que privilegie a efetivação das preferências dos cidadãos, identificadas no processo de discussão.

Ao apresentar as críticas de diversos autores à proposta habermasiana, Miguel (2014) questiona em que medida suas proposições desconsideram a

dimensão de conflito e a questão da dominação<sup>6</sup> existentes nos contextos sociais, as quais considera que devem ser compreendidas como elementos centrais a qualquer proposta política efetivamente transformadora. Para este autor, “as relações de antagonismo entre dominantes e dominados não se resolvem por consenso, nem por compromisso – o antagonismo é consequência lógica da própria dominação e, para ser superado, exige ela também o seja” (MIGUEL, 2014, p. 128). Além disso, a proposição habermasiana de igualdade entre os falantes pelo discurso desconsidera as imensas discrepâncias de poder entre os participantes. Tais diferenças se refletem em diversos aspectos da relação entre os sujeitos, compreendendo situações de dependência econômica, de controle do poder de decisão político-administrativo e inclusive o poder de delimitar o acesso dos interlocutores aos espaços de discussão; compreendem ainda diferenças relativas à disponibilidade de tempo livre, ao domínio dos códigos linguísticos e à própria possibilidade traduzir e apresentar suas ideias e interesses de forma coerente, produzindo algo que possa ser considerado como “argumento racional” (*idem*, p. 122). Desta forma, os participantes das classes dominadas entrariam na discussão já em um estado tal de desvantagem que os processos deliberativos tenderiam a meramente legitimar a manutenção do *status quo*, o que o leva a questionar a legitimidade dos consensos e acordos construídos a partir dos pressupostos deliberativos.

Diferente da concepção procedimental de Habermas, Gutmann e Thompson (2004) consideram que uma concepção deliberativa de democracia deve compreender um conjunto mínimo de princípios que a balizem. Porém recordam que há diferenças irreconciliáveis entre teorias políticas que denomina como de primeira ordem, ou seja, aquelas que partem de um conjunto de princípios inegociáveis. Cita como exemplo os debates entre as correntes comunitaristas e liberais de pensamento, na qual os primeiros defendem uma

---

<sup>6</sup> Ainda que considere a necessidade de uma discussão conceitual minuciosa, Luis Felipe Miguel considera que é possível definir *dominação* como sendo “a situação em que um agente define, unilateralmente e em seu próprio benefício, as circunstâncias em que outro agente se move, de maneira a perpetuar uma distribuição assimétrica das vantagens materiais e/ou simbólicas. Isso inclui os próprios processos de formação das preferências, pesadamente constrangidos pelo controle dos mecanismos de difusão das representações do mundo social.” (2005, p. 125)



primazia da soberania popular sobre o direito individual, enquanto os segundos consideram que os direitos individuais devem ser protegidos de qualquer interferência. Conforme estes autores, o panorama serve para demonstrar a impossibilidade de estabelecer acordos com base em qualquer teoria de primeira ordem, uma vez que esta, por princípio, se baseia em conteúdos morais próprios e inegociáveis, que excluem a possibilidade de composição com a corrente antagônica. Estes autores consideram que uma teoria democrática deliberativa deve privilegiar o espaço para a justificação de razões em questões conflituosas, e que, sendo assim, esta teoria deve ser entendida como uma teoria de segunda ordem, ou seja, uma teoria que não parta de uma base exclusivista de princípios morais e concepções inegociáveis. Assim, estes autores entendem uma teoria de segunda ordem como aquela que busca estabelecer acordos que permitam articular posições divergentes de primeira ordem, deixando espaço aberto para a deliberação das diversas questões sobre as quais não persiste o conflito (*Ibidem*, p. 125-129).

Assim, com relação concepção habermasiana de consenso, Gutmann e Thompson (2004, p.4) fazem uma crítica ao pressuposto apresentado por aquele de que a justificação de razões e discussão pública entre atores esclarecidos levem ao consenso. Na opinião destes autores, para se alcançar um estado de cooperação que tenda ao consenso seria necessário que os envolvidos adotassem uma postura de imparcialidade na apreciação dos argumentos apresentados pelos demais. Este pressuposto do modelo habermasiano, aliás, é apontado por diversos autores como um viés problemático de seu pensamento. Assim, para Gutmann e Thompson, uma teoria da democracia só pode ser considerada deliberativa se privilegiar a justificação de razões (*reason giving*)<sup>7</sup> e garantir espaço para que os atores apresentem e defendam suas posições frente às situações de conflito político (que diz respeito a interesses) ou moral (relativo a valores) na deliberação de assuntos públicos. De acordo com estes autores:

---

<sup>7</sup> Avritzer (2009) prefere adotar o termo “justificação de preferências” ao traduzir a premissa habermasiana de *reason giving*.



[...] *deliberative democracy affirms the need to justify decisions made by citizens and their representatives. Both are expected to justify the laws they would impose on one another. [...] Deliberative democracy makes room for many other forms of decision-making [...], as long as the use of these forms is justified at some point in the deliberative process. It's first and most important characteristic, then, is its reason-giving requirement.* (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p. 3)

Destarte, os processos deliberativos têm como principal característica a ampla discussão prévia ao processo de tomada de decisão. Nessa concepção democrática o apresentar das razões que levam atores a apoiar uma ou outra proposição tem importância fundamental, e os atores políticos têm que assumir publicamente suas opções. Desta forma, considerando que os conflitos, muitas vezes inconciliáveis, em relação a posições morais ou políticas presentes nos processos deliberativos dificilmente permitiriam o estado de imparcialidade, Gutmann e Thompson (2004) propõem a substituição da premissa habermasiana de imparcialidade e a adoção de uma perspectiva de *reciprocidade* e do princípio de *respeito mútuo* como exigências para a legitimação moral da deliberação. Esta mudança significa que cada interlocutor deve apresentar sua própria posição moral e considerar a dos demais (*ibid.*, p.81), no debate. Para estes autores, a adoção da perspectiva de reciprocidade significa que tanto os cidadãos como os agentes públicos devem satisfação uns aos outros, uma vez que:

To justify imposing their will on you, your fellow citizens must give reasons that are comprehensible to you. If you seek to impose your will on them, you owe them no less. (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p. 4)

A adoção da perspectiva de reciprocidade implica que todos os envolvidos devam expor, publicamente, os motivos que justificam as suas propostas e as decisões tomadas. Significa que as decisões devam ser públicas em dois sentidos: (1) que a deliberação seja pública, ou seja, que se desenrole em espaço público e seja acessível a todos aqueles possivelmente interessados, e (2) que os elementos relativos aos assuntos em deliberação sejam apresentados e possam ser compreendidos por todos aqueles cidadãos a quem as decisões possam ser endereçadas (*ibid.*, p. 4-5).

Com relação ao espectro de decisões a que deva ser aplicado o processo deliberativo, Gutmann e Thompson (2004, p. 3) recordam que os processos de justificação de razões e discussão sistemática demandam tempo, o que faz com que não possam ser adotados para todas as questões e em todos os momentos. Estes autores consideram, porém, que os processos deliberativos são fundamentais naquelas questões que implicam sérios desacordos morais ou políticos, nas quais se busque chegar à solução mais justificável para o momento, ainda que esta continue passível de revisão posterior. Sendo assim, estes autores consideram que outra característica importante dos processos deliberativos é que estes são dinâmicos, ou seja, embora a deliberação busque alcançar uma decisão justificável, nada garante que a decisão atual se justifique no futuro. Assim, os processos deliberativos devem ser entendidos como abertas a críticas e à revisão à luz das críticas e de novas informações e pontos de vista. Esta dimensão é fundamental, na medida em que em sua maioria as decisões alcançadas não são consensuais.

Tendo em vista os pressupostos apresentados por estes autores, que compreendem (1) a necessidade justificar razões, (2) o livre acesso às informações relativas à deliberação (o que inclui seu caráter público e de reciprocidade), (3) a produção de decisões vinculantes válidas para um dado momento e (4) o processo dinâmico aberto à revisão, estes autores conceituam Democracia Deliberativa como:

[...] a form of government in which free and equal citizens (and their representatives), justify decisions in a process in which they give one another reasons, that are mutually acceptable and generally accessible, with the aim of reaching conclusions that are binding in the present on all citizens but open to challenge in the future”.

(GUTMANN & THOMPSON, 2004, p.-7)

Esta conceituação, embora parta do pressuposto de uma situação ideal de relação entre “cidadãos livres e iguais” – o que é difícil de conceber em vista das discrepâncias sociais, culturais e de poder existentes na sociedade – não estabelece o consenso como meta, mas antes favorece procedimentos que melhor permitem tratar da questão das discordâncias morais, que dizem respeito a

valores, bem como daquelas relativas a interesses. Assim, sua proposta não negligencia a dimensão de conflito moral inerente às negociações políticas, apontando para duas maneiras de lidar com os desacordos, a adoção do princípio de obstrução (*principle of preclusion*) e do princípio de acomodação (*ibidem*, p. 64-65). O primeiro parte da definição de uma (pequena) base de princípios para estabelecer o que é moralmente aceitável, negando legitimidade a pleitos que não cumprem estes princípios<sup>8</sup>. O segundo (*ibidem*, p. 79 – 90) trata da composição de posições, fundamentalmente entre cidadãos que defendem posições moralmente legítimas, mas que demandam políticas públicas opostas. Os autores alertam que na deliberação sobre tais assuntos as composições demandam respeito mútuo; implica além de tolerância na adoção de uma atitude favorável que permita a interação construtiva, e propõe a adoção do que denominam de “economia da discordância moral”, ou seja, pela dinâmica de troca de razões na qual cada participante busca encontrar pontos de concordância com as propostas de seus antagonistas e adota uma postura de colaboração nas deliberações. Como muitas vezes as posições em conflito compreendem agentes públicos, o princípio de acomodação:

[...] imply that the forums in which we conduct our political discussion should be designed so as to encourage officials to justify their actions with moral reasons and to give other officials as well as citizens the opportunity to criticize those reasons (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p. 90)

Estes autores consideram que o que associa o processo deliberativo do ideal democrático é sua vinculação à ideia de soberania popular, de forma que a legitimidade das deliberações é oriunda do julgamento popular. Entendem, porém, que o que torna o processo deliberativo democrático não é seu aspecto de “pureza” procedimental, como defende Habermas, mas sua dimensão de inclusão. Esta deve ser garantida pela adoção de uma concepção ampliada sobre quem está incluído nos processos de deliberação, dando uma resposta positiva ao questionamento de quem tem o direito e oportunidade de deliberar, ou ainda de

---

<sup>8</sup> Como é o caso de proposições que promovem intolerância religiosa – exemplo citado pelos autores -, o sexismo ou a segregação de segmentos étnicos.

escolher quem irá participar deliberação, bem como uma clara definição de a quem os deliberadores devem justificativa (*ibidem*, p. 10).

Gutmann e Thompson consideram que a meta da democracia deliberativa é prover uma concepção justificável de lidar com os desacordos morais em assuntos políticos. Nesse sentido apontam quatro propósitos inter-relacionados dos processos deliberativos: (I) prover legitimidade às decisões coletivas, (II) encorajar a adoção de espírito público na tomada de decisões em assuntos públicos, (III) promover o respeito mútuo no processo de decisão, por permitir reconhecer o mérito moral da posição dos antagonistas, e (IV) ajudar a corrigir erros resultantes de decisões anteriores, pela apresentação, troca e justificação de razões, dando oportunidade de desfazer mal entendidos e para avançar individual e coletivamente na compreensão dos temas em discussão (*ibidem*, p. 10-15).

Estes autores compreendem que os processos deliberativos têm o objetivo de alcançar decisões (ainda que passíveis de revisão), porém recordam que a concepção de democracia deliberativa não delimita um procedimento específico para chegar a uma decisão final. Assim, na inexistência de consenso, utiliza-se a votação, que não é em si um procedimento deliberativo. A dependência deste recurso final aponta para o risco de os processos deliberativos serem marcados por jogos de interesse a serem resolvidos pelo critério majoritário, o que abre margem para injustiças contra posições minoritárias. Nesse sentido, os autores discordam de uma abordagem puramente procedimental, na qual os únicos princípios adotados devam dizer respeito ao próprio processo de deliberação. Estes autores consideram que todos os princípios adotados, mesmo os procedimentais, devam ser entendidos eles mesmos como objeto de deliberação, sendo passíveis de revisão. Compreendem, porém, a necessidade de princípios para a proteção da pluralidade na sociedade, advogando pela adoção de princípios mínimos que garantam, por exemplo, a tolerância religiosa e a grupos étnicos, além dos já citados princípios de publicização, respeito mútuo e reciprocidade (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p. 21-27). Além disso, os autores consideram que a própria adoção do princípio de reciprocidade aponta para a necessidade de se desenvolver outros princípios, como o de liberdades básicas e

o de *accountability*<sup>9</sup>, que consideram fundamentais para a justificação mútua das leis (*ibidem*, p. 100).

De toda forma, em alguns pontos os autores alinhados com a visão deliberativa de democracia adotados (GUTMANN & THOMPSON, 2004; HABERMAS, 1995) concordam: o respeito aos ritos procedimentais, bem como a disponibilização e garantia do acesso dos participantes às informações necessárias para a tomada de decisões são condições centrais ao funcionamento e legitimação de qualquer processo deliberativo. Aliás, muitos autores que trabalham com a temática da deliberação pública reconhecem o estabelecimento de um ambiente de confiança como fator fundamental ao sucesso de qualquer processo participativo (FREY, 2007, p. 139; GRAHAM, AMOS & PLUMPTRE, 2003, p. 17; KISSLER & HEIDEMANN, 2006, p. 494-496).

### **1.3 As questões do poder e da participação em sua interface com os processos de gestão pública**

Esta sessão se dedica a apresentar e discutir aspectos relacionados à participação e construção de poder nos processos democrático deliberativos e a interação entre estes aspectos e as agências governamentais, buscando entender como se constituem estas relações e que aspectos estão envolvidos, a partir de uma visão calcada nos pressupostos da democracia deliberativa.

Com relação à interface entre a esfera deliberativa, na qual são tomadas de decisões, e a gerencial-administrativa, na qual estas são implementadas, Gutmann e Thompson (*Op. cit.*) recordam que, por sua própria natureza, certas decisões precisam ser tomadas pelos agentes responsáveis pela administração pública. Nestes casos o que se pretende, em muitos momentos, é que a deliberação vincule, ainda que por um período de tempo, as ações e decisões futuras dos agentes administrativos (*idem*, p.6). Para tal, estes autores consideram que os processos deliberativos operam no sentido de esclarecer e direcionar a

---

<sup>9</sup> A discussão acerca de *accountability* será desenvolvida na sessão 1.1 *Responsividade, Accountability, Controle Social e Equidade: Conceitos-chave na discussão e interpretação de processos democráticos.*

ação do gestor público, o que contribui para a equidade (*fairness*) e qualidade das decisões de seus representantes (*ibid.*, p.29-30), em um *modus operandi* que remete à dimensão consultiva de direcionamento da gestão pública. Com relação aos agentes do sistema administrativo governamental, Habermas considera que nos processos pautados por uma visão participativa:

O poder de que a administração dispõe transforma sua condição agregada tão logo emerge do uso público da razão e do poder comunicativo, que não apenas monitoram o exercício do poder político a posteriori mas também o programam de certa forma. Não obstante essa racionalização discursiva, somente o sistema administrativo pode "agir". A administração é um subsistema especializado em decisões coletivamente obrigatórias, ao passo que as estruturas comunicativas da esfera pública compreendem uma extensa rede de sensores que, em primeiro lugar, reagem à pressão das amplas problemáticas sociais e estimulam opiniões influentes. A opinião pública, transformada por meio de procedimentos democráticos em poder comunicativo, não pode "regular" a si mesma; pode somente apontar o uso do poder administrativo em direções específicas. (HABERMAS, 1995, p. 119)

Neste sentido, o estado de participação e mobilização da sociedade contribui para a dimensão de direcionamento da gestão pública. Isto porque, embora somente os agentes dos sistemas administrativos governamentais detenham de fato poder de agir, a existência de uma extensa rede de sensores que reagem às pressões das demandas sociais termina por influenciar o direcionamento desta atuação, estabelecendo uma dimensão comunicativamente gerada de poder. Desta forma, os processos pautados na dimensão comunicativa, sejam eles formalmente deliberativos ou consultivos, funcionam no sentido de esclarecer e direcionar a ação do agente público, o que contribui para a equidade e qualidade das deliberações (GUTMANN & THOMPSON, *Op. cit.*, p.29-30).

Interpretar os processos deliberativos na esfera pública implica, portanto, alguma discussão acerca das dimensões envolvidas na constituição das instâncias de poder no que diz respeito aos processos democráticos. Embora esta tese não se tenha como objeto central a discussão acerca da constituição do poder nos processos participativos, é fundamental situar a concepção de poder que direciona e baliza este exercício acadêmico. A ideia de poder se insere nessa

discussão, na medida em que a participação do sujeito-cidadão nos modelos de democracia deliberativa não se reduz ao momento da escolha de seus representantes pelo voto, mas implica uma nova relação desse cidadão com as instancias de poder, instaurando espaço de debate público, no qual a justificação de razões deve prevalecer, sempre voltada para o bem comum.

Na dimensão deliberativa de democracia, o poder não está concentrado nas instâncias institucionais, mas deve ser pensado e exercido como emanando do processo. Para Habermas (1980), poder é o próprio processo, ele emana do discurso, que deve ser entendido como a discussão livre e racional na busca do entendimento. Assim, o poder é comunicativamente gerado na prática de autodeterminação dos cidadãos e se legitima na medida em que protege essa prática por meio da institucionalização da liberdade pública.

Ao englobar negociação, a construção de agendas públicas e o acompanhamento e avaliação dos processos, uma arena institucional de deliberação participativa pode se constituir em importante instância de construção da governança local, ou seja, em espaço na qual se desenvolvem processos de discussão e organização da gestão de uma comunidade ou território (GRAHAN et al., 2003). Nestes processos deliberativos de viés democrático as instituições se fortalecem e cada ator social, ao participar das discussões e da tomada de decisões, estabelece, pelo diálogo, redes de solidariedade. Desta forma, cada ator social observa também uma expansão de seu poder de influir nas decisões que lhe afeta. Poder aqui não deve ser entendido da forma concebida por Max Weber<sup>10</sup>, como a condição de dispor de meios que permitam influenciar a vontade dos outros mas sim como resultado da ação comunicativa. Por esta visão, o poder não resulta da imposição de uma vontade, mas da composição de uma vontade comum, a partir do diálogo. Em *O conceito de poder de Hanna Arendt*, Habermas (1980) discute a questão do poder construído pela ação comunicativa. Nesta concepção, o poder resulta da capacidade humana, não somente de agir ou de

---

10 "Poder significa a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, ainda que contra toda resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade" (1984: p. 43). WEBER, Max (1984). *Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México*.

fazer, como de unir-se a outros e atuar em concordância com eles, sendo resultado do entendimento recíproco. Neste modelo, o poder não se afigura teleológico, como no conceito weberiano, no qual poder tem como meta alcançar um objetivo. Diferentemente, o poder construído pela ação comunicativa é resultado do entendimento. Nesse caso, o processo se afigura um fim em si, tendo o poder sentido deontológico e “servindo para preservar a práxis de que se originou” (*idem*, p. 103). No caso de processos deliberativos e dos que neste participam, o poder se constitui a partir do diálogo, pela fala e escuta, pela troca intersubjetiva e doação de razões. Habermas considera que:

Na ação comunicativa os indivíduos aparecem ativamente como seres únicos, revelando-se em sua subjetividade. Ao mesmo tempo, devem reconhecer-se reciprocamente como seres responsáveis, isto é, capazes de entendimento intersubjetivo – a exigência da racionalidade imanente à fala funda uma igualdade radical. (1980, p. 104)

Ainda segundo Habermas (1980), a legitimidade do poder assim constituído depende de que estes consensos e acordos sejam resultantes de processos não coercivos, nos quais todos os envolvidos tenham participação garantida e direito de voz, e que os acordos construídos tenham peso efetivo nas tomadas de decisão. Assim sendo, cercear o direito de participar ou de se manifestar de um grupo pode comprometer toda a legitimidade do processo. Habermas aponta ainda a existência de outra forma de coerção que pode comprometer a legitimidade dos processos participativos, a que ele denomina “violência estrutural”. É o caso de dinâmicas que à primeira vista não parecem violentos, mas nos quais se bloqueiam “imperceptivelmente aqueles processos comunicativos nos quais se formam e se reproduzem as convicções dotadas de eficácia legitimadora”. Exemplo disso são os processos de discussão e/ou deliberação sistematicamente limitados, nos quais a falta de informação e de base para discussão leva os cidadãos participantes a formar “convicções subjetivamente não-coercivas, mas ilusórias; com isso, geram comunicativamente um poder que pode ser usado contra esses mesmos participantes, no momento em que se institucionaliza” (*ibidem.*, p. 115-116).



Além disso, uma questão fundamental ao exercício do poder pela ação comunicativa diz respeito ao reconhecimento da validade dos discursos. Nesse sentido, o domínio do discurso racional e/ou técnico impacta diretamente no exercício do direito à voz, o qual é condição fundamental à efetivação e à legitimidade dos processos democrático-participativos. O pleno exercício do direito à voz implica que haja condições para que as opiniões e demandas dos atores sociais sejam consideradas. Consequência disso é que aqueles discursos que não estão pautadas pelo discurso cientificamente positivado ou que desenvolvam uma argumentação que falhe em ser reconhecida como racional, tendem a não ser legitimados. Isso termina por limitar o alcance da participação de atores sem a educação formal e o requerido domínio dos códigos linguísticos específicos, ou ainda sem formação técnica, no que afeta especialmente os setores sociais. No caso de processos deliberativos, estas exigências podem levar grupos sociais menos habituados à participação política a se afastar dos processos em curso, por perceber que não tem o poder de expressar suas demandas nas arenas de negociação (YOUNG, 2001). Em muitos casos, a participação destes atores consiste em um aspecto fundamental ao desenvolvimento do processo, de forma que seu afastamento pode implicar em irremediável perda de legitimidade. Assim, a questão de como garantir a validade das falas dos cidadãos se configura em uma questão central ao processo deliberativo.

Este contraponto talvez possa ser encontrado nos mecanismos de construção de poder a partir da ação comunicativa (MOUFFE, 2006, p. 167). Nesse sentido, Habermas (1980, p. 104) considera que a racionalidade imanente à fala funda uma igualdade radical entre os interlocutores, que se reconhecem, reciprocamente, como seres responsáveis. Assim, processos deliberativos inspirados e pautados por princípios democráticos, como os de *inclusão* e de *reciprocidade* (ver pag. 17 desta tese), podem prover e validar as melhores soluções possíveis em um dado momento, na decisão dos próprios envolvidos. Nesse sentido devem ser considerados como objeto de validação os discursos que atendem ao menos a uma das três formas de pretensão de validade apresentadas por Habermas (1989, p. 79), quais sejam, pretensão de verdade,

pretensão de correção e pretensão de sinceridade<sup>11</sup>. Para Habermas, nos dois primeiros casos o falante pode motivar os ouvintes a aceitar suas pretensões a partir da discussão de suas razões, enquanto que no caso das de sinceridade a partir da consistência de seu comportamento (*idem*). Além disso, em *Direito e Democracia* Habermas ressalva que:

[...] a administração estatal não detém o monopólio do saber relevante necessário, tendo que extraí-lo do sistema das ciências ou de outras agências. Por isso, a sociedade civil, apesar de sua posição assimétrica em relação às possibilidades de intervenção e apesar das limitadas capacidades de elaboração, tem a chance de mobilizar um saber alternativo e de preparar traduções *próprias*, amparando-se em *avaliações técnicas especializadas*. (2003, vol. 2, p.106)

Ao analisar a dinâmica de processos econômicos, em sua similaridade com os processos sociais e políticos, nos quais a influência dos participantes - sejam eles clientes, associados ou cidadãos – buscam influenciar os rumos de uma organização, Albert Hirschman (1973) aponta a existência de uma alternativa ao exercício do direito à voz, que seria o que este autor denomina da *opção por saída*. Este autor lembra que a opção pelo uso da voz está intimamente relacionada aos processos políticos, nos quais, pelo uso da voz, um ator social busca modificar as práticas e *outputs* da organização a que pertence ou de uma firma de que é cliente. Este autor entende como uso da voz qualquer tentativa de obter mudanças no contexto, a partir da pressão e argumentação, seja através de interlocução, petições ou qualquer mecanismo de pressão destinado a mobilizar a opinião pública.

Como alternativa ao emprego da voz, Hirschman aponta a opção por *saída*, esta entendida como os casos em que o ator social se nega a participar, retirando-se do processo. Recorda que esta opção está usualmente associada aos processos de mercado, nos quais os atores insatisfeitos deixam, por exemplo, de comprar produtos e ou de contratar serviços de um fornecedor. Em sua apreciação, a opção por saída costuma ser negligenciada por cientistas sociais, que tendem a considerá-la como uma deserção, assunção de fracasso ou traição do processo político. Porém, embora seja vista como associada aos processos do

---

<sup>11</sup> Conforme apresentado na página 37.

mercado, esta é muitas vezes a opção que atores políticos adotam, especialmente frente a processos nos quais o uso da voz não produz, ou promete produzir, bons resultados. Nestes casos, quando esgotadas as possibilidades de recurso à voz, os atores políticos optam por se afastar do processo, apostando que a sua saída (1) venha a determinar a deterioração da organização que abandona ou, ainda, que (2) resulte em um sinal de alerta que conduza a mudanças.

Hirschmam recorda que há um interesse, em curto prazo, da direção das organizações em ampliar sua liberdade de ação, de forma que esta busca reduzir os riscos representados pelos mecanismos de saída e voz. Nesse sentido, os mecanismos de voz podem ser conduzidos a funcionar meramente como válvula de escape para as tensões inerentes aos processos conflitos, no que o autor considera como um processo de castração do poder de voz “pela institucionalização e ‘domesticação’ do descontentamento” (*idem*, p. 123), de forma a reduzir as incertezas ao exercício de poder dos agentes governamentais associadas aos processos politicamente negociados. Além disso, existe sempre o risco de que os processos políticos sejam determinados pela dinâmica das inovações tecnológicas, o que determinar uma delimitação estrita do espaço aberto à participação popular na esfera política de deliberação.

Assim, uma dimensão que deve ser levada em conta no que diz respeito à constituição de esferas de poder através das práticas discursivas é relativa à participação. Processos deliberativos compreendem a abertura de espaço para participação social, bem como a inclusão daqueles potencialmente afetados nos processos decisórios. Participar confere aos implicados o direito de se expressar nas arenas de discussão, lhes permitindo influir nas decisões, o que também empresta legitimidade ao processo e às decisões tomadas. Por outro lado, o domínio dos ritos procedimentais e do discurso das disciplinas determina a validade da fala e limita de fato o poder dos que participam. Dahl (1997, p. 7-8), por sua vez, destaca participação e contestação como duas dimensões fundamentais ao funcionamento dos regimes democráticos. Para este autor, avançar na direção de um regime efetivamente democrático implica ampliar a base dos cidadãos que participam dos processos políticos, o que inclui a

dimensão eleitoral e representativa em seus mais diversos níveis, tanto na esfera nacional como em âmbito regional e municipal, mas também a participação nas diversas formas de associação que compõem o tecido social, como, por exemplo, nos sindicatos, igrejas e instituições educacionais. Outra dimensão apontada por este autor como fundamental, a garantia do direito dos cidadãos à contestação pública, implica em condições como a liberdade de associação e de expressão, eleições livres e idôneas, a existência de fontes alternativas de informação, bem como o direito de constituir lideranças e que essas possam disputar cargos eletivos (*ibidem*, p.9-10).

Por outro lado, na interpretação dos processos participativos é importante também se ter em mente alguns questionamentos: Quem participa e porque participa? Como é o contexto de associações locais, como estes grupos se organizam e que condições têm de acompanhar e influir de fato no processo? A maneira como se estrutura o processo de deliberação permite uma participação qualificada, ou é apenas uma condição instrumental de legitimação? Em *O que é participação*, Bordenave (1986) nos fornece uma pista de como se deveria interpretar e agir em tais processos ao afirmar que quando “o governo controla a participação do povo, mas não é controlado pelo povo, é sinal de que ainda falta muito para se chegar à sociedade participativa” (p. 36). Segundo Bordenave, o processo participativo não pode nem deve ser encarado como uma concessão por parte do governo, como instância para apresentação de fatos consumados e tampouco para formulação de consensos artificiais, mas como espaço de explicitação de conflitos e de disputa.

Alguns autores que professam posição crítica às proposições deliberativas consideram que muitos dos que se filiam a esta posição negligenciam as dimensões de mobilização e de ativismo político, apostando na institucionalização da participação social. Autor ligado à concepção de *democracia participativa*, Miguel (2014) considera que, diferentemente do que parecem afirmar os democratas deliberativos, as instituições não são neutras, mas tendem a defender interesses que apontam para a manutenção do *status quo*. Sendo assim, aponta como a participação de representantes de movimentos sociais em fóruns

deliberativos pode significar a legitimação de instituições injustas e ainda servir de caminho para a sua cooptação. Este processo tenderia a promover desmobilização e, conseqüentemente, um abandono de formas mais diretas e eficazes de intervenção. Isso se daria— tendo em vista que “as relações de antagonismo entre dominados e dominantes não se resolvem por consenso, nem por compromisso”, uma vez que “o antagonismo é consequência lógica da própria dominação e, para ser superado, exige que ela também o seja” (2014, p. 128).

A partir deste enfoque, Miguel (*Op. cit.*) considera que a proposta deliberativa habermasiana desviou-se demasiadamente dos pressupostos da *teoria crítica* e pode ser interpretada como um complemento atualizador da democracia liberal e não mais como uma forma radical de democracia, como pretendeu Habermas. Sendo assim, considera que a proposta deliberativa tem contribuído para “domesticar” as energias transformadoras da ação política (MIGUEL, 2002). Este autor recorda ainda que uma teoria crítica “não é uma teoria que busca a neutralidade em relação aos conflitos sociais, e sim que assume uma posição vinculada às lutas emancipatórias dos grupos dominados” e que “é essa posição que falta às teorias deliberativas” (2014, p. 129), o que explicaria a fácil aceitação das propostas deliberativas ao corpo da dinâmica política das democracias liberais.

Young (2001), por sua vez, recorda que o ativismo foi historicamente a forma de atuação política dos grupos dominados na luta por direitos e que os setores organizados das classes dominadas percebem as questões de poder associadas ao jogo político e como estas se reproduzem nos espaços de deliberação. Assim, muitas vezes, os setores mais ativos destes segmentos consideram que a interrupção do processo de deliberação e a adoção de medidas imediatas é, em muitos momentos, fundamental na defesa de seus interesses. Em *Desafios ativistas à democracia deliberativa* Young (*Op. cit.*) aponta as vantagens, limites e inconsistências das visões dos democratas deliberativos, bem como dos ativistas. Esta autora explica, porém, que sua intenção:

[...] não é recomendar um lado em detrimento do outro, porque acho que ambas as abordagens são válidas e necessárias para uma prática democrática que vise promover a justiça. Estabelecer

uma relação crítica entre as abordagens dessa forma, no entanto, ajuda a fazer uma advertência sobre a tentativa de colocar em prática os ideais da democracia deliberativa em sociedades com desigualdades estruturais. (p. 188-189)

Sua ressalva aponta para a necessidade de interpretar os processos deliberativos por um viés crítico, que considere as questões relativas a poder e dominação presentes na sociedade e de como estas se refletem nos espaços institucionais. Nesse sentido, as práticas deliberativas devem ser compreendidas não como uma alternativa, mas como uma dimensão complementar às demais formas de organização e participação política.

Assim, em que pesem os argumentos contrários, os espaços institucionais de deliberação podem, em tese, se configurar arenas de participação política nos quais demandas são apresentadas e os conflitos morais e de interesses devem ser expostos e debatidos, de forma que soluções possam ser buscadas pela via da negociação. Um dos riscos a ser considerado nos processos de Democracia Deliberativa é o de que as arenas participativas se prestem mais à legitimação de decisões governamentais do que à explicitação de conflitos e à negociação, perdendo assim seu caráter de espaço de discussão política. Nestes casos, estes fóruns correm o risco de deixar de funcionar como espaço de reivindicações e de discussão no direcionamento de políticas públicas, comprometendo em última instância seu objetivo inicial, o de trabalhar por uma maior responsividade dos processos de governo às demandas da população.

No sentido de refletir sobre questões relacionadas à participação na construção de instâncias democráticas de participação social, na próxima sessão serão apresentados e discutidos alguns conceitos ligados aos mecanismos de exercício de poder e das instâncias participativas no direcionamento e controle dos processo de gestão.

#### **1.4 Responsividade, *Accountability*, Controle Social e Equidade: Conceitos-chave na discussão e interpretação de processos democráticos**

Esta sessão se dedica à apresentação e a uma discussão sucinta de alguns conceitos e princípios que são apontados por teóricos da democracia como centrais ao tema, em particular no que diz respeito às dimensões enfatizadas pela discussão de democracia deliberativa.

Dentre estes cabe apresentar a questão da demanda por Responsividade. A característica de acolher demandas e de a elas dar respostas está na raiz do conceito de Responsividade, este entendido por muitos dos que participam da discussão de democracia como um dos princípios-chave para a interpretação dos processos de gestão pública. Em linhas gerais, o termo Responsividade (*Responsiveness*) corresponde à capacidade de dar resposta às questões formuladas. Na prática democrática da administração pública adquire significados que compreendem a obrigação de responder às demandas dos cidadãos e eleitores e à necessidade de transparência nas ações públicas. Para Kinzo (2004), responsividade “envolve tanto a noção de um governo agindo em resposta às demandas da população, como a ideia de eficiência e competência desse governo no que diz respeito a questões que envolvem a prestação de contas à população”. O autor considera ainda que, nos sistemas de governo democráticos, a exigência por representatividade é muito mais complexa do que a mera garantia da expressão da diversidade do eleitorado, assegurada pela existência de “arena representativa” respaldada por um sistema eleitoral. Um sistema efetivamente responsivo às demandas da população depende de condições de participação, “bem como de inteligibilidade da competição eleitoral” (*idem*, p. 24). Agir de acordo com princípios de responsabilidade e de responsividade confere legitimidade ao vínculo representativo; a pressão exercida pela sociedade contribui para estabelecer mecanismos de controle e para a mudança da postura passiva da população, em especial do eleitorado, em relação aos detentores de cargos de representação, o que implica uma “preocupação por complementar o ato de autorização política com o fortalecimento de uma rede impessoal de dispositivos institucionais de supervisão e controle do poder” (PERUZZOTTI, 2009, p. 3-4). Tal proposta remete a dois conceitos centrais aos mecanismos de controle social dos

processos de gestão pública, o de governabilidade, que será abordado no Capítulo 2 desta tese, no bojo da discussão de governança, e o de *accountability*.

O termo *accountability*, quando pensado em relação aos agentes governamentais, adquire o claro significado de responsabilização destes por suas ações, o que compreende a obrigação de informar e justificar, mas também a possibilidade de sofrer sanções. Autores como Guillermo O'Donnell e Enrique Peruzzotti mencionam duas dimensões das políticas de *accountability*, uma *vertical*, ligada à legitimidade de representantes eleitos por voto e cuja sanção principal seria a não reeleição pela perda dos votos de seu eleitorado<sup>12</sup>, e uma *horizontal* ou *legal*, representada tanto por sanções legais e administrativas quanto por mecanismos de perda de prestígio e de legitimidade moral (O'DONNELL, 1998, p. 98).

Embora se configure no principal mecanismo de controle dos agentes públicos nos modelos agregativos de democracia, o papel desempenhado pela *accountability* eleitoral é questionado por alguns autores, que consideram que o fato de (1) os processos eleitorais ocorrerem em intervalos relativamente amplos, (2) a pouca variabilidade observada entre as propostas apresentadas pelos partidos que dominam o cenário e (3) a falta de vínculo dos eleitores com seus representantes (KINZO, 2004, p. 29) fazerem com que o jogo eleitoral seja pouco eficaz como mecanismo de controle social de variados temas. Esta dissociação entre as ações dos representantes eleitos e os mecanismos de *accountability* eleitoral está na raiz das críticas aos modelos representativos de democracia, dirigidas por Guttman (1995), que considera fundamental que os mecanismos de acompanhamento das ações dos agentes públicos estejam em constante funcionamento. Por sua vez, O'Donnell (*Op. cit.*, p. 29) reconhece que fortes campanhas de reivindicações populares com apoio da mídia podem, de fato, influir no resultado de eleições mas considera que este mecanismo é pouco eficaz para

---

12 Para uma discussão acerca dos modelos representativos, responsividade e a questão da legitimidade nos regimes democráticos ver Robert Dahl, *Poliarquia – Participação e Oposição*. São Paulo: EDUSP, 1997.



lidar com as múltiplas questões e demandas da sociedade. Para este autor, tanto os processo eleitorais como os mecanismos de denuncia pelos movimentos sociais e por meio de mídia livre são ferramentas de *accountability* vertical que afetam os agentes públicos, sejam estes eleitos ou não. Se, por um lado, o risco de não se reeleger ajuda direcionar a atuação dos representantes eleitos, também a perda de prestígio de um agente governamental pode comprometer sua legitimidade e a base de apoio político indispensável ao exercício de suas funções.

A segunda dimensão de *accountability* é aquela que Guillermo O'Donnell denominou de *accountability horizontal*, a qual “denota o funcionamento de um sistema interestatal de pesos e contrapesos destinado a controlar ou castigar as ações ou omissões por parte dos funcionários ou organismos do Estado que possam ser consideradas ilegais” (PERUZZOTTI, 2009, p. 18). Para autores como O'Donnell e Peruzzotti, tal sistema compreende toda uma gama de agencias públicas, que teriam como função supervisionar a atuação dos agentes governamentais e coibir desvios cometidos na gestão pública. Inclui, portanto, toda uma rede de agências da esfera do judiciário e outras, como o ministério público, comissões parlamentares, controladorias e ouvidorias. O'Donnell (1998) considera que, nos regimes democráticos “novos” ou “imperfeitos”, como na maioria dos países da América Latina e do Leste Europeu, os mecanismos de *accountability* não estão plenamente estabelecidos, sendo particularmente falhos em sua dimensão horizontal. O autor prefere, nesses casos, adotar o termo poliarquia, como proposto por Dalh, para designar estes regimes e diferenciá-los dos regimes democráticos representativos baseados na prestação de contas, ou seja, do tipo de regime que Dalh denomina *poliarquia plena* ou *inclusiva*.

O'Donnell (*Op. cit.*) constata que nestas quase-poliarquias, as instituições públicas<sup>13</sup> que deveriam supervisionar os processos de gestão são, em geral, inoperantes ou coniventes com a atuação dos agentes governamentais, de forma que se torna necessária a adoção de mecanismos de pressão para fazer funcionar

---

13 Como exemplo de agencias públicas que tem em suas atribuições o acompanhamento e supervisão dos processos de gestão, O'Donnell cita as instituições do Poder Judiciário, instâncias de ouvidoria, defensoria e Ministério Público, ou instituições congêneres.

tais instâncias de controle social. Peruzzotti (*Op. cit.*) utiliza o conceito de *accountability social* para designar o conjunto de atores sociais que trabalham para pressionar o funcionamento destas instâncias de *accountability legal*, dando destaque à atuação de três protagonistas: as ONGs, os movimentos sociais e as instituições de mídia independente. O autor considera que cada um destes segmentos contribui com seus inputs específicos para a ativação destes mecanismos de *accountability social*, e que suas ações se potencializam quando os atores sociais dos três segmentos agem em sinergia. Este autor identifica duas vias de ação destes agentes sociais: (1) indicação de déficits institucionais, como nos casos em que se denunciam desvios ou inoperância de instituições públicas, e (2) ativação dos mecanismos de prestação de contas, que podem compreender ações de cobrança às agências responsáveis e/ou em mecanismos de denúncia pública, inclusive com emprego de canais de mídia, o que pode comprometer o capital simbólico e “determinar o destino eleitoral ou laboral do representante” (PERUZZOTI, 2009, p.10-12). Este mesmo autor alerta, porém para dois riscos inerentes às políticas de *accountability*. O primeiro é que na medida em que as agências responsáveis pelo monitoramento das ações dos agentes públicos e por sanções, nos casos de desvios, se mostram ineficazes elas perdem credibilidade. O segundo é que uma profusão de denúncias sucessivas leve a uma descrença geral nas instituições, o que poderia comprometer a legitimidade dos agentes governamentais e do próprio sistema político como um todo (*ibid.*, p. 15).

Outro termo que figura com frequência em textos de Democracia Deliberativa é *fairness*, termo este que é empregado ora como significando o princípio de *equidade*, e ora associado ao significado de *Estado de Direito*.

O conceito de equidade é central à discussão de justiça social, e tem sido discutido através de séculos por pensadores que incluem desde Aristóteles até as recentes discussões por autores como John Rawls. O termo vem do latim *aequus* ou *aequitas* que pode ser traduzido, respectivamente, como igual ou igualdade, sendo um dos princípios centrais na aplicação do direito. Nesta área do saber o termo equidade encerra o tríplice significado de ser o espírito idealista de justiça que deve orientar a (1) elaboração, (2) aplicação e (3) interpretação das leis.

Nesse caso, o entendimento é que as leis devem ser interpretadas e adaptadas a cada situação em questão, tendo em vista, inclusive, sua função social. Assim a ideia de equidade está relacionada diretamente ao conceito de justiça, sendo mesmo anterior ao entendimento do direito (LIGERO, 2005).

*Fairness* constitui um dos princípios centrais daquele que pode ser entendido como o manifesto seminal da governança global, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), na qual se afirma que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos” (*idem*, art. 1º) e que “todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei” (*idem*, art. 7º).

Além do significado de equidade, acima apresentado, o conceito de *fairness* compreende também o chamado *Rule of Law*, termo que pode ser traduzido para o português como Estado de Direito ou Regime de Direito. Este conceito complexo implica, dentre outras coisas, que as leis sejam acessíveis a todos e compreensíveis por todos e que estas prevejam igual tratamento a qualquer um. Além disso, a vigência do Estado de Direito significa garantir direitos individuais e prevenir o uso arbitrário de poder por parte das autoridades, o que pressupõe autonomia do poder judiciário e o livre acesso dos cidadãos às instâncias legais em defesa de seus direitos. Esta condição supõe um ambiente seguro para o cidadão, no qual impere a liberdade política, religiosa e o direito de associação. Por outro lado, pressupõe também uma base estável para os direitos de propriedade e de livre negociação, bem como a estabilidade e a garantia de cumprimento de contratos comerciais (GRAHAN *et. al.*, 2003, 24). O Estado de Direito representa assim, uma das premissas centrais das reformas dos Estados apoiadas e cobradas pelo Banco Mundial em suas políticas de “Boa Governança”. Não é por acaso que a associação entre Democracia Liberal e Liberalismo Econômico têm representado, ao longo da história do capitalismo, o padrão ideal de regime para os investimentos de capital.

Para além deste sentido, que envolve os campos da economia, direito e administração, o termo *fairness* está associado às condições necessárias para o estabelecimento de processos que se pautem pelo princípio de equidade.

Equidade é um conceito milenar, cujas origens remontam ao pensamento de Aristóteles, no século V a. C.; porém, é também de difícil precisão, em grande parte devido aos muitos autores que o têm abordado, ao longo do tempo e a partir de distintas visões. Assim, dependendo da perspectiva ideológica, ou da área de saber a partir da qual é reinterpretado, sua elaboração pode compreender conceitos liberais ou republicanos, bem como formulações desenvolvidas a partir do campo econômico, sociológico ou psicológico. Em linhas gerais equidade diz respeito à distribuição justa e/ou igualitária de benefícios. Porém, uma vez que os critérios de justiça em uma sociedade estão associados a suas características históricas, culturais e ideológicas, os parâmetros empregados na definição de quem receberá benefícios variam enormemente de uma sociedade para outra. De toda forma, um entendimento consensual é que os benefícios devam ser distribuídos de forma a evitar situações de grave iniquidade social, sendo que os cenários nos quais se observa miséria e grande contraste social estão geralmente associados à falta de equidade na distribuição dos recursos públicos (LIMA, 2010).

Assim, em regimes de inspiração democrática, os remédios para a reparação de condições de falta de equidade podem e devem ser buscados nos processos participativos. Nestes, o exercício do direito à voz pelos implicados, aliado a mecanismos de *accountability*, devem, em tese, resultar em uma maior responsividade do poder público. Estes mecanismos são particularmente relevantes quando exercido em arenas institucionais, nas quais as discussões podem apontar para soluções que sejam legitimadas por processos deliberativos. Naturalmente, dinâmicas desta natureza demandam mobilização e participação por parte dos interessados. Cabe, porém, reafirmar que o poder nestes processos deve ser entendido como resultante da ação comunicativa. Por este entendimento, a própria dinâmica de participação, bem como a constituição de redes de apoio e solidariedade, tende a contribuir para a ampliação do poder de cada ator social. Por outro lado, autores como Young (2001) consideram que a defesa dos interesses das classes dominadas depende de que os processos deliberativos sejam, em muitos momentos, complementados pelo viés de ativismo e de

participação política local, como forma de reforçar demandas e manter vivos os compromissos de seus representantes.

Ao longo deste capítulo da tese se buscou problematizar a concepção de democracia deliberativa e estabelecer sua relação com a concepção de poder constituído pela ação comunicativa. Foram também apresentados e discutidos alguns princípios centrais e conceitos-chave direcionadores dos processos participativos, sendo levantadas questões relativas ao papel da participação social e da representação, particularmente no que diz respeito aos processos deliberativos e de exercício de controle social sobre os agentes governamentais. Nesta sessão examinamos ainda como o exercício do direito à voz, central à melhora da responsividade nos processos gestão, reforça a legitimidade das formas de governo. Nesse sentido, a concepção de democracia deliberativa, segundo a perspectiva abordada, se apresenta como uma alternativa aos modelos verticalizados de gestão.

O entendimento alcançado é que abordagens inspiradas por esta concepção de democracia podem, e devem, ser aplicada aos processos de gestão pública. Em vista das críticas apresentadas, em especial daquelas relativas ao pressuposto habermasiano de busca de consenso, a consideração é que a posição defendida por Gutmann e Thompson parece apresentar uma proposta mais condizente com as condições de conflito moral e de interesses que usualmente permeiam as negociações políticas.

Assim, a partir da discussão desenvolvida até agora, o referencial teórico que será adotado, para a análise dos processos de gestão previstos nos marcos legais e do discurso das instituições responsáveis pela gestão da biodiversidade no caso brasileiro, compreende a concepção apresentada por Gutmann e Thompson de democracia deliberativa. Esse referencial compreende ainda as concepções apresentadas por Habermas (1980) de poder pela ação comunicativa e os pressupostos apresentados por este autor da pretensão de validade dos discursos (1989), dimensões que são acolhidas e não contrapostas pelos autores adotados.

Ao longo das últimas três décadas, com crescente ênfase, o estabelecimento de processos de governança tem sido apontado por organismos

internacionais de cooperação como uma opção viável para resolução de muitos dos desafios com que os agentes governamentais vêm se defrontado nos processos de gestão pública. Algumas destas demandas podem ser entendidas como decorrentes da, já citada, ampliação do espectro de demandas populares nas sociedades contemporâneas - marcadas pela multiplicidade étnica, cultural e pelo afloramento dos novos movimentos sociais – enquanto que outras dizem respeito à redução do poder de investimento e de realização dos estados nacionais, resultado de um processo que se observou marcadamente a partir da década de 1980. As abordagens preconizadas para a constituição de processos de governança na esfera governamental usualmente passam pela instituição de espaços formais de participação, nos quais atores da sociedade civil e de setores produtivos interagem com os do setor governamental, na apresentação de demandas e busca de soluções. Sendo assim, o referencial construído ao longo deste capítulo deve ser pensado como possível direcionador de processos democráticos de governança. No próximo capítulo será abordada, portanto, a temática da governança, sendo o conceito apresentado e discutido a partir da leitura de diversos autores afeitos ao tema, com especial atenção aos aspectos relativos à sua aplicação à esfera pública, sempre tendo como referencial direcionador a perspectiva da Democracia Deliberativa, desenvolvida neste capítulo.

## 2- A PERSPECTIVA DE GOVERNANÇA: ESPAÇOS INSTITUCIONAIS PARA A INSERÇÃO DE ATORES SOCIAIS NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO NA ESFERA PÚBLICA

*Governing issues generally are not just public or private, they are frequently shared, and governing activity at all levels (from local to supra-national) is becoming disused over various societal actors whose relationships with each other are constantly changing.*

Jan Kooiman, *Government as Governance* (p. 3)

Ao longo das últimas décadas o termo *governança* tem sido empregado com frequência em textos acadêmicos de inúmeras áreas de conhecimento, como nas de administração, relações internacionais, gestão e políticas públicas, figurando com destaque em documentos e orientações das agências de fomento ao desenvolvimento e em relatórios e projetos do terceiro setor. O termo é usado em relação às mais distintas abordagens, associado a uma ampla gama de temas, como de governança corporativa, urbana, ambiental, pública, mundial, regional, local, da *internet*, etc. Frequentemente, é empregado com significados diversos e até mesmo conflitantes (BRESSER PEREIRA, 98; GONÇALVES, 2005). É comum, por exemplo, encontrar o termo governança empregado como sinônimo de governo ou ainda confundido com conceitos como o de governabilidade ou capacidade governativa (SANTOS, 1996). Seu uso indiscriminado levou alguns autores a afirmar que “*governança* tornou-se um conceito-chave, que todos utilizam sem saber exatamente o que é” (KISSLER & HEIDEMANN, 2006, p. 481). Segundo Weiss (2000, p. 795), apesar de estar atualmente “na moda” (*fashionable*), o conceito poderia ser considerado como tão antigo quanto a própria história das sociedades, uma vez que, a princípio, pode se referir a todas as diferentes formas nas quais as sociedades se organizam para que sejam conhecidas as demandas de seus membros, definido o que será feito em relação a estas e como isso deve ocorrer. Este autor situa, porém, o afloramento do uso do termo *governance* associado à gestão pública e às políticas de

desenvolvimento no contexto dos anos 1980 e 1990. Desde esta época, a banalização do termo tem sido de tal ordem que quando se menciona atualmente a noção de governança é fundamental se detalhar exatamente a que se refere, a partir de que ponto de vista e qual o referencial teórico adotado para tal.

Com base neste contexto, ao longo desse capítulo será apresentado, resumidamente, um histórico sobre a formulação da concepção de governança, seu desenvolvimento e aplicação em diferentes esferas; serão apresentadas e discutidas propostas e princípios gerais dessa concepção, bem como alguns conceitos-chave para a discussão de sua aplicabilidade à esfera pública. Também é abordado o afloramento do conceito de “boa governança”, o qual tem sido adotado de forma ampla nos processos de gestão, tanto na esfera privada com o na pública. Desta forma se busca delimitar o referencial teórico, a partir do qual serão elaboradas as questões desse exercício acadêmico, com especial atenção aos questionamentos relativos aos processos de estruturação de governança na esfera pública.

Este capítulo também se apresenta e discute a proposição da UICN de adoção de princípios de *boa governança* na gestão de áreas protegidas, como o objetivo de garantir a participação das populações locais nos processos de gestão.

Finalmente o capítulo compreende ainda uma discussão acerca da experiência brasileira dos Conselhos de Políticas Públicas, os quais foram criados a partir da promulgação da Constituição de 1988 com o intuito de fortalecer e complementar os processos de democracia representativa pela participação da sociedade na formulação e avaliação de políticas. A sessão traz uma discussão acerca destes espaços enquanto instâncias de governança participativa, abordando suas propostas e apontando questões relativas a sua efetivação.

## **2.1 Mas afinal em que consiste Governança? Conceituando e referenciando um termo polissêmico.**

O termo *governança*, assim como *governo*, vem do antigo verbo grego *κυβερνάω* (que pode ser encontrado escrito das formas *kubernao*, *kybernan* ou ainda *kuberman*), que significa literalmente dirigir ou guiar uma embarcação. Este teria sido usado, pela primeira vez, com o sentido de dar direção política ao



Estado por Platão em *A República*, trabalho seminal considerado, ainda hoje, como o mais influente de todos os textos sobre filosofia e teoria política, isso tanto por seu caráter intelectual como histórico. *Governance* é, portanto, um termo antigo, e, ao longo de séculos, tem sido empregado com sentidos relacionados aos sistemas estabelecidos para exercer governo ou ao poder de governar (MASERUMULE, 2011, p. 265-266).

Em particular a partir do último quarto do século XX, o termo passou a estar associado a concepções específicas das ações para se exercer governo, em especial quando empregado no qualificativo boa governança (*good governance*). A origem do sentido, atualmente disseminado, atribuído ao termo *governance* pode ser traçada ao artigo do economista britânico, radicado nos Estados Unidos, Ronald Coase (1937), intitulado *The Nature of the Firm*. Este artigo versa sobre a operacionalização dos processos de integração entre empresas e parceiros externos, bem como do estabelecimento de processos de relação de trocas internas às corporações, como nos casos de fornecimento de componentes e serviços por empresas subsidiárias e associadas. A proposta original, neste caso, seria a de substituição de uma gestão vertical e hierarquizada por uma organização em rede, mais apropriada à gestão de corporações e às demandas geradas por práticas administrativas que incluem parceiros externos, como nos casos de terceirização de serviços e do fornecimento continuado de *commodities*. Por esta via, as trocas realizadas e os serviços contratados internamente às próprias firmas não estariam de todo sujeitos à lógica do mercado na fixação de seus preços. Além disso, essas negociações internas não estariam submetidas às complexas regras dos contratos comerciais que regem a relação entre parceiros no mercado, o que serviria para reduzir os custos de produção ao evitar os custos de elaboração de contratos, além dos encargos e impostos incidentes em muitas operações comerciais. Outra vantagem desta forma de pactuação seria que os casos omissos e conflituosos poderiam ser resolvidos por arbitragem interna, sem necessidade de se recorrer à justiça, o que pouparia tempo e recursos. Esta discussão é retomada, na década de 1970, por autores como Oliver Williamson (1979), aluno de Coase, que a aprofundou, problematizando particularmente as

questões inerentes aos custos relativos aos processos de negociação e contratação de produtos e serviços. Em sua apreciação, uma redução de custos de transações pode ser alcançada através do estabelecimento de estruturas de governança adequadas envolvendo os parceiros:

*A discriminating analysis will explain which transactions are located where and give the reasons why. The overall object of the exercise essentially comes down to this: for each abstract description of a transaction, identify the most economical governance structure - where by governance structure I refer to the institutional framework within which the integrity of a transaction is decided. Markets and hierarchies are two of the main alternatives. (Ibid, 1979, p. 234-235)*

Williamson sustenta que, nos casos de transações recorrentes, os custos de se manter estruturas de governança integrando os parceiros são menores e as vantagens maiores do que aqueles relativos à elaboração e acompanhamento de complexos contratos comerciais. Tal modelo de estruturação das relações de compra e contratação de serviços teria como vantagem a redução dos custos mas também a diminuição dos riscos inerentes às relações comerciais pautadas pelo imediatismo e oportunismo.

Um autor fundamental para a compreensão do conceito de governança, como tem sido amplamente aplicado aos ambientes corporativos de negócios e instituições, e cujas propostas tem influenciado decisivamente também os processos de direcionamento do desenvolvimento das economias nacionais, é Michael Porter. Formado em engenharia, com pós-graduação na *Harvard Business School*, da qual é professor desde 1973, Porter é o autor de artigos e livros que discutem temas relacionados à gestão de empresas e à articulação de setores empresariais, tendo protagonismo na concepção e popularização de conceitos amplamente adotados nesta área de atuação em décadas recentes, como os de “vantagem competitiva” e “pensamento estratégico”. Alguns de seus trabalhos estão entre os mais citados e influentes das últimas décadas nesta área do saber, como é o caso de *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors*, de 1980, e também de *The Competitive Advantage of Nations* (1990). Neste último, Porter realiza um estudo de como se

desenvolveram, entre 1971 e 1985, os setores mais competitivos de dez países importantes em termos comerciais, o que lhe permitiu identificar uma série de condições que contribuíram para sua competitividade. Com base nesse amplo estudo, o autor propõe um modelo de análise e de organização do funcionamento das instituições para maximizar a competitividade, tanto de setores empresariais como da própria economia de países. Nesse sentido, o autor propõe o emprego de um diagrama, a que denomina de “Diamante da Vantagem Nacional”, no qual os elementos que ocupam as quatro pontas de um losango se articulam e se influenciam, mutuamente, para o desenvolvimento de vantagem competitiva, sendo estes interdependentes entre si. São os seguintes os elementos desta dinâmica apontados por Porter: (1) a *Condição dos Fatores* relativos à produção, o que inclui elementos como a disponibilidade de mão-de-obra e infraestrutura; (2) as *Condições de Demanda* do mercado interno para o produto ou serviço; (3) *Fatores correlatos e de apoio*, o que compreende a presença de fornecedores e outros setores fundamentais ao desenvolvimento do setor e (4) *Estratégias, Estruturas e Rivalidade das Empresas*, o que inclui as condições existentes no país que determinam como as empresas se estruturam, organizam e são administradas, bem como as condições de rivalidade entre as empresas no mercado (*ibidem*, p. 78-79).

Para ilustrar sua tese, Porter cita como exemplo o caso do setor industrial de cerâmica italiano, demonstrando como este se desenvolveu no pós-guerra, partindo de pequenas indústrias familiares, até assumir a liderança mundial no setor. Dentre as estratégias determinantes dessa trajetória de sucesso, Porter destaca ainda os processos de articulação entre os atores locais, em um contexto que inclui tanto a competição como a colaboração entre estes atores. Assim, em um mesmo ambiente regional, conviviam fornecedores que competiam entre si, mas que também se articulavam com as demais empresas do setor para, por exemplo, investir em avanços tecnológicos e demandar os investimentos em infraestrutura, necessários ao desenvolvimento de todo o setor. No caso do setor italiano de cerâmica, os arranjos de interlocução estabelecidos entre os atores participantes- que compreendiam uma forte associação setorial, mas também

processos horizontais de negociação entre indústrias e fornecedores – propiciaram bases para uma permanente dinâmica de desenvolvimento local, articulando esforços e direcionando recursos para áreas como a formação de mão-de-obra, o desenvolvimento de tecnologia adequada e o investimento conjunto para a conquista de mercados (*ibidem*, p. 80-83). No que diz respeito aos processos que podem ser entendidos como de funcionamento de instâncias de governança, ou seja, no sentido de se promover a integração horizontal entre parceiros para o estabelecimento formas de governar processos de trabalho inter-relacionados, o estudo demonstra as vantagens inerentes à proximidade, tanto física como comunicacional, entre as firmas e seus fornecedores, para o desenvolvimento de todo o setor. Usando como exemplo o caso do setor de cerâmica italiano, Porter aponta como um ambiente no qual coexistem a competição entre fornecedores e o estreito relacionamento de trabalho entre fornecedores e usuários finais contribui para o desenvolvimento de um setor econômico, o qual se beneficia do rápido e contínuo fluxo de informações e do constante troca de ideias e inovações (*idem*, p. 83).

Por outro lado, Omar Aktouf (2002) faz uma crítica ao *porterismo*, apontando diversas inconsistências teóricas sobre as ideias deste autor, algumas das quais comprometeriam sua aplicabilidade à gestão pública e, particularmente, ao contexto das economias nacionais. Uma das questões centrais destacada por Aktouf é que Porter estrutura suas proposições a partir da lógica da competição, típica dos setores produtivos, e ressalta que as proposições porterianas teriam como um de seus pontos centrais a redução dos custos, o que resultaria, em geral, em redução massiva do emprego de mão-de-obra. Sendo assim, ao pensar a partir de uma lógica de mercado, as propostas de Porter não consideram as questões sociais envolvidas.

Outro ponto central da crítica que Aktouf dirige a Porter é a de que este último parte do pressuposto de um contexto pautado pela livre iniciativa, no qual agentes econômicos atuam em um ambiente de mercados livres. Isso faz com que o *porterismo*, na prática, interprete o mundo como um campo de batalhas para a competição desenfreada pelo lucro e a acumulação de capitais. Além disso, o

*porterismo* não consideraria os limites ambientais à expansão da economia em escala mundial, trabalhando a partir de uma premissa do crescimento infinito da economia e da produção em grande escala, que teria como mecanismos de regulação o próprio mercado e o princípio *darwiniano* da sobrevivência do mais apto (ou do mais forte). Para Aktouf, tal lógica de pensamento não se adequa, em absoluto, ao contexto de sociedades nacionais contemporâneas, pois opera a partir de uma visão de curto prazo, que resultaria catastrófica caso fosse aplicada ao contexto global. Nos desdobramentos de sua crítica ao *porterismo*, Aktouf alerta ainda para a maneira como a lógica *porteriana* tem influenciado “o pensamento econômico-gerencial dominante atual, marcado particularmente pela moda da governança e da estratégia corporativa. Elas próprias dominadas pelos trabalhos de Michael Porter e seus incontáveis seguidores” (AKTOUF, *Op. cit.*, p. 51).

Dessa forma, ao longo da segunda metade do século XX, a produção acadêmica nas áreas de administração e economia passou a contribuir, significativamente, para a difusão do termo *governance*, amplamente difundido na extensa literatura associada à denominada Governança Corporativa. O conceito de Governança Corporativa passou, assim, a ser aplicado aos processos de controle internos das corporações, as quais estabelecem conselhos, ou outras formas internas de deliberação coletiva, para o controle e acompanhamento dos processos executivos na gestão empresarial. Dependendo da estrutura, das suas regras de funcionamento e dos objetivos a que se propõem, estes conselhos podem contar, além de acionistas, com a participação de representantes de outros setores envolvidos, como investidores externos, interlocutores de conselhos fiscais, de auditoria independente, parceiros comerciais e ainda funcionários e usuários.

Mas desde então, e em especial a partir das duas últimas décadas do século XX, o conceito de governança passou a ser aplicado também a contextos distintos, que incluem a gestão governamental, a de organizações não governamentais e de associações de cunho local. Isto significou uma expressiva mudança nos métodos de gestão, que se caracterizou pela ampliação da base dos

atores sociais que são ouvidos e considerados nos processos de tomada de decisão. Atualmente, segundo a literatura pesquisada, podem ser identificados pelo menos quatro campos nos quais o conceito de governança tem aplicação e difusão significativa: (1) Governança no sentido global, que compreende relações para além do âmbito de ação dos estados nacionais; (2) Governança no espaço nacional, a qual compreende interações estabelecidas entre as múltiplas esferas envolvidas e nos diferentes níveis da gestão governamental (nacional, regional, estadual, municipal, distrital, etc.); (3) Governança institucional, que pode compreender os sistemas de gestão adotados por instituições ou empresas, privadas ou públicas, as quais constituem conselhos ou outros órgãos colegiados de controle da gestão e (4) Governança local e comunitária, que compreende os processos locais de discussão e organização do espaço comunitário, não tendo necessariamente uma institucionalização formal (GRAHAM *et. al.*, 2003).

Cabe aqui um parêntese para distinguir dois termos muito semelhantes que se referem a conceitos distintos, muito embora complementares e amplamente imbricados, os quais são muitas vezes usados sem a necessária distinção: governabilidade e governança, essa última compreendida no que se refere à sua aplicabilidade aos processos na esfera pública. A maioria dos autores pesquisados (BRESSER PEREIRA, 98; FERREIRA, 96; GONÇALVES, 2005; AZEVEDO & ANASTASIA, 2002) concordam que Governabilidade se refere a um atributo da sociedade e diz respeito às condições políticas que permitem ao Estado governar, o que implica em condições de legitimidade do Governo frente à sociedade e no relacionamento com as esferas legislativas e instâncias administrativas do estado. Para Bresser Pereira (1998, p. 33) “governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade; governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas”. Assim, enquanto o sentido de Governabilidade teria uma dimensão essencialmente governamental, Governança seria um atributo do Estado como um todo, resultante da relação do Governo com a sociedade na implementação de políticas públicas. Azevedo e Anastasia (*Op. cit.*) consideram que Governabilidade se refere “às

condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder” (p. 80), relacionado ao exercício da autoridade política do Estado, enquanto que estes mesmos autores relacionam Governança à qualificação do modo de uso dessa autoridade, no que envolve, para além das formas institucionais de tomada de decisão, as relações do Estado com as organizações da sociedade na “definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas” (*idem*). Santos (1996), por sua vez, considera que os significados atribuídos ao termo governança se expandiram de tal forma e se revestem de tal ambiguidade que uma distinção entre os dois conceitos não seria mais um projeto viável. A autora propõe então o abandono do termo governabilidade e a adoção do termo *capacidade governativa*, para resgatar a simplificação analítica necessária ao debate. Para esta autora Capacidade Governativa se refere à capacidade de “identificar problemas da sociedade, oferecer soluções” e “implementar as políticas formuladas mobilizando para isso meios e recursos políticos e financeiros necessários” (*ibid.*, p. 10).

Pela concepção apresentada por estes autores é possível afirmar que há condições em que pode haver Governabilidade sem necessariamente haver governança, enquanto que um bom estado de governança depende de haver governabilidade. Em um aspecto, entretanto, todos os autores citados concordam: no que diz respeito à esfera pública, governabilidade e governança só podem existir em função da existência e funcionamento do Estado. Nos casos de um regime centralizado, mas com boa capacidade de implementação de políticas públicas, sem que haja uma significativa participação da sociedade civil no direcionamento e implementação dos processos de gestão, pode-se atingir uma condição de plena governabilidade sem que a dimensão de governança seja efetiva. Por outro lado, o sentido de governabilidade é condição essencial à inclusão dos demais setores, para além dos governamentais, nos processos de gestão pública. Assim, processos de gestão pública, a dimensão de Governança só seria viável em um ambiente no qual houvesse Governabilidade, esta entendida como uma condição essencialmente estatal. Por esta perspectiva, processos de articulação entre parceiros da sociedade civil, ONGs e de setores

produtivos que não contemplem o protagonismo da dimensão governamental não podem ser entendidos como associados à esfera da Governança Pública.

## **2.2 O contexto das reformas neoliberais e a ascensão da concepção de “boa governança”**

A partir do final dos anos 1980 o termo governança passou a ser adotado pelas principais agências de fomento ao desenvolvimento, em especial o Banco Mundial, que passou a preconizar e apoiar um conjunto de reformas estruturais dos estados, com o objetivo de implantar um novo modelo de gestão pública para a aplicação dos recursos disponibilizados por seus projetos de cooperação internacional, adequando as estruturas administrativas dos estados nacionais à abertura generalizada dos mercados. Estas receitas preconizavam, dentre outras medidas, a redução dos estados nacionais e seu afastamento do papel de empreendedor. Com seu poder de investimento reduzido, estes deveriam atuar como reguladores, fiscalizadores e indutores do desenvolvimento, deixando o papel de empreendedor exclusivamente para a iniciativa privada, a qual detinha o capital para realizar os investimentos necessários ao processo.

As mudanças no perfil dos estados nacionais estariam assim, e segundo esta lógica, em harmonia com o processo de globalização dos mercados que se desenvolveu a partir dos anos 1980 e que se radicalizou nos anos 1990, em especial após a queda do Muro de Berlin e o desmonte das economias do Bloco Socialista. Tais mudanças tinham como objetivo facilitar o fluxo de capitais e a abertura de mercados, o que implicava na desregulamentação e no desmonte de mecanismos nacionais de controle e sua substituição por estruturas e acordos globais que privilegiavam mecanismos de livre concorrência no mercado (DEFARGES, 1993, p. 53). Preconizadas por economistas afinados com as ideias do capitalismo *laissez-faire*, tais mudanças ficaram conhecidas como “reformas neoliberais” e marcaram uma importante mudança no direcionamento da economia mundial, que abrangeu as estruturas de cooperação econômica internacional, se contrapondo e substituindo a doutrina do intervencionismo



*keynesiano*, que havia dominado as instituições do sistema de Bretton Woods desde a sua criação, em 1944. Estas reformas induziram também o desmonte das políticas de estado de bem-estar social (*welfare state*) que haviam sido adotadas no pós-guerra por muitos países, em especial na Europa Ocidental. Tais mudanças na esfera econômica tiveram, como contrapartida política, a redemocratização de países da periferia do capitalismo, especialmente na América Latina e Ásia.

O novo contexto mundial determinou profundas mudanças nas diretrizes da cooperação internacional, o que incluiu os processos de acompanhamento da aplicação dos recursos disponibilizados. Na última década do século XX o termo governança passou a figurar nos textos oficiais do Banco Mundial, com a expressão “má governança” vinculada ao fracasso de projetos de desenvolvimento financiados por esta instituição, sendo estes usualmente projetos que buscavam prover os países da infraestrutura necessária à sua inserção na economia global. No entendimento desta instituição, tais fracassos seriam resultantes da má gestão dos recursos pelos estados nacionais, responsáveis pela execução destes projetos. Como “antídoto” para a ineficácia e corrupção dos estados nacionais em gerir tais projetos foram então propostas reformas estruturais que compreendiam a inclusão de outros atores sociais na gestão dos recursos públicos. Com isso se pretendia agregar saberes, criar um ambiente propício ao estabelecimento de parcerias e ao exercício de controle social. As políticas de “boa governança” passaram então a representar a tônica principal dos programas de reforma do Estado, preconizadas e apoiadas pelas agências de cooperação do sistema de Bretton Woods, em especial o FMI e o Banco Mundial (MILANI & SOLINIS, 2002).

Sob esta perspectiva, em 1991 o Banco Mundial editou o documento *Managing Development - The Governance Dimension*, que define conceitos e fornece orientações a seus parceiros e gestores no que diz respeito às questões de governança. O texto reforça o papel central da denominada “*boa governança*” para o estabelecimento e manutenção das condições para o desenvolvimento econômico dinâmico e equitativo, e justifica que este interesse surge da preocupação em alcançar êxito nas iniciativas que apoia. Este texto parte da

consideração de que os governos nacionais têm um duplo papel nesse processo, o de estabelecer e zelar pelo funcionamento de regras que garantam o funcionamento dos mercados e o de intervir quando falham os mecanismos de mercado. Para os propósitos a que se destina, o Banco Mundial apresenta neste documento a seguinte definição de governança:

*[...] the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. The Bank's concern with sound development management extends beyond the capacity of public sector management to the rules and institutions which create a predictable and transparent framework for the conduct of public and private business, and also to accountability for economic and financial performance. (idem, Executive Summary, pág. 1)*

Também neste documento de referência, o Banco enumera quatro dimensões de governança, fundamentais para os seus interesses, quais sejam: (1) capacidade e eficiência na gestão do setor público, (2) *accountability*, (3) previsibilidade e (4) estrutura legal que garanta o desenvolvimento e a informação (*ibid.*, p.7). Nesse texto *accountability* é entendida em sua interpretação mais simples, a de responsabilização dos agentes governamentais por suas ações, enquanto que previsibilidade diz respeito à estabilidade de processos e de regimes de governo, o que compreende a vigência do estado de direito<sup>14</sup>, regras definidas e garantias de cumprimento do que for contratado. O texto busca, portanto, estabelecer parâmetros na condução da gestão pública que contribuam para o sucesso das iniciativas financiadas por esta instituição. Sendo assim, a partir das iniciativas apresentadas neste texto de orientação e de seus desdobramentos, o conceito de “boa governança” passou a fazer parte do arcabouço de propostas preconizadas pelo Banco Mundial a seus parceiros.

Como desdobramento dos direcionamentos expressos no texto apresentado, desde a década de 1990 o Banco Mundial tem empregado critérios e indicadores para a avaliação da qualidade da governança em diversos países, que passaram a compor os chamados Indicadores de Governança Mundial (WGI). A ideia, neste caso, é a de que o estado de boa governança contribui para a melhora do desempenho das economias nacionais, sendo que, para alcançar a “boa

governança” seria necessário primeiro conhecer o estado dos processos de gestão nos países que apoia<sup>15</sup>. Para a definição desses indicadores, informações são levantadas por diversos órgãos e institutos ao redor do mundo. Estas compreendem pesquisas a domicílios e empresas, informações sobre negócios comerciais, organizações não governamentais e instituições do setor público. Na composição do WGI são consideradas seis dimensões da Governança:

1. **Voz e responsabilidade:** até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar da escolha do seu governo, bem como a liberdade de expressão, liberdade de associação e meios de comunicação livres.
2. **Estabilidade política e ausência de violência/terrorismo:** a probabilidade de o governo vir a ser desestabilizado por métodos inconstitucionais ou violentos, inclusive o terrorismo.
3. **Eficácia do governo:** a qualidade dos serviços públicos, a competência da administração pública e sua independência das pressões políticas; e a qualidade da formulação das políticas.
4. **Qualidade normativa:** a capacidade do governo de fornecer políticas e normas sólidas que habilitem e promovam o desenvolvimento do setor privado.
5. **Regime de direito:** até que ponto os agentes confiam nas regras da sociedade e agem de acordo com elas, inclusive a qualidade da execução de contratos e os direitos de propriedade, a polícia e os tribunais, além da probabilidade de crime e violência.
6. **Controle da corrupção:** até que ponto o poder público é exercido em benefício privado, inclusive as pequenas e grandes formas de corrupção, além do “aprisionamento” do estado pelas elites e pelos interesses privados.

(WORLD BANK, 2008)

Dessa forma, o Banco Mundial estabelece parâmetros para o monitoramento dos processos de governança nos diferentes países. Os indicadores do WGI apontam para mecanismos de funcionamento de sociedades democráticas, como as relativas às condições para a participação de cidadãos nos processos políticos e a vigência do estado de direito, o que implica também na existência, confiabilidade e autonomia das instituições responsáveis por garantir o funcionamento destes processos. São levados em consideração aspectos

---

14 Ver capítulo 1, na sessão 1.1, para a discussão sobre *accountability* e *fairness*.

15 A metodologia do WGI foi desenvolvida pioneiramente pelo *World Bank Institute* e pelo Departamento de Pesquisa do Banco Mundial (*World Bank Development Research Group*) e está em uso desde 1996, sendo continuamente aprimorada.

relativos à estabilidade da sociedade, como os relacionados à corrupção, violência e terrorismo, dentre outros, e dos riscos que implicam no cumprimento de acordos e contratos. O foco central e o objetivo final desta análise são relativos aos aspectos que implicam risco ao investimento de capitais, definindo em que medida seria seguro investir em um dado país, no que se afigura num indicativo tanto para o Banco Mundial e como para as demais instituições financeiras internacionais. Dessa forma, uma má avaliação no âmbito do WGI teria como consequência uma perda de confiabilidade frente aos investidores. Por outro lado, os relatórios de avaliação apontam para as dimensões que, na interpretação do Banco Mundial, precisam ser aperfeiçoadas para uma melhor avaliação do WGI e um consequente aumento da confiabilidade internacional na atração de investimentos.

Assim, a partir de sua gênese no campo da administração de empresas, a concepção de governança foi adotada pelas agências de cooperação internacional. Em paralelo e de forma intimamente relacionada a este processo, as mudanças no panorama político internacional, observadas após queda do Muro de Berlim e o desmonte do bloco socialista, demandaram novos parâmetros para sua interpretação. Nesse contexto, a concepção de Governança Global afluou como opção para designar e interpretar os processos de construção compartilhada de que se desenvolvem no panorama internacional altamente fragmentado que se seguiu ao contexto da Guerra Fria (WEISS, 2000). Por outro lado, as diretrizes cobradas pelas agências internacionais colaboraram para que a concepção de governança se disseminasse para outros campos de atuação, sendo aplicada amplamente aos processos de gestão na esfera pública. Assim, a próxima sessão é dedicada a apresentar estes processos e a discutir seus desdobramentos, o que inclui uma apresentação das principais linhas de pensamento relativas à adoção da perspectiva de governança ao contexto da gestão pública.

### **2.3 Governança em âmbito global e sua aplicação em relação ao espaço público**

A denominada “Governança Global” se refere aos mecanismos para a gestão de problemas comuns entre atores do cenário mundial, o que inclui a pactuação de compromissos e a criação e manutenção de estruturas para a gestão de assuntos de interesse comum. Compreende, portanto, os marcos legais que definem diretrizes para que melhor sejam administrados assuntos comuns ao contexto dos atores do cenário mundial. Inclui ainda o funcionamento de arenas de negociação e de institucionalidades que zelem pela a efetivação destes compromissos, fiscalizando, apoiando e acompanhando o desenvolvimento das ações pactuadas. O exemplo mais concreto destes mecanismos, na atualidade, é o próprio sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). Weiss (2000), porém, recorda que interpretar os atuais processos de Governança Global implica considerar toda uma gama de atores do cenário mundial, e não apenas os países ou nações. Isto porque, muito embora as premissas do direito internacional e a dinâmica dos compromissos negociados nestes fóruns estejam baseadas no princípio de soberania dos estados nacionais, nos casos de processos de governança global está consagrada a inserção de outros atores nesta dinâmica. Este é o caso de ONGs de ação global mas também de instituições do setor privado. Não se pode, todavia, considerar que se está tratando exclusivamente da inserção de “novos atores”: algumas destas organizações têm longa trajetória no cenário mundial, como é o caso da Cruz Vermelha ou mesmo da Igreja Católica (WEISS, *Op. cit.*, p. 10).

No sentido de compreender esta nova arquitetura das relações internacionais, foi composta em 1992, a Comissão Sobre Governança Global. Formada por 28 personalidades de diferentes países e áreas do conhecimento, esta elaborou, a pedido da Secretaria Geral da ONU, um relatório denominado *Nossa Comunidade Global*. Este documento traz uma análise das estruturas de governança mundial e propõe rumos para o seu aprimoramento. Seus pressupostos reafirmam a soberania nacional e a gestão democrática das nações como a base estável para esta construção e considera que a estabilidade mundial depende da negociação de acordos e consensos. Neste documento, governança é entendida como:

[...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições. (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 02)

Este documento reconhece e consagra o papel das organizações não governamentais (ONGs), em especial as de ação global, na construção de governança. Estas são entendidas como representações de demandas setoriais e da agenda social e humanitária, sendo importantes na construção de governança, tanto em nível local como internacional. O relatório ressalta ainda o seu papel na representação da sociedade civil, embora reconheça que “o setor abrange inúmeros organismos, nem todos democráticos em sua estrutura ou amplamente representativos em termos de participação” (Nossa Comunidade Global, p.26).

Quanto à dimensão pública de governança, esta envolve toda a série de mecanismos que têm se desenvolvido e consolidado no direcionamento e controle da gestão governamental. Em países de tradição democrática é usual que existam mecanismos bem estabelecidos para o acompanhamento das instâncias executivas e legislativas, bem como uma cultura de *accountability*<sup>16</sup> dos servidores públicos. Por outro lado, em países nos quais os processos democráticos são experiências recentes, o estabelecimento de mecanismos de controle social e *accountability* se configuram em desafios centrais à consolidação dos regimes democráticos (O'DONNELL, 1998).

Já no que se refere às mudanças que têm ocorrido nos processo de gestão pública, que compreendem as recentes experiências de inclusão de atores sociais e do mercado nos processos de tomada de decisão e no direcionamento de ações, estas podem ser entendidas como decorrência da, já comentada, diminuição do poder de intervenção dos estados nacionais, o que tem exigido uma reinterpretção do entendimento de espaço público e do próprio papel do estado.

---

<sup>16</sup> A discussão sobre o conceito de *accountability* e suas dimensões é desenvolvida na sessão 1.1 - *Responsividade, Accountability, Controle Social e Equidade: Conceitos-chave na discussão e interpretação de processos democráticos.*

Em *Government as Governance* o cientista político holandês Jan Kooiman (2003) desenvolve um estudo em que discute as diversas formas que a ação de governar tem assumido na atualidade, em especial de diversos aspectos observados nas relações entre a esfera governamental e outros atores. Em sua visão:

[...] *governance of and in modern societies is a mix of all kinds of governing efforts by all manner of social-political actors, public as well as private; occurring between them at different levels, in different governance modes and orders. (idem, P. 3)*

Nesse estudo o autor considera que tem havido uma mudança de perfil na atividade dos governos, que têm apostado na facilitação e na cooperação com as iniciativas desenvolvidas por outros atores; por isso o autor considera que, mais do que um simples “encolhimento” do estado, o que se observa é uma reestruturação de seu papel na sociedade. O que não significaria que sua intervenção seria menos importante mas apenas que as antigas estruturas de governança estatal não estão adequadas às demandas do momento atual. Isso se dá na medida em que caberia agora à esfera estatal, não mais o papel de realizador, mas de coordenador da atuação do conjunto de atores envolvidos. Sendo assim, sua esfera de atuação diz respeito tanto à participação nos processos de tomada de decisão como ao protagonismo no acompanhamento e fiscalização da implementação das ações que forem deliberadas.

Como anteriormente discutido, desde o início dos anos 1990, o termo governança (*governance*) vem sendo empregado, com frequência crescente, na literatura sobre a gestão pública, relacionado a tendências articuladas às necessidades e vantagens de se mobilizar os conhecimentos e potencialidades da sociedade para a melhoria do desempenho da administração pública e democratização dos processos decisórios. Em tais experiências, que Frey (2007, p. 136-139) qualifica como *ampliadas e participativas*, ou ainda *interativas*, o espaço público inclui não apenas atores governamentais, mas compreende também o protagonismo de representações da sociedade civil e dos setores produtivos. Dessa forma, a construção das políticas públicas deixa de ser exclusivamente pautada pelas políticas de Estado e passa a agregar a crescente

influência de atores externos à esfera governamental (ALVES & BURSZTYN, 2009, p. 20-21).

Porém, por sua vinculação histórica às políticas econômicas neoliberais do Banco Mundial, muitos autores consideram o conceito de governança como um complemento na regulação da globalização econômica. Embora concordando com as críticas nesse sentido, Milani e Solanís (2002) consideram que os questionamentos levantados pelo debate sobre governança nas esferas públicas tiveram o mérito de reabrir a discussão sobre o espaço público e de reforçar o papel dos atores não governamentais em sua democratização. O estabelecimento de estruturas de governança poderia, assim, ser entendido como um caminho para a coordenação entre as demandas e ações de governo, mercado e sociedade. Assim, na concepção proposta, o espaço público adquire outra configuração, sendo institucional, porém não apenas governamental, mas composto pelos distintos segmentos da sociedade. Neste caso, nos atuais processos de governança na gestão pública, o espaço público compreende a esfera governamental em suas distintas institucionalidades, mas também os componentes sociais e os setores produtivos. Isto implicaria em uma ampliação da base na tomada de decisões, na agregação de poder de investimento, mas que também configuraria em instância de legitimação de processos e de compartilhamento de responsabilidades na regulação das atividades. Porém, para Fonseca e Bursztyn (2009), apesar de a emergência do conceito de governança estar relacionado às ideias e práticas das reformas neoliberais, que incluem os processos de redução do estado, sua trajetória:

“[...] ganhou vida própria e adquiriu características que vão muito além da mera transferência da responsabilidade regulatória do governo para o mercado. Atributos como participação, descentralização, responsabilização e equidade entre os atores dão à noção de governança um conteúdo de legitimidade e pragmatismo, abrindo espaço de possibilidade para uma regulação que leve em conta fatores extra econômicos.” (*Op. cit.*, p. 3)

Também para estes autores, a constituição de instâncias efetivas de governança “representa uma possibilidade de estabelecer um processo político



mais abrangente, eficiente e justo”, que promova o pluralismo político (*ibidem*, p. 2). Em sua concepção:

Governança consiste na distribuição de poder entre instituições de governo; a legitimidade e autoridade dessas instituições; as regras e normas que determinam quem detém poder e como as decisões sobre o exercício da autoridade são tomadas; relações de responsabilização entre representantes, cidadãos e agências do Estado; a habilidade do governo em fazer políticas, em gerir os assuntos administrativos e fiscais do Estado, e prover bens e serviços; e o impacto das instituições e políticas sobre o bem-estar público. (*ibidem*, p. 2-3)

Assim, duas correntes distintas podem ser delineadas em relação à interpretação dos processos de governança nas esferas públicas, resultantes de diferentes visões de mundo e orientação ideológica. A primeira vertente de pensamento relativo aos processos de governança na esfera pública enfatiza as vantagens nos aspectos gerenciais da inclusão dos atores não governamentais na gestão pública, tendo como objetivo principal uma maior eficiência e efetividade dos processos de gestão, em virtude do acréscimo de visões, saberes e potencialidades. Por esta vertente, nos arranjos de governança, a ampliação da base de participantes nos processos de tomada de decisões é entendida como sendo uma parte necessária e desejável do novo contexto de modernização e enxugamento do Estado, baseado nos modelos de gestão das empresas privadas. Muitos dos textos que se associam a esta visão apresentam como critérios da “boa governança” a diminuição das funções do Estado e redução do déficit público. Esta leitura de governança tem como primordial a nítida separação entre a esfera política - onde são tomadas as posições políticas e traçadas as diretrizes básicas da gestão pública - e a esfera executivo-administrativa, que deveria dispor de ampla liberdade gerencial. Os defensores desta linha de interpretação sobre governança, que poderia ser denominada de *governança de cunho tecnocrático* ou *gerencial* (FREY, *op. cit.*, p. 139-141), consideram essa autonomia “essencial para garantir a cobrança de resultados e estabelecer a transparência e condições de *accountability*” (*ibidem*, p. 141), aspectos particularmente importantes em países como o Brasil, que carece de uma cultura política de controle social dos agentes governamentais (*idem*).

Esta demanda por autonomia dos agentes administrativos pode ser entendida como a pretensão de se implementar uma demanda liberal clássica, a de promover a separação entre as esferas administrativa e o campo de atuação da política. Como coloca Acsehrad (2006):

*De la misma forma en que se pretende hacer creer que las reformas de mercado generarán crecimiento y prosperidad, se intenta difundir también la idea de que existen recetas administrativas autónomas, distanciadas del mundo turbulento de la política, de la estructura y de la competencia del Estado, e indispensables para la eficiencia de los propósitos del ajuste. Se recurre al viejo e irrealizado truco liberal de la separación entre los mercados y los espacios de la política. Para concretizarlo, los flujos oficiales de financiamiento internacional al desarrollo son crecientemente vinculados a reformas institucionales nucleadas por la temática de la buena gobernanza. La gestión de la gobernabilidad es identificada con la capacidad de reducir las incertidumbres para los capitales mundializados, eliminando los márgenes de posibilidad de que las reglas e instituciones económicas puedan ser alteradas. (Op. cit., p. 235-236)*

Desta maneira, as propostas para a reestruturação do perfil de funcionamento dos estados nacionais preconizadas pelos que advogam a adoção de processos tecnocráticos de governança teriam como meta a redução das incertezas associadas às esferas políticas de decisão. Estas mudanças, associadas à denominada “boa governança”, estariam no contexto das reformas de cunho neoliberal relativas aos processos da globalização, com objetivo de estabelecer um ambiente menos propenso a mudanças de regras e, portanto, mais seguro para o investimento de capitais.

A outra linha de abordagem está associada à noção de *governança democrática* ou *democrático-participativa* e tem como foco central a emancipação social e política. Para os que comungam desta visão, os processos de governança teriam o mérito de estimular a organização da sociedade civil e de promover uma reorganização dos mecanismos de tomada de decisão, viabilizando a constituição de espaços públicos de interlocução com a sociedade, nos quais seria possível a explicitação de conflitos e a negociação (FREY, 2007, 138-141; SANTOS JUNIOR *et al.*, 2004, p. 21). Essa concepção está associada ao fortalecimento dos movimentos sociais e ONGs, as quais têm entendido que estes processos tendem

a viabilizar sua participação nos processos decisórios (ALVES e BURSZTYN, 2009, p. 16).

Estes novos “experimentos” de práticas democráticas buscam estabelecer novas relações entre Estado e sociedade, esta última representada mediante suas interlocuções formalizadas. Nesta perspectiva, Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004) propõem uma conceituação para o que seria governança democrática:

[...] denominamos governança democrática os padrões de interação entre instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. Tal padrão de interação entre governo e sociedade se expressa em canais ou arenas, institucionalizados ou não, de intermediação entre instituições governamentais e atores sociais. (p. 21)

Esta abordagem não preconiza o afastamento do Estado de seus papéis de mediação entre os atores e de coordenação das ações, mas entende como fundamental a participação ativa dos setores sociais nas instancias decisórias e ressalta o caráter emancipatório inerente aos processos de participação social. É importante considerar que participação social não deve ser interpretada como sendo sinônimo de participação popular<sup>17</sup>. Segundo Gadotti (2014), a participação social:

[...] se dá nos espaços e mecanismos do controle social como nas conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas etc. São os espaços e formas de organização e atuação da Participação Social. É assim que ela é entendida, como categoria e como conceito metodológico e político, pelos gestores públicos que a promovem. Essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil. (*idem*, p.2)

---

17 Segundo Gadotti (2014), a dimensão de participação popular corresponderia às formas independentes e autônomas de organização da população na luta por seus direitos, ainda que, em certos momentos, estes movimentos populares possam vir a estabelecer interlocução com o poder governamental. Embora não tenha, necessariamente, caráter formal, esta dimensão é fundamental ao estabelecimento de uma cultura de organização e para a mobilização social, aspectos centrais ao desenvolvimento de processos participativos.

Participação social tem, portanto, caráter formal, sendo caracterizado pela institucionalização de espaços públicos de interação entre a população e a esfera governamental. Para a efetividade dos processos de participação social, autores que compartilham desta abordagem democrático-participativa enfatizam a necessidade de capacitação e formação política dos atores sociais envolvidos (SANTOS JUNIOR *et. al.*, 2004), de forma que o processo de participação não represente um mero simulacro democrático apenas para referendar decisões tomadas em outras esferas.

Mas apesar da inspiração nitidamente antagônica de suas origens, os modelos de governança propostos pelas duas correntes ideológicas não são em absoluto excludentes, mas antes, complementares entre si. Em um estudo comparativo das experiências de governança urbana desenvolvidas a partir dos anos 1990 em três grandes cidades brasileiras, Klaus Frey (2007) constatou que tanto nas experiências de inspiração democrática, como nas de cunho gerencial, foram adotadas práticas que as aproximavam do modelo concorrente. O autor constatou que as experiências de governança de inspiração democrática de Porto Alegre e Santos passaram, com o tempo, a empregar práticas usualmente associadas ao modelo gerencial-tecnocrático. Estas buscaram, por exemplo, superar as estratégias iniciais, centradas na mobilização popular e no “conflito e confrontação para com o establishment econômico, político e social da cidade” (*ibidem*, p. 142) - características das lutas dos movimentos sociais-, passando a adotar práticas de negociação. Estes governos, apesar da orientação democrática de suas propostas, tenderam à adoção de um maior pragmatismo gerencial na gestão pública, em busca de resultados palpáveis. Por outro lado, na experiência de Curitiba, pautada por uma abordagem tecnocrática de planejamento, com o passar do tempo se passou a adotar uma perspectiva colaborativa, que incluiu as representações das populações locais no planejamento e na avaliação das ações. A dinâmica adotada baseou a construção e análise dos projetos em princípios de “mobilização, participação social e conscientização”, tendo como perspectiva o compartilhamento da responsabilidade pelos projetos, em curso ou em construção, entre sociedade e governo (*ibidem*, p. 146). Esta abordagem tinha

como mérito desmontar os mecanismos que reforçam os vínculos clientelistas da política representativa tradicional. Por outro lado, o autor considera que estas práticas contribuíam para a despolitização do processo, na medida em que a dinâmica adotada suprimia a dimensão de conflito envolvida nos processos e que tampouco resultava na constituição de estruturas efetivas de controle social.

Frey (*idem*, p. 138-139) observa ainda que o reconhecimento dos limites da ação governamental, na atualidade, tem levado à adoção de uma abordagem por governança, na medida em que esta permite o estabelecimento de novos arranjos de gestão para o espaço público, de forma compartilhada e interinstitucional, em composições que envolvem tanto representantes do setor público, como aqueles do setor produtivo e do terceiro setor. E, uma vez que os atores do setor governamental não dispõem de todos os conhecimentos e recursos necessários para resolver a totalidade das demandas da coletividade, atores pertencentes aos demais setores da sociedade têm sido envolvidos tanto na formulação como na implementação de políticas públicas. Além disso, dependendo do contexto e das questões em pauta, estes arranjos de governança podem variar significativamente, podendo compreender uma ampla gama de atores sociais de qualquer ou de todos os setores da sociedade. Para efetivar a colaboração entre os diversos atores sociais envolvidos nos processos de governanças, Frey (*Op. cit.*) observa uma tendência à adoção de estratégias de gerenciamento baseadas em princípios de coordenação em rede. Nestes processos são estabelecidas relações de interdependência entre as partes envolvidas, pautadas em princípios como os de auto-organização, cooperação e solidariedade, em uma dinâmica que se afigura como alternativa aos tradicionais mecanismos de mercado (*idem*).

De toda forma, qualquer que seja a opção ideológica que motiva a sua criação, a institucionalização de espaços públicos de governança tende a ser central para a efetivação dos processos participativos na gestão pública. Os espaços institucionais de governança se constituem como arenas nas quais as representações das diversas instituições públicas e associações da sociedade civil se reúnem para discutir e deliberar sobre questões de interesse público. Mas, para que tais espaços sejam estabelecidos e mantidos é fundamental que haja vontade

política das instâncias governamentais, as quais devem prover os meios para o seu funcionamento autônomo e ainda reconhecer as decisões ali tomadas como expressões legítimas da vontade da sociedade. A ideia central da proposta é que estas arenas se configurem, efetivamente, em espaços de discussão e construção de políticas públicas. Desta forma, a efetivação de espaços de governança participativa tenderia a colaborar para uma melhor responsividade e para o exercício controle social dos processos de gestão pública, contribuindo para sua legitimidade.

Por outro lado, é necessário questionar em que medida as propostas de estruturação de governança efetivamente permitem o desenvolvimento de processos deliberativos de acordo com princípios democráticos. Nesse sentido ganham relevância questões como as relativa à delimitação da área de atuação, da forma que o arranjo de governança em questão deve ter e do espectro de assuntos em deliberação, bem como questões relativas a aspectos procedimentais, como os que tratam da definição dos critérios relativos a quem deve participar, dos procedimentos relativos à decisão de que associações são convidadas a participar, da definição de quem tem o poder de marcar as reuniões e de como se decide sua pauta. Estas, dentre outras, são questões que se afiguram centrais à compreensão do viés democrático do processo. Para além das questões procedimentais e de princípios, cabe ressaltar que o caráter democrático do funcionamento de um processo de governança participativa está intimamente associado e na dependência do contexto da sociedade civil. Em última instância é o contexto de associações e o poder dos coletivos sociais de mobilização e de articulação de redes de solidariedade que garante a efetivação da dimensão democrática dos processos de governança.

Além disso, Acselrad (2006) aponta ainda que o poder hegemônico - seja ele expresso pelo capital ou por instâncias governamentais - tem uma preferência explícita por modelos de regulação com perfil tecnocrático, os quais tendem a reforçar a manutenção do poder decisório nas mãos dos quadros técnicos, que estabelecem os limites do que pode ser discutido e determinam quais discursos são válidos. Dessa forma se tenta fazer com que os processos sociais sejam

“governados” pela dinâmica das inovações tecnológicas e se trata de delimitar o espaço aberto à participação popular na esfera política de deliberação. Este autor aponta também para o risco de que as atuais propostas de valorização dos espaços de governança, com a criação e funcionamento de conselhos de políticas públicas e de gestão em diversos setores públicos, venham a se configurar em uma forma de construção e de legitimação de consensos artificiais, induzidos por supostas parcerias a uma adesão às propostas do capital. O autor alerta ainda para o perigo de que isto resulte na despolitização dos processos, criando ambientes em que a lógica dos interesses prevaleça sobre a dos direitos.

A posição adotada nesta tese é que processos deliberativos como os que se desenvolvem em fóruns de governança devem estar pautados pela lógica da ação comunicativa, de forma que o melhor argumento tenha peso de mobilizar a adesão dos demais interlocutores. Assim, o discurso dos participantes deve apresentar seus argumentos de uma forma lógica que permita aos demais reconhecer sua pretensão de validade de modo a mobilizar adesões (HABERMAS, 1989). Nesse sentido, Habermas considera que a sociedade civil tem a chance de estabelecer alianças que permitam mobilizar as informações técnicas necessárias à argumentação, bem como de elaborar traduções alternativas que embasem e reforcem suas proposições.

#### **2.4 A adoção dos princípios de “Boa Governança” na gestão de Áreas Protegidas**

Como foi apresentado e discutido, o conceito de governança e, em especial, os denominados “princípios de boa governança” passaram a ser adotados de maneira ampla como direcionadores dos processos de gestão. Esta tendência passou também a ser recomendada como direcionador dos processos de gestão de áreas protegidas. Em 2003 a União Internacional para Conservação da Natureza apresentou o seguinte conceito de governança em seu V Congresso Mundial de Parques, em Durban, a partir do qual propôs que sejam pensados e desenvolvidos os processos de gestão participativa para as Áreas Protegidas:

(...) a interação entre as estruturas, os processos, as tradições e os sistemas de conhecimento que determinam a forma em que se exerce o poder e a responsabilidade e se adotam as decisões, e em que os cidadãos, e outros diretamente interessados, expressam sua opinião. Este conceito se aplica às áreas protegidas em todos os níveis: local, nacional, regional e mundial. (UICN, 2003)

É importante notar também como o conceito proposto e adotado por esta entidade valoriza o respeito às especificidades de cada cultura, na medida em que entende a necessidade de que a interação nos processos de governança incluir “as tradições e os sistemas de conhecimento”. Reconhece assim a existência de outros sistemas de conhecimento, afora a lógica científica, e a importância destes sistemas e tradições de outras culturas para a conservação da biodiversidade. Ainda neste mesmo congresso, os autores canadenses Graham, Amos e Plupitre (2003) apresentaram o texto *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*, defendendo a adoção de princípios de boa governança como norteadores nos processos de gestão participativa em UCs. Este texto tem servido de base à elaboração de uma série de manuais de orientação publicados pela UICN, que têm sido adotados no direcionamento e avaliação de processos de gestão em UCs apoiados por esta entidade.

Para estes autores (GRAHAM et al., 2003), governança é definida como sendo “a interação entre estruturas, processos e tradições, que determina como o poder e as responsabilidades são exercidos, como decisões são tomadas e como os cidadãos e outros parceiros envolvidos (*stakeholders*) são ouvidos”<sup>18</sup>, e diz respeito fundamentalmente às relações de poder e responsabilidade, definindo como são tomadas as decisões em assuntos de interesse coletivo, quem tem poder de decidir, quem influencia nas decisões, e como são estabelecidas as responsabilidades dos tomadores de decisão. Como se pode constatar, há uma

---

<sup>18</sup> “We define governance as the interactions among structures, processes and traditions that determine how power and responsibilities are exercised, how decisions are taken, and how citizens or other stakeholders have their say.” (GRAHAM, AMOS & PLUPMIRE, 2003)



estreita relação de similaridade e complementaridade entre a concepção destes autores e a adotada pela UICN, o que denota afinidade de princípios.

Os autores (GRAHAM et al., 2003) apresentam uma série de princípios sistematizados a partir de consensos internacionais, expressos em acordos celebrados nas Nações Unidas e em diversos documentos do PNUD, que devem servir de norteadores tanto na avaliação como no direcionamento dos processos de gestão de UCs. Estes estão agrupados em cinco princípios-chave: Legitimidade e Voz, Direcionamento, Desempenho (*performance*), Prestação de contas (*accountability*) e Equidade (*fairness*). Os autores consideram que governança é tanto o objetivo como os meios para alcançá-la. Segundo estes autores, a proposta não é a de fornecer um *check-list* possa aplicar indistintamente a qualquer experiência, mas prover uma gama de princípios que podem e devem ser aplicados de forma adaptada à situação histórica e cultural de cada caso, entendido que cada cultura tem sua própria moral, práticas culturais, estruturas de poder e valores. Na avaliação e direcionamento de processos de gestão em APs, os autores propõem uma abordagem metodológica que se desdobra em três etapas: (1) identificação dos principais objetivos da AP e os poderes de governança necessários para alcançá-los, (2) o retorno aos cinco princípios-chave para demonstrar como estes devem formar a base de um conjunto de ferramentas de análise (critérios) para melhor compreender os desafios e as opções de governança para lidar com estes e (3) sugerir diferentes maneiras nas quais estes princípios e os critérios a estes relacionados podem ser aplicados na prática (*ibid*, p.11).

No texto em questão, cada um destes princípios é dissecado em uma série de critérios, que permitem sistematizar os processos de análise ao considerar uma ampla gama de aspectos relevantes aos processos de gestão participativa em Unidades de Conservação. A seguir são apresentados esses princípios, citando alguns dos critérios e discutindo algumas questões que podem ser consideradas centrais ao debate e aos processos de análise desta pesquisa.

O princípio de **Legitimidade e Voz** abarca questões relativas à representação, abarca, dentre outros, critérios relativos à escolha de representantes, às condições destes se fazerem ouvir e o direito de mulheres e jovens de se fazerem representar. Este princípio, assim como o de *Equidade*, foi estabelecido e se apoia nos termos da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e nos tratados e protocolos que, em conjunto, formam o corpo da legislação internacional em direitos humanos. O primeiro requisito é a existência de um contexto democrático, o que inclui a liberdade de organização e o estado de garantia de direitos. Com relação às questões relativas a representação, o texto aponta para a necessidade de se estabelecerem critérios e procedimentos para o reconhecimento da legitimidade dos representantes dos segmentos sociais, o que inclui investigar a legitimidade de suas associações e os procedimentos internos adotados por essas para a escolha e acompanhamento da atuação de seus representantes. um segundo aspecto, que é o que propõe que nas decisões se busque uma “orientação ao consenso

Quanto ao princípio de **Direcionamento** (*ibid*, p. 17-19), este trata de ter claros, bem definidos e adequados os objetivos e princípios que orientam a gestão, o que implica em considerar os aspectos culturais, sociais e históricos no direcionamento das ações. Trata da adequação das decisões da gestão às diretrizes e acordos internacionais relativos às áreas protegidas e implica ainda na existência de objetivos e regras claras e de mandatos legais definidos. Neste sentido é fundamental a existência de um sistema nacional de áreas protegidas que planeje, direcione e apóie a administração destas, bem como a existência de instrumentos individuais adequados e atualizados que direcionem a gestão de cada UC. Finalmente, demanda que a gestão dê provas de competência e liderança.

No que diz respeito aos processos de gestão de áreas protegidas, o princípio de **Accountability** (*ibid.*, p. 21-24) compreende tópicos relativos à responsabilização e prestação de contas. Implica em definir quem presta contas de que, como e a quem. Este princípio trata ainda da transparência, o que implica

na divulgação das pautas, dos procedimentos e regras incidentes e das decisões tomadas.

O princípio de **Desempenho** (*ibid*, p. 19-21) trata de questões relativas à eficácia e eficiência da gestão, ou seja, de resolutividade e de sua relação com meios empregados, o que implica aspectos de avaliação dos resultados das ações gerenciais e dos resultados alcançados nas metas previstas para a gestão. Trata também de aspectos de responsividade (*responsiveness*), o que implica dar resposta aos questionamentos e demandas dos envolvidos (*stakeholders*); inclui também a divulgação de informações relativas à gestão e ainda relativas à coordenação de esforços entre os parceiros envolvidos.

Quanto ao princípio de **Equidade** (*ibid.*, p. 24-27), este trata, dentre outras, de uma questão que é central para a argumentação de justiça social: a da reparação às populações locais pelas eventuais perdas advindas da criação e gestão de APs. Diz respeito diretamente à identificação e ao reconhecimento dos direitos das populações afetadas negativamente pela constituição e gestão da área protegida. Implica direcionar os processos de desenvolvimento local tendo como meta um ambiente de justiça social, o que passa pela busca de alternativas de geração de renda para estas populações. No caso das áreas protegidas, o desafio apontado é o de compatibilizar desenvolvimento econômico com conservação ambiental em um ambiente de justiça social. Buscar tais alternativas implica considerar questões relativas ao mercado, meios e recursos disponíveis, mas também às expectativas e potencialidades da população em questão.

Este referencial foi abordado por alguns autores no Brasil, que investigaram a validade de adotar estes princípios na interpretação de processos de gestão participativa em UCs, como é o caso da 2ª edição do livro *Educação ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação* (LOUREIRO *et al.*, 2005) tratando de questões relativas à formação e operacionalização do Conselho e à capacitação de seus membros para atuar de forma participativa na gestão. Nessa publicação é proposta a aplicação de princípios de boa governança na orientação e análise dos processos de gestão participativa em UCs, apresentando como referencial teórico o texto de Grahan e colaboradores (op. cit). Alguns projetos

vem se desenvolvendo também, adotando metodologias que consideram este referencial teórico, como no caso do Projeto Observatório de Parques Estaduais no Rio de Janeiro<sup>19</sup> e nas oficinas do Projeto de Capacitação em Gestão Participativa de Unidades de Conservação Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul<sup>20</sup>.

Embora os resultados obtidos não sejam ainda suficientes para se concluir sobre as efetivas vantagens de se conduzir análises de processos de gestão a partir dos princípios de governança, como propostos por Graham e colaboradores, a adoção do referencial por profissionais de reconhecido expertise no assunto, como Quintas, Loureiro e Irving, sugere que este referencial foi considerado útil, em especial o mapeamento de elementos essenciais aos processos de gestão em UCs, enfatizado por esses três autores brasileiros. Assim, embora possa ser empregada como uma ferramenta tecnocrática de gerenciamento, quando entendida e aplicada com a devida reflexão crítica a sistematização de critérios e as propostas apresentadas por este referencial de governança para áreas protegidas se revela útil para a análise e direcionamento de experiências de gestão de UCs (COZZOLINO & IRVING, 2006).

A Próxima sessão é dedicada a apresentar e discutir a recente experiência brasileira de democratização da gestão pública com a constituição de conselhos de políticas públicas para a gestão participativa, que vem se desenvolvendo desde a promulgação da Constituição de 1988.

---

19 Desenvolvido entre 2007 e 2008 pelo Grupo de Pesquisa em Biodiversidade, Áreas Protegidas e Inclusão Social do CNPQ, este projeto contou com apoio da FAPERJ e que teve dentre seus objetivos apoiar o desenvolvimento de pesquisas, fazer levantamento e sistematização de dados, estudos acadêmicos e informações sobre estas UCs, promover a formação de redes entre o setor acadêmico, público e a sociedade em geral e o desenvolvimento conjunto de estratégias de conservação da biodiversidade e do patrimônio natural, segundo o compromisso de inclusão social, a partir da ótica da governança democrática. Neste estudo se mapeou o estado da arte destas UCs, com particular atenção em relação aos aspectos da gestão participativa e de participação social nos processos de proteção da biodiversidade.

20 Estas oficinas ocorreram entre 20 e 30 de novembro de 2007, visando a capacitação de conselheiros e gestores públicos para atuar nos processos de gestão participativa em UCs. Nestas o mapeamento dos princípios de boa governança, proposto por Loureiro e colaboradores (2007, p. 38-39), foi empregado na metodologia adotada pelo Professor José Silva Quintas no direcionamento da dinâmica de avaliação dos processos de gestão nas UCs trabalhadas.

## 2.5 Os conselhos enquanto espaços de participação social: a experiência brasileira de governança democrática e participativa

No Brasil, a partir da promulgação da Constituição de 1988, as experiências de governança democrática e participativa foram incorporadas ao corpo principal dos processos de gestão pública. O próprio texto constitucional prevê a participação direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, consagrando a participação social nos processos de gestão pública como forma de promover a democratização do Estado. Segundo Gadotti:

A gestão democrática não é só um princípio pedagógico. É também um preceito constitucional. O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 estabelece como cláusula pétrea que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, consagrando uma nova ordem jurídica e política no país com base em dois pilares: a democracia representativa (indireta) e a democracia participativa (direta), entendendo a participação social e popular como princípio inerente à democracia. (2014, p.1)

Nesse sentido, os sistemas de governança estabelecidos a partir da promulgação da Constituição de 1988 têm buscado fortalecer os processos de democracia representativa pela agregação de componentes de participação social e popular, identificados com os pressupostos da democracia participativa (CORNWAL *et. al.*, 2007). Tal sistema de governança compreende a participação da sociedade em diversos espaços de formulação e avaliação de políticas públicas, os quais incluem fóruns, conferências, audiências públicas e conselhos<sup>21</sup>, sendo instâncias recorrentes no arcabouço legal brasileiro.

---

<sup>21</sup> Antes de 1988 conselhos de políticas públicas funcionavam em diferentes áreas da atuação governamental e isso tanto em âmbito federal, como estadual. Porém, estes tinham perfil diverso do que se observa hoje. Tinham caráter consultivo e deliberativo, sendo formados, principalmente, por agentes governamentais e, em alguns casos, por entidades empresariais. Os eventuais representantes da sociedade civil eram indicados pelo executivo – na pessoa do Presidente da República ou do Governador do Estado. Quanto aos conselheiros dos segmentos estatais, estes eram indicados pela autoridade do executivo ou pela direção do órgão público a que pertenciam (AZEVEDO & ANASTASIA, 2002, p. 83-85). Pelo perfil das representações – majoritariamente governamentais – e pela falta de critérios democráticos na indicação dos membros, estes órgãos colegiados podem ser entendidos como pertencentes à categoria de “conselho de notáveis”

Dentre os espaços participativos cabe destaque aos conselhos, os quais se afiguram nos espaços por excelência de exercício dos processos de democracia deliberativa. Nesse sentido, cabe destaque aos conselhos gestores de políticas públicas, de caráter interinstitucional e de composição paritária entre representantes de órgãos governamentais e instituições da sociedade civil, criados a partir dos anos 1990 com o papel de mediar a relação entre estado e sociedade (GOHN, 2000). Uma vez que estão previstos como exigência constitucional, estes órgãos colegiados passaram a ser objeto de legislação específica nas esferas federal, estadual e municipal, sendo determinada a criação de conselhos com atuação circunscrita a diferentes aspectos da administração pública<sup>22</sup>. Nestes espaços a participação social é exercida por intermédio de representantes indicados por suas associações, as quais devem representar os diversos segmentos sociais implicados nas temáticas abordadas, concernentes e circunscritas à área de atuação de um conselho. Sendo assim, no atual contexto democrático tem sido criados conselhos:

[...] circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural), assim como aos interesses de grupos e camadas sociais específicas como, crianças e adolescentes, idosos, mulheres etc. (GOHN, 2000, p. 177)

Sendo assim, em dependendo da área de atuação de um conselho, as instituições envolvidas podem compreender a representação de usuários e

---

(GOHN, 2000), ou seja, exercendo o papel de assessoria especializada à esfera governamental. O próprio Conselho Nacional de Meio Ambiente é anterior à constituição de 1988, tendo sido criado em 1981 pela lei 6.938, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Aliás, o primeiro instrumento legal relativo à conservação da natureza em âmbito nacional, o Código Florestal de 1934, já estabelecia a criação e funcionamento do Conselho Florestal Federal, o qual será apresentado e discutido no capítulo 3, que trata de governança ambiental.

<sup>22</sup> De início o processo de criação de conselhos setoriais de políticas públicas avançou, sendo criados conselhos de âmbito federal, estaduais e municipais na área da saúde, numa prática política que se generalizou para diversas áreas e temas, como infância e adolescência, assistência social, educação, trabalho, desenvolvimento rural e meio ambiente. Cabe notar que estes conselhos têm dentre seus objetivos o exercício de controle social. Além disso, a criação e funcionamento de conselhos estaduais e municipais de políticas públicas são, muitas vezes, pré-requisitos ao repasse de recursos.

prestadores de serviço, de grupos étnicos, entidades classistas, produtores, mas também de grupos que compartilham afinidade cultural, que os qualifica como portadores de demandas específicas, como é o caso das representações de populações tradicionais ou ainda de direitos de homossexuais e transgênero.

Ainda com relação aos conselhos, Gomes (2003) menciona o desafio destes se constituírem em instâncias democráticas que respondam a três objetivos, (1) “promover a construção da cidadania e a educação política”, (2) “viabilizar a identificação e captação permanente das demandas da sociedade” e (3) “exercer controle social sobre o governo” (p. 5). Para buscar alcançar estes objetivos um conselho deve se constituir em efetivo “espaço democrático de relação entre a sociedade e o Estado” (*ibidem*, p. 7). Em relação às funções de controle social, Gomes as considera um objetivo intrínseco à função primordial dos conselhos, a de gestão de políticas públicas. Em sua concepção o conceito de gestão de políticas públicas, da forma como deve ser exercida pelos conselhos, compreende:

[...] a formulação e o planejamento da política pública, o acompanhamento de sua implantação, a avaliação dos seus resultados e a retroalimentação do sistema de gestão, incluindo o estabelecimento de ações corretivas e preventivas aos comportamentos e/ou eventos desviantes. Isto implica para a sociedade as prerrogativas de, ininterruptamente e não apenas nas eleições, influenciar ou decidir sobre a escolha das políticas públicas, exigir a prestação de contas no uso dos recursos, fiscalizar o cumprimento de suas deliberações e sancionar os governantes. (*ibidem*, p. 11)

Este entendimento do que seriam as funções de um conselho no acompanhamento dos processos de gestão compreende uma série de objetivos que contribuem para um processo de governança efetivamente democrático, condizente com o caráter deliberativo dos conselhos. Cabe ressaltar que nem todos os conselhos criados no período democrático pós-1988 têm caráter deliberativo<sup>23</sup>: Dependendo de seus objetivos, do contexto e da estrutura da

---

23 Em um estudo que analisa a estruturação e funcionamento dos conselhos federais de políticas públicas, criados a partir de 1988, Silva, Jaccoud e Beghin (2007) constataram que, dos nove conselhos estudados, quatro tinham caráter consultivo e cinco deliberativo. Dentre os de natureza

esfera governamental em que estão inseridos, muitos conselhos são de natureza consultiva, ou seja, suas prerrogativas se atêm à análise, aconselhamento e proposição de políticas públicas. Desta forma, funcionam como uma instância de aconselhamento do executivo, sem deter o poder decisório que o caráter deliberativo empresta. Por outro lado, os conselhos consultivos funcionam como espaço de articulação entre diversos órgãos governamentais e de atores da sociedade civil e, dentro do contexto democrático, podem funcionar como instância de mobilização e articulação da sociedade na cobrança aos governantes e na pactuação de compromisso políticos. Sendo assim, a força de um conselho consultivo residiria no capital simbólico e moral de seus membros e - por mais paradoxal que pareça - justamente na fraqueza de suas atribuições: não tendo poder de decidir sobre a conduta dos governantes, o conselho não estaria moralmente implicado por suas atitudes (SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005). Portanto, seu significado depende da conjuntura dos campos político e social em que se insere e sua força deriva das redes de solidariedade e das instâncias de *accountability* que estes são capazes de mobilizar.

Autores que se dedicaram ao estudo de processos participativos, como é o caso de Fox (1996) e Dagnino (2002), consideram que no estabelecimento e reforço de experiências de governança em âmbito local e/ou regional é central o papel dos representantes do Poder Público em promover a democratização dos espaços de participação. O que estes autores constataram é que nesses processos é primordial a existência de indivíduos em posições-chave no aparato estatal comprometidos com o estabelecimento de processos democráticos de governança. Experiências participativas estudadas por diferentes autores (CORNWAL *et al*, 2007; DAGNINO, 2002; FOX, 1996; REGO, 2009) demonstram o papel central dos agentes estatais envolvidos em efetivar os espaços de participação social. Por outro lado, se nas experiências de sucesso foi percebido como fundamental o papel desempenhado pelos agentes governamentais

---

deliberativa, quatro tinham composição paritária entre a sociedade civil e órgãos governamentais, predominando dentre os primeiros o critério de escolha por indicação de entidades. No caso da composição dos conselhos consultivos não está determinada a necessidade de paridade de participação.



comprometidos com a democratização das instâncias de governança, o oposto é também uma regra geral: a atuação de agentes estatais hostis aos processos participativos contribui decisivamente para esvaziar, aparelhar ou mesmo inviabilizar os espaços públicos de governança (FOX, *op. cit.*). Em contrapartida, se o papel dos agentes público tem sido importante em criar condições favoráveis aos processos participativos, também funciona como um antagonista eficaz dos atores que trabalham contra estes processos (*idem*, p. 1089-1090).

Esta lógica pode e deve ser considerada válida para o caso dos conselhos de políticas públicas, na medida em que estes funcionam integrados à estrutura governamental, dependendo, material e operacionalmente, das instâncias governamentais e da vontade política dos gestores públicos para seu funcionamento e legitimidade.

Por outro lado, a visão trazida por autores como Fox, Cornwall e Dagnino é fundamental para desfazer qualquer visão maniqueísta que trabalhe a partir da simples oposição entre posição popular e posição estatal. Aqui é importante considerar que tanto o estado como a sociedade civil são “espaços” marcados pela pluralidade, em que se observa uma dinâmica constante de disputa política entre visões de mundo e projetos de sociedade. Sendo assim, o estado deve ser compreendido como um espaço político em tensão permanente, em que a própria dimensão gerencial está marcada pela influência do campo político.

Até esse ponto, neste capítulo se procurou examinar como foi constituído o conceito de governança a partir de reflexões da área da administração e de como os seus pressupostos foram adotados pela esfera pública, levando a práticas de estruturação de governança nas quais se busca ampliar a base dos que participam nos processos de tomada de decisão e no controle social na gestão pública. Foi também apresentado como diferentes correntes ideológicas forjaram duas concepções de governança, a *tecnocrático-gerencial* e a *democrático-participativa*, as quais têm direcionado a construção de políticas públicas e o desenvolvimento de novas experiências de gestão.

Em vista do que foi aqui argumentado e dos objetivos propostos neste exercício acadêmico, a opção pela adoção de uma concepção de governança a

partir de um referencial que privilegie os aspectos democráticos e participativos parece mais adequada a orientação e avaliação dos processos de governança pública. Além disso, a compreensão defendida aqui é que os processos de governança na esfera pública devam ser pautados pela concepção de democracia deliberativa, como defendida por Gutmann e Thompson. Sendo assim os processos de deliberação devem ser entendidos a partir da ótica da ação comunicativa, o que implica na centralidade da dinâmica de justificação de razões e preferências e também que os procedimentos adotados respeitem os princípios apresentados por estes autores. Assim, o entendimento defendido aqui é que, para poderem ser considerados democráticos (por esta visão), processo de governança na esfera pública devem respeitar os *princípios de Inclusão* e de *Universalização* (HABERMAS, 1989), bem como os *princípios de Publicização, Respeito Mútuo e Reciprocidade* (GUTMANN & THOMPSON, 2004). A adoção desta perspectiva não significa que nos espaços de governança ocorra a superação das disparidades relativas a poder e dominação presentes na sociedade e tampouco o estabelecimento de uma situação ideal de relação entre “*free and equal citizens*” (GUTMANN & THOMPSON, 2004). Nestes casos, o que se busca é a garantia de um ambiente de negociação política em que os cidadãos tenham a chance de apresentar e defender suas posições frente aos demais participantes, que tenham acesso às proposições dos demais interlocutores e o direito de questioná-las. Desta forma, os princípios de DD apresentados contribuem para que os cidadãos participem de um processo político que percebam pautado por equidade e transparência, dimensões que conferem confiabilidade e, em última instância, emprestam legitimidade ao processo.

A discussão desenvolvida até agora apresenta as bases teóricas a partir das quais se pretende interpretar as políticas públicas propostas para a de gestão da biodiversidade *in loco* no Brasil, o que compreende os processos de gestão de Unidades de Conservação previstas nos marcos legais e implementadas pelos órgãos responsáveis por sua execução em nível nacional. Para avançar neste debate e melhor delinear o foco desta tese, no capítulo 4 serão apresentadas e discutidas as principais questões relativas ao debate sobre governança ambiental,

envolvendo os marcos e institucionalidades construídos para a sua efetivação em âmbito global e, em especial, no caso brasileiro. Serão contextualizadas também as propostas e instrumentos direcionadores das políticas para as áreas protegidas no Brasil, com foco no contexto das Unidades de Conservação da natureza, com particular atenção aos aspectos ligados à participação dos distintos segmentos sociais nos processos de gestão pública.

Estas políticas públicas, em conjunto com o discurso e a estrutura dos órgãos responsáveis pela definição e implementação destas políticas, apresentados no capítulo 5 compõe o objeto de análise desta tese. Quanto ao próximo capítulo (3 – Metodologia), este será dedicado à apresentação da estrutura metodológica a partir da qual se pretende interpretar estes objetos. Neste são apresentadas as etapas metodológicas e os instrumentos de análise desenvolvidos e empregados no processo de interpretação.

### 3 – METODOLOGIA

O objeto desta tese são as políticas públicas de proteção à natureza, com foco nas Unidades de Conservação no Brasil. Este é um tema atual e que tem despertado muito interesse entre pesquisadores e gestores públicos, o que aponta para a necessidade de se investigar como estes processos vêm se desenvolvendo e para a oportunidade de experimentar opções teóricas que possam propiciar novas visões e questionamentos. Com base neste contexto, estudo desenvolvido para esta tese teve caráter essencialmente teórico, a partir de um escopo metodológico que se valeu de pesquisa e revisão bibliográfica, pesquisa documental e análise documental. A pesquisa se desenvolveu em três etapas:

#### 1- Pesquisa e revisão bibliográfica

A primeira etapa (que orientou o delineamento dos dois primeiros capítulos da tese) teve como objetivo a definição do referencial teórico a partir do qual se efetivaria a análise do objeto de pesquisa (os marcos legais e o discurso oficial, relativo ao tema estudado), e compreendeu a revisão bibliográfica e o debate teórico sobre Democracia Deliberativa e Governança, esta última direcionada aos aspectos relativos à sua aplicabilidade na esfera pública. Nesse sentido o referencial teórico sobre Democracia Deliberativa se baseia centralmente nas reflexões de Amy Gutmann e Dennis Thompson apresentadas em *Why Deliberative Democracy?* (2004). Este referencial é complementado pela adoção dos princípios de Universalidade e de Inclusão defendidos por Habermas (1989) e por sua concepção de poder pela ação comunicativa (1980). Também central nesta análise é a perspectiva de Governança na esfera pública a partir de um direcionamento democrático e participativo, defendida por Klaus Frey.

Para além deste recorte, a natureza complexa e interdisciplinar do tema em questão demandou a leitura de material teórico vinculado às áreas da economia, administração, ciências políticas e filosofia, dentre outras. A pesquisa bibliográfica demandou ainda a leitura de textos direcionadores de agências de cooperação

internacional e entidades conservacionistas, dentre outros. Em conjunto, a leitura do material selecionado a partir do enfoque estabelecido compôs o referencial para as análises desenvolvidas nas etapas posteriores.

## 2- Pesquisa documental

A segunda etapa se buscou levantar, investigar e analisar a) os marcos direcionadores dos atuais processos de conservação da biodiversidade no Brasil e b) a estrutura da entidade responsável por estas políticas públicas – o ICMBio – e c) o discurso oficial relativo ao tema.

A metodologia empregada no desenvolvimento desta etapa compreendeu Pesquisa e Análise Documental, com levantamento de documentos e marcos legais direcionadores das políticas públicas para a esfera ambiental, com foco naqueles relacionados aos aspectos de proteção à natureza e seus componentes relativos a participação social: as Convenções internacionais relativas ao tema, a lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2002) e o decreto que a regulamenta, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (BRASIL, 2006a), a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2007b), as Instruções Normativas do ICMBio relativas à criação e composição de conselhos de UCs (ICMBIO, 2007 e 2010), ao processo de criação de UCs (2008) e aos Acordos de Gestão (2012).

Foram também consultados documentos direcionadores das políticas públicas relativas ao tema de abrangência global, como as deliberações das reuniões das Conferências das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), dos congressos da União Internacional pela Conservação da Natureza (UICN), das conferências da ONU relativas a temas ambientais (Paris 1968, Estocolmo 1972, Rio de Janeiro 1992 e 2012, Johannesburgo 2002), dentre muitos outros.

Uma questão que demandou a definição de opções foi a de como aferir o discurso oficial da instituição pública responsável pela execução destas políticas públicas. As hipótese levantadas incluíam recorrer a entrevistas com gestores

públicos e quadros centrais da entidade (presidência, porta voz, coordenadores, etc.), leitura de textos oficiais (Relatórios de Gestão, mensagens e pronunciamentos oficiais do Ministério do Meio Ambiente e da Presidência do ICMBio, etc.). Porém, considerações relativas às demandas materiais e de tempo para o desenvolvimento destas propostas levaram a se optar por desenvolver este mapeamento a partir do material disponível nos *sites* oficiais da instituição. Assim, a identificação e análise do discurso das instituições federais responsáveis pela política de gestão de UCs foi conduzido a partir de um levantamento do material relativo ao tema, disponibilizado ao grande público pelo ICMBio e pelo Ministério do Meio Ambiente - entidades responsáveis pela definição e implementação das políticas públicas relativas ao tema no Brasil - em seus sítios eletrônicos oficiais na rede internacional de computadores (*world wide web*). Esta opção se origina do entendimento de que o material disponibilizado nestes *sites* representa o discurso oficial destas entidades frente à sociedade. Em vista dos objetivos da tese, foi escolhido um recorte que compreendeu textos, matérias, pronunciamentos, mensagens oficiais e outros, presentes nos *sites* destas instituições e de entidades parceiras diretamente envolvidas na implementação dos processos de gestão participativa.

Os textos obtidos foram selecionados e analisados a partir de dois focos: (1) Representarem o discurso principal da entidade, ou seja, os textos de apresentação da instituição, sua missão institucional, mensagens da presidência e os textos de apresentação de sua diretoria, e (2) os textos relativos aos processos de gestão participativa em UCs, seu direcionamento e diretrizes, o que inclui o processo de formação de conselhos e capacitação dos seus membros. No primeiro caso foram consultados os links expostos na *Home page* da entidade (página de abertura de seu site),. Para o segundo caso foi adotado um conjunto de termos identificadores que permitiu caracterizar os textos como relacionados à temática da pesquisa. Os termos eleitos foram: “gestão participativa”, “acordo de gestão”, “conselho” (gestor, de UC, criação, capacitação e/ou reestruturação), “participação social”, “fórum”, “audiência pública”, “consulta pública”, “plano de

manejo” (oficina para elaboração, elaboração participativa) e “capacitação” (para gestão, participação, desenvolvimento local).

Para esta pesquisa foi desenvolvida uma metodologia original, de caráter quantitativo, que denomino aqui de *Pesquisa Exploratória por Camadas*. Essa alternativa metodológica foi desenvolvida para a identificação da prioridade atribuída a um tema específico em sítios eletrônicos na Internet e parte do pressuposto que (a) os temas a que um sujeito (no caso uma entidade) confere prioridade em seu *site* na Internet devem figurar com destaque neste *site*, o qual deve ser entendido como ferramenta de divulgação e contato; (b) o espaço de maior destaque em um *site* é sua página de abertura (*portal*); sendo assim, (c) os textos e os *links* expostos na página inicial (bem como os textos a que estes *links* dão acesso diretamente) figuram em maior destaque e devem ser compreendidos como ocupando a *primeira camada* do *site*; (d) os textos para cujo acesso é necessário entrar em um *link*, para depois entrar em um segundo *link* serão compreendidos como ocupando uma *segunda camada*, e assim sucessivamente (*terceira camada, quarta camada, etc.*); (e) uma vez que demanda mais empenho e tempo para ser localizado, o que aumenta a dificuldade e diminui a chance de ser acessado por um “visitante”, considera-se que o grau de importância concedida pelo sujeito mantenedor do *site* a um assunto deve ser considerado como inversamente proporcional ao número da camada em que este está disponível.

Desta forma a primeira camada compreende os textos a que se tem acesso por *links* diretamente situados na página de abertura, ou portal, do *site*. Seguindo esta lógica, a segunda camada compreende o material acessado a partir de *links* na primeira camada, e assim sucessivamente. Esta estrutura é simples de ser compreendida quando se observa o Mapa do *site* (ANEXO 1), disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/mapa-do-site.html>>. No próprio site há uma barra de trabalho em que estas informações se apresentam da seguinte forma:

INÍCIO ► COMUNICAÇÃO

INÍCIO ► COMUNICAÇÃO ► NOTÍCIAS

INÍCIO ► COMUNICAÇÃO ► NOTÍCIAS ► GERAL ► INSTITUÍDO PROGRAMA PRÓ-ESPÉCIES

Por outro lado, embora simples, este esquema metodológico não expressa toda a real dificuldade em acessar os elementos que dependam de mais de um *link*, nem tampouco a dificuldade de se encontrar alguns materiais, cujos *links* estão quase ocultos, apresentados em letra miúda e sem qualquer forma de destaque<sup>24</sup>.

Em vista da necessidade de considerar os textos e matérias disponibilizados ao público, foram selecionados para análise apenas materiais disponíveis nas três primeiras camadas, e cujos links estivessem visíveis e sinalizados como tal. Por fim, o material identificado foi analisado em relação ao seu conteúdo, com emprego do referencial teórico sobre Democracia Deliberativa e Governança desenvolvido nos capítulos 1 e 2.

Por outro lado, ao longo do desenvolvimento da pesquisa se tornou evidente que a maior parte do material veiculado no *site* do ICMBio consistia em matérias de cunho jornalístico postadas no *link* de *Comunicação*. Neste “espaço” virtual se situam os *links* *Notícias* e *Newsletter*, sendo o primeiro alimentado por um fluxo constante de matérias geradas pelos diversos segmentos e por parceiros da entidade, enquanto que o segundo consiste em um boletim bimensal, composto por matérias selecionadas dentre aquelas postadas no *link* *Notícias*. Sendo assim, para além da *Pesquisa Exploratória por Camadas* foi necessário empreender uma abordagem complementar que permitisse interpretar a prioridade conferida às notícias postadas. Nesse caso, observou-se que (i) o material veiculado no link *Notícias* alcançou um total de 2.334 matérias, publicadas entre janeiro de 2011 e maio de 2014, e compõe um amplo panorama das atividades desempenhadas pela entidade, disponível no *site*, (ii) as matérias apresentadas no *link* *Newsletter* compõem a mala direta da entidade dirigida aos usuários cadastrados, além de estar disponível no *site*, compreendendo cerca de novecentas matérias, selecionadas dentre as publicadas no *link* *Notícias*, postadas entre novembro de

---

<sup>24</sup> Por exemplo, na página inicial existem links que dão acesso à *Ouvidoria* do ICMBio, à *Intranet*, a *Perguntas Frequentes* e à *Coordenação de Gestão de Pessoal*. Estes links, porém, são apresentados de tal forma, no rodapé e em letra miúda, que sua localização é muito dificultada, o que sugere que este material estaria direcionado para o acesso de já iniciados, como funcionários e parceiros.



2012 e maio de 2014. Porém, ao sistematizar os dados de pesquisa constatou-se não haver diferença substancial entre o material disponível em ambos os espaços virtuais. Assim, foi tomada a opção de concentrar a pesquisa sobre o *link Notícias*, por este apresentar o maior volume de material, inclusive todo o disponível no *link Newsletter*.

Sendo assim, as matérias disponíveis no *link Notícias* foram analisadas quanto à presença dos termos identificadores em seus títulos e subtítulos. Na sequência, matérias identificadas como possivelmente relacionadas à temática foram examinadas, para que se pudesse certificar que, de fato, estavam relacionadas ao assunto pesquisado. Desta maneira foram identificadas 195 matérias abordando a temática em questão, o que representa 8,4 % do total de matérias veiculadas. Estas foram classificadas em nove categorias de análise, de acordo com o assunto abordado: (1) Criação de conselhos, (2) Alteração/Reativação de conselhos, (3) Capacitação de conselheiros, (4) Elaboração participativa de instrumentos de gestão (Plano de Manejo, Acordos de Gestão, definição de beneficiários, zoneamento), (5) Discussão de políticas públicas em Conselhos, (6) Processos locais para criação de Conselhos, (7) Reuniões de conselhos (assuntos diversos), (8) Audiências e Consultas Públicas e (9) Discussão nacional de políticas públicas relativas ao tema. Desta forma, o material coletado foi classificado, ficando disponível para análise.

### 3- Análise do material levantado

Nesta etapa o material examinado na segunda etapa foi interpretado à luz do referencial teórico adotado nessa tese, definido na primeira etapa metodológica (como anteriormente descrito), com o objetivo de analisar como as instâncias para a participação social na gestão de UCs, previstas nos instrumentos normativos estudados, se articulam com concepções de Democracia Deliberativa e de Governança democrática para gestão pública adotadas nesta tese. Foram também analisados os aspectos relativos à participação social na gestão de UCs no discurso das entidades responsáveis pela elaboração e execução destas políticas

públicas. Por fim, buscou-se avaliar a aplicabilidade da concepção de governança aos processos de gestão democrática em áreas protegidas e seu reatamento nas políticas públicas brasileiras de gestão da biodiversidade.

## **4 GOVERNANÇA AMBIENTAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE**

Este capítulo se dedica a apresentar e discutir as políticas públicas ambientais brasileiras referentes à conservação e proteção da natureza, as quais serão interpretadas à luz do referencial teórico desenvolvido nos capítulos anteriores. Nesse sentido são apresentadas ao longo das diversas sessões que o compõe um panorama do desenvolvimento do pensamento ambiental e seus desdobramentos nos marcos direcionadores em âmbito global, e seu rebatimento nas estruturas para a proteção à natureza e gestão da biodiversidade no Brasil. Como ponto de partida, a primeira sessão deste capítulo apresenta uma discussão sucinta acerca do desenvolvimento do pensamento ambiental em âmbito global, o que compreende as diferenças filosóficas que definem e as propostas que marcam as distintas linhas de pensamento em que esta corrente se dividiu. Nesse sentido é apresentada e discutida com destaque a linha socioambiental de pensamento ambiental, aquela que melhor se adequa em seus pressupostos da posição adotada no desenvolvimento desta tese.

### **4.1 A percepção da crise e o desenvolvimento do pensamento ambiental**

Autores que se dedicam ao estudo da temática não identificam um marco inicial que possa ser considerado como o iniciador dos questionamentos sobre a degradação ambiental pelas atividades humanas. De fato, este despertar se deveu à observação de diversos impactos negativos em âmbito local de atividades intensivas e à percepção de que algo precisaria ser feito para deter esta degradação. Ainda no século dezenove, o avanço acelerado das fronteiras agrícolas e da exploração madeireira sobre o que restava das florestas nativas nos Estados Unidos já causava preocupação aos estudiosos da natureza. Na mesma época, as notícias de matança indiscriminada de animais, por esporte ou com fins econômicos, começaram a causar espanto e indignação na opinião

pública. Por outro lado, a degradação da qualidade do ar e das águas nas áreas industriais da Europa e Estados Unidos levantou a preocupação das autoridades médicas. Estes fatos, dentre outros, levaram ao afloramento de diversos questionamentos e demandas, que preconizavam, por um lado, a criação de “reservas naturais” e, por outro, a necessidade controle das atividades humanas para evitar a degradação do ambiente, questionamentos e demandas que hoje são reunidos sob o rótulo de pensamento ambiental (MC CORMICK, 1992).

Após um período em que as atenções do mundo ficaram voltadas para duas guerras mundiais, e para a grave crise econômica dos anos de entreguerras, a preocupação com as questões ambientais voltou à pauta dos governos (*idem*). Nos anos do pós-guerra ficaram particularmente evidentes os problemas ambientais resultantes da industrialização em larga escala e do avanço científico, com o desenvolvimento de novas técnicas, sendo que, na década de 1950, os índices de contaminação nas bacias hidrográficas e a poluição do ar das cidades industriais europeias atingiram índices alarmantes, provocando graves doenças na população (DUARTE, 2003, p. 12).

Um marco que é apontado por diversos autores como responsável pelo despertar das preocupações com a degradação ambiental pelo grande público, foi o lançamento, em 1962, do livro *Silent Spring*, de Rachel Carlson. Este livro apresentava as consequências ambientais do uso indiscriminado de agrotóxicos na agricultura e, apesar do tema aparentemente árido, se tornou um best-seller instantâneo, despertando a opinião pública para o tema e desencadeando uma transformação das técnicas de cultivo nos Estados Unidos (Mc CORMICK, *Op. Cit.*, p.69-70). A partir de então, e com crescente ênfase, os movimentos sociais passaram a incorporar as cobranças relativas a questões ambientais à sua pauta de reivindicações. Outro marco, usualmente citado pelos que mapeiam a história do movimento ambiental foi a publicação, em 1972, do Relatório do Clube de Roma intitulado *The Limits to Growth*. Este demonstrava, pela aplicação de modelos computacionais, a insustentabilidade da crescente pressão exercida pelo crescimento populacional e industrial sobre os recursos naturais e o consequente aumento da poluição. Para além do foco em problemas pontuais, as conclusões

deste documento apontavam para a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento como um todo, o qual afetava a todo o planeta.

Assim, o longo de mais de um século o pensamento ambiental tem refletido e proposto uma relação mais harmônica entre a sociedade humana e natureza, bem como formulado e implementado estratégias de atuação que compreendem desde a preservação pura e simples de paisagens naturais até a formulação de propostas de um novo paradigma de desenvolvimento econômico. O *ambientalismo*, longe de ser um bloco monolítico, é uma corrente composta por amplo espectro de movimentos, com origens, reflexões, componentes ideológicos e focos de atenção bastante diversos. O economista e ecologista político catalão Joan Martinez Alier (2007) apresenta um mapeamento deste campo em que distingue três grandes correntes do pensamento ambientalista. Essas são definidas principalmente pelas relações estabelecidas “com as diferentes ciências ambientais, tais como a biologia da conservação, a ecologia industrial e outras”, bem como em sua relação com estruturas e esferas de pensamento diversos, como com o feminismo, com o poder de Estado, com a religião, com os interesses empresariais ou com outros movimentos sociais. Alier denomina estas três correntes de “culto ao silvestre”, “evangelho da ecoeficiência” e “ecologismo dos pobres” (*idem*, p. 21).

A primeira corrente, o “culto ao silvestre”, que no Brasil é usualmente denominada *conservacionismo*, parte da “defesa da natureza intocada, do amor aos bosques primários e aos cursos d’água” e não de “interesses materiais” (ALIER, *Op. cit.*, p. 22). Tem como principal respaldo científico a biologia da conservação e se ampara hoje em um arcabouço legal que tem como principal expoente a Convenção da Diversidade Biológica (CDB). Muitas vezes evoca princípios éticos e religiosos, reivindicando direito à vida de outras espécies, afirmando a sacralidade da natureza. Não ataca frontalmente o modelo de crescimento econômico, mas busca antes “preservar e manter o que resta dos espaços de natureza intocada situados fora da influencia do mercado” (ALIER, *idem*). Esta linha de pensamento tem como principal proposta a criação de Unidades de Conservação da natureza de proteção integral, como os Parques

Nacionais e outras similares, e inclui entre seus defensores grandes organizações internacionais como a União Internacional pela Conservação da Natureza (UICN), *The Nature Conservancy* (TNC) e *World Wildlife Fund* (WWF).

A segunda corrente estudada por Alier (*Op. cit*) se preocupa com os efeitos das atividades econômicas não apenas nos ambientes naturais, mas também nos agrícolas, industriais e urbanos. Originou-se, ainda no século XIX, de estudos em áreas como manejo florestal, química agrícola, economia energética e sanitário. Sua principal base científica é a economia ambiental, com a adoção da noção de recursos naturais. Toma como proposição central a internalização das externalidades, ou seja, a inclusão dos impactos ambientais nas planilhas de composição dos custos de produção, de forma a que estes se reflitam no preço final dos produtos, de forma que produtos que resultem em forte impacto ambiental se vejam encarecidos e se tornem desinteressantes. Seus adeptos acreditam na solução da crise ambiental pelo mercado, com ajustes no modelo de produção, avanços tecnológicos e adoção de processos menos impactantes. Nesta corrente se forjaram conceitos centrais à temática ambiental, como os de *desenvolvimento sustentável* e de *serviços ambientais* (*idem*). Em grande parte esta é a corrente de pensamento que levou à criação das UCs do grupo de Uso Sustentável, como previstas na lei do SNUC (BRASIL, 2000), e que serão apresentadas mais à frente neste capítulo.

A terceira corrente, o “ecologismo dos pobres”, reúne diversos movimentos por justiça ambiental ao redor do mundo, que têm em comum as lutas sociais resultantes ou acirradas por impactos ao meio ambiente que afetam populações. Nesses casos o que mobiliza tais movimentos é o interesse pelo meio ambiente como fonte material de sua condição de subsistência. Sob este rótulo podem ser classificados uma ampla gama de casos, que incluem desde movimentos por direitos de indígenas e de populações camponesas até lutas por melhores condições de trabalho em minas e fábricas, lutas de populações afetadas por despejos tóxicos, de deslocadas pela construção de barragens ou ainda das afetadas pela criação de áreas protegidas. Tais condições afetam, via de regra, os menos favorecidos economicamente, e são resultantes do crescimento econômico

em um ambiente de desigualdade social. Como coloca Alier (*Op. cit.*), a ética destes movimentos “nasce de uma demanda por justiça social contemporânea entre os humanos” (*ibidem*, p. 34), sendo que, no Brasil, esta corrente é usualmente denominada de *socioambientalismo*. Cabe notar que as questões levantadas por alguns destes movimentos, apoiadas por estudos científicos, têm levado à flexibilização do ponto de vista tradicional do conservacionismo que preconizava a total remoção de populações humanas dos parques naturais.

As duas primeiras correntes não se contrapõem, sendo antes complementares: ambas funcionam na lógica de mercado, não implicando em questionamento à ideologia e ao modelo econômico dominante. Assim não configuram discursos contra hegemônicos, mas sim uma nova etapa do discurso hegemônico que busca afirmação. Por isso mesmo ocupam amplo espaço na mídia e são aceitos sem questionamentos pelo senso comum (LOUREIRO et al, 2009, pág. 82). Quanto à terceira corrente de pensamento, a *socioambientalista*, esta pode ser entendida como uma reunião de diversos discursos que questionam pontos centrais do modelo vigente, e que, se articuladas, podem vir a se configurar uma proposta efetiva que se contrapõe ao discursos hegemônico.

O'Connor (2002) apresenta um mapeamento sintético e consistente de como se configura o campo político ambiental e de como os movimentos devem se articular para buscar contrabalançar o peso desigual da dinâmica do capital. Embora seu estudo trate de uma esfera política constituída por redes de abrangência amplas, as reflexões apresentadas dão elementos que permitem também a interpretação de processos locais, como os representados pelos conselhos gestores de UCs. Este autor considera que a crise ambiental teve o efeito positivo de colocar a agenda “verde” na pauta de movimentos sociais, isso tanto no caso dos movimentos feministas, étnicos, ambientalistas, de trabalhadores ou mesmo das associações de moradores. Isoladamente tais grupos seriam relativamente impotentes ante a avassaladora força do capital. Assim, para tentar contrabalançar este quadro, O'Connor sugere três linhas de ação complementares entre si: (1) O estabelecimento de alianças entre os movimentos sociais; (2) a busca consciente de alternativas de desenvolvimento

econômico e ecológico; e (3) a luta organizada pela democratização dos espaços do trabalho e da administração do Estado (*ibid*, p.47-48). Tal projeto significa não apenas o uso do espaço político para alcançar objetivos econômicos e sociais, mas a própria luta pela democratização do espaço político. Seu entendimento é que nos processos de construção de governança democrática a arena política deve se configurar no espaço em que a voz e a participação da população possam resultar em mudanças a seu favor.

Este processo de democratização da sociedade e de estabelecimento de redes de solidariedade estabeleceria condições para evitar que as populações tradicionais, e demais populações locais, que sofrem os impactos de políticas de cunho conservacionista estejam expostos às consequências daquilo que Boaventura Souza Santos (2006) denomina “fascismo social”:

O fascismo social é um conjunto de processos sociais mediante os quais grandes setores da população são irreversivelmente mantidos no exterior ou expulsos de qualquer tipo de contrato social. São rejeitados, excluídos ou lançados para uma espécie de estado de natureza hobbesiano, quer porque nunca integraram – e provavelmente nunca integrarão – qualquer contrato social, [...] quer por terem sido excluídos de algum tipo de contrato social que haviam integrado antes. [...] não é o Estado que poderá tornar-se fascista, mas sim as relações sociais - locais, nacionais e internacionais. (págs. 192 e 193)

Santos (*Op. cit.*) alerta para o risco de expansão desse estado de “fascismo social” caso a “lógica do mercado transborde da economia para todas as áreas da vida social e se torne o único critério para a interação social e política de sucesso”, e conclui que isto poderia levar a uma sociedade “ingovernável e eticamente repugnante” (*idem*). Assim, no caso das áreas protegidas, os impactos negativos sofridos em virtude de políticas de cunho conservacionista por populações tradicionais, e demais populações locais, podem ser compreendidos como consequências locais nefastas do que Santos (*idem*) denomina Globalização Hegemônica: impactos locais de políticas globais que, no caso, buscam fazer ajustamentos que permitam, de alguma forma, o prosseguimento de um modelo insustentável de produção e apropriação dos recursos naturais. Como alternativa para este quadro, Santos defende a construção de “um novo padrão de relações locais, nacionais e transnacionais, baseadas simultaneamente no princípio de



redistribuição (igualdade) e no princípio de reconhecimento (diferença)”. As diversas experiências com estas novas formas de relações, articuladas entre si, se constituiriam no embrião do que este autor denomina *globalização contra hegemônica*.

Por outro lado, é importante observar que estes impactos sociais têm se revelado nefastos à própria proposta de conservação de natureza. Autores afinados com a corrente de pensamento socioambientalista, como Diegues (2000), apontam incoerências na visão conservacionista clássica no que se refere à postura adotada frente às UCs e populações tradicionais. Uma destas é que remoção das populações humanas do interior de UCs e as limitações impostas no acesso aos recursos naturais teriam como efeito causar graves problemas sociais. Seria assim fundamental o paradoxo contido nestas práticas: a visão conservacionista tradicional considera a pobreza como fonte de risco e degradação dos ambientes naturais, mas, ao mesmo tempo, a sua proposta de criação de UCs sem a presença humana é, em si, geradora de pobreza na própria região que pretende preservar (COZZOLINO, 2005, p.38). Assim, à preocupação com a preservação das paisagens naturais tem-se somado uma crescente consideração com as populações envolvidas. Isto se dá em grande parte pelas pressões sociais geradas pelos impactos nas populações afetadas, mas também pela percepção dos gestores e cientistas envolvidos na gestão de UCs (UICN, 2003). Nesse sentido, o envolvimento das populações locais nos processos de gestão vem sendo considerado o caminho viável para compatibilizar o desenvolvimento humano com a conservação da natureza é fazer das populações locais aliadas na conservação.

Nesse sentido, um princípio fundamental que tem pautado as políticas públicas para a gestão de UCs na atualidade é o de democratização de suas instâncias decisórias. Aqui, o papel desempenhado pelos agentes governamentais é central em garantir os procedimentos democráticos nos processos de gestão participativa. Se, em uma perspectiva contratualista, a Constituição Federal for interpretada como o contrato social primordial que rege a relação entre os indivíduos na sociedade brasileira, e que em seu capítulo VI, que trata do meio

ambiente, prevê que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, nesta fica estabelecido que cabe ao poder público a obrigação de definir os espaços territoriais (e seus componentes) a serem especialmente protegidos para o bem da coletividade e das futuras gerações.

De toda maneira, o estabelecimento de restrições ao uso dos recursos naturais tende a levar a situações de conflito. No caso das UCs, estes conflitos ocorrem pela privação de acesso aos recursos naturais, mas são também resultantes de um antagonismo de visões e projetos entre os que propõem a conservação e a imposição de limites à exploração dos recursos naturais e os que demandam estes recursos para sua subsistência e o desenvolvimento de atividades econômicas. Esta condição tem sido denominada *Conflito Ambiental*, que era entendida pelo IBAMA<sup>25</sup> como a situação em que “há confronto de interesses representados em torno da utilização e/ou gestão do meio ambiente” (LOUREIRO *et. al.*, 2005). As soluções propostas para a resolução destes conflitos estão na negociação entre as partes, o que passa pela constituição de espaços públicos de interlocução e pela demanda por arbitragem, num processo que tem recebido a denominação de *gestão ambiental para resolução de conflitos*. Em texto que serviu de balizador à política de Educação Ambiental do IBAMA, Quintas e Gualda (1995) apresentam os pressupostos de uma educação voltada para a Gestão Ambiental, esta entendida como “um processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais que agem sobre os meios físico natural e construído”. Esta visão fundamenta-se na premissa de que “a sociedade não é o lugar da harmonia, mas, sobretudo, o lugar dos conflitos e confrontos que ocorrem em suas diferentes esferas (da política, da economia, das relações sociais, dos valores etc.)” (*op. cit.*), Pautar a criação e gestão de UCs por princípios de equidade (como discutido no capítulo 1 desta tese) implica criar condições para a participação dos diferentes segmentos sociais, instrumentalizando e dando condições efetivas para estes intervirem no processo de Gestão Ambiental. Nesse

---

<sup>25</sup> O IBAMA foi o órgão responsável pela gestão das UCs federais desde sua criação, em 1989, até seu desmembramento e criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em 2007.

sentido, é fundamental que o processo de educação ambiental se pautar por uma visão crítica, que permita aos participantes desenvolver autonomia e compreender a importância que pode assumir sua participação política no panorama complexo e multifatorial suscitado pelas questões ambientais.

Por sua vez, o aspecto global e multifatorial da questão ambiental é discutido por Defarges (1993), o qual considera que em muitos sentidos esta é paradigmática das contradições com que se defronta a humanidade no atual processo da globalização. Isso se daria na medida em que a crise ambiental compreende, simultaneamente, a renovação dos conflitos e a busca por um estado de solidariedade planetária. A crise ambiental teria, assim, a característica de romper os limites geográficos e exigir ações em nível planetário para a sua solução; o que demanda mudanças nos padrões das atividades humanas que compreendem as esferas científica, moral, econômica e política. Diante da perspectiva de finitude da Terra, em um mundo marcado pelos intensivos processos industriais de produção, a humanidade se vê desafiada a encontrar respostas ao desafio ambiental, que permitam a continuação dos ciclos vitais à sua sobrevivência. Segundo este autor, afloraria daí o pensamento ecológico e suas manifestações: Por um lado, a perspectiva nostálgica de preservar tudo que existe – de espécies vivas a expressões culturais – da inexorável erosão pela atividade humana, de outro, um processo de “artificialização da natureza” (idem, p. 77), no qual se busca dominar as questões ambientais pela contabilização dos recursos naturais.

Porém, qualquer que seja a linha de pensamento ou do discurso ambiental adotado, parece haver um claro entendimento de que não se deve esperar que a solução para a crise ambiental provenha dos mecanismos de mercado, uma vez que estes são pautados pela competição e pela busca do lucro. Nesse caso, a solução adotada tem sido a da negociação de formas de regulação das atividades humanas que incidem sobre o ambiente e sua pactuação entre os estados nacionais, entendidos como os principais atores políticos do cenário mundial capazes de estabelecer (algum grau de) soberania sobre espaços territoriais.

Sendo assim, a partir dos anos 1960/1970 a agenda ambiental foi em definitivo integrada à pauta dos governos, sendo que, ao longo destas mais de quatro décadas, foram negociados tratados multilaterais e realizadas diversas conferências internacionais para tratar de questões ambientais. Muitos destes encontros e acordos foram negociados sob os auspícios da Organização das Nações Unidas (ONU) e de suas agências. Os compromissos assumidos, expressos nestes Tratados, Acordos, Convenções e Protocolos formam hoje um amplo conjunto de marcos legais relativos à *Governança Ambiental*, de alcance regional ou planetário.

#### **4.2 Conceituação de governança ambiental**

Cabe aqui um parêntese para apresentar o termo Governança Ambiental. Este não é um conceito fechado, sendo muitas vezes utilizado para significar o conjunto de marcos regulatórios que regem a atividade humana em relação aos impactos causados às paisagens naturais e ao meio ambiente em geral. Para Fonseca e Burstyn (2009, p. 2-3) a expressão governança ambiental seria, em verdade, apenas uma delimitação temática do conceito de governança, quando relacionado à esfera do desenvolvimento sustentável e das políticas ambientais. Em um entendimento mais amplo, o termo pode envolver todo o arcabouço de regras que definem o que se pode ou não fazer que tenha impacto sobre o ambiente, mas que também se aplica aos mecanismos estabelecidos para “governar” os agentes da lei, definindo os parâmetros e limites de sua atuação (MOTA *et. al.*, 2008, p. 11). Segundo Cavalcanti (2004), Governança Ambiental deve ser compreendida como o:

[...] arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico, [...] (pag. 01)

Por esta concepção Governança Ambiental incluiria não apenas os aspetos formais e institucionais, mas ainda toda uma gama de questões culturais e

comportamentais. Bonfim (2007) considera ainda que a terminologia Governança Ambiental deva abarcar não apenas marcos regulatórios, mas toda uma gama de conhecimentos de diferentes campos do saber, o que inclui, para além do Direito Ambiental, a Biologia da Conservação e a Nova Economia Institucional<sup>26</sup>. Por essa visão compreenderia todo o corpo disciplinar que orienta e define o que pode ou não ser feito no que diz respeito às modificações nos meios bióticos e abióticos em um ambiente.

Autor ligado à linha da Economia Ecológica, Bonfim menciona que tal regulação implica em uma discussão sobre os limites do direito de propriedade e que a articulação entre os conceitos da Economia dos Custos de Transação (ECT) e da literatura sobre Direitos de Propriedade permitiria o entendimento de uma estrutura de governança como “um conjunto de mecanismos institucionais para alocação e controle dos direitos de propriedade, responsável direto pelos custos de transação” (*idem*, p. 42). Por essa visão, para além de determinar a autorização ou interdição de uma atividade produtiva, ao atuar sobre os custos de produção e transação, os mecanismos de governança ambiental podem determinar a viabilidade (ou inviabilidade) econômica de uma atividade. É interessante notar que o conceito de ECT se origina do já citado *The Nature of the Firm* (ver Capítulo 2, sessão 2.1), o mesmo texto seminal no qual Coase (1937) lança as bases do moderno conceito de Governança.

Passadas já mais de quatro décadas da primeira conferência internacional sobre questões ambientais, as estruturas de governança ambiental envolvem hoje uma série de marcos regulatórios e instituições nos mais diversos níveis de abrangência, compreendendo desde as esferas global, internacional, nacional e estadual até os níveis mais locais de atuação. Estes instrumentos se articulam para exercer fiscalização, direcionamento e regulação das atividades que tenham impacto sobre o ambiente.

Para a compreensão deste processo e seus desdobramentos, na próxima sessão serão apresentadas e discutidas as conferências promovidas pelo sistema

---

<sup>26</sup> Para a apresentação do conceito e discussão do tema ver Oliver Williamson, *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*. The University of Chicago Press: *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, Nº 2 (Oct., 1979), p 233-261.

das Nações Unidas tratando de questões ambientais e os principais tratados e convenções celebrados entre as nações nestes e como consequência destes encontros, elementos fundamentais à compreensão dos compromissos e discussões que direcionaram a construção das políticas públicas relativas à proteção da natureza no Brasil.

### **4.3 Governança Ambiental na perspectiva das Nações Unidas**

O primeiro encontro de caráter mundial para a discussão dos problemas ambientais foi a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para o Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera, ocorrida em 1968, em Paris. Organizada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a “Conferência da Biosfera” foi um encontro de caráter prioritariamente científico, na qual foram definidas vinte recomendações amplas, versando sobre temas como educação ambiental e a necessidade de estudos sobre os impactos das atividades humanas. Com relação aos aspectos relacionados à conservação da biodiversidade o principal desdobramento desta conferência foi o estabelecimento, três anos mais tarde, do programa *Man and Biosphere* (MAB), que propôs a conservação de ecossistemas com proteção e uso racional dos recursos de biodiversidade. Como estratégia, neste programa foi criada uma categoria de Unidade de Conservação, a Reserva da Biosfera. (Mc CORMICK, *Op. Cit.*, p.98-100)

A conferência seguinte organizada pela ONU para tratar das questões ambientais aconteceu em 1972, em Estocolmo. Esta teve um caráter bem mais amplo do que a de Paris, abrangendo as dimensões políticas, sociais e econômicas, o que se refletiu no envolvimento de ONGs e movimentos sociais nas discussões. A princípio convocada pelos países industrializados para tratar, principalmente, de questões relativas às consequências da poluição industrial, degradação de recursos naturais e superpopulação, a pauta desta conferência terminou por incorporar questões trazidas pelos países menos desenvolvidos, como a erosão, desertificação e os assentamentos humanos. Esta conferência terminou marcada pelo antagonismo nas discussões entre as posições das

nações industrializados e as defendidas pelos países menos desenvolvidos. Nesta conferência a proposta dos países do Norte estava focada no controle do uso de recursos e da natalidade. Em contraposição, os países em desenvolvimento defendiam a tese de que os problemas ambientais observados nos países desenvolvidos eram consequentes do processo de industrialização, e que, no caso das nações menos desenvolvidas, era necessário em primeiro lugar se desenvolver, para depois reparar as consequências ambientais do desenvolvimento. Assim, a proposta dos países industrializados teria sido interpretada pelos países menos desenvolvidos como uma tentativa de “congelamento” da estrutura de poder mundial. A divergência de posições, em conjunto com o boicote pelos países do bloco socialista, fez com que a Conferência de Estocolmo tivesse poucos resultados conclusivos. Cabe, porém, destacar que coube a esta Conferência a aprovação de três documentos: a Declaração sobre o Ambiente Humano, uma lista de Princípios e a definição de um Plano de Ação, composto de cento e nove recomendações relativas à avaliação e gestão ambiental, e medidas de apoio, como as relativas à formação de quadros, informação e educação. Além disso, coube a esta conferência a decisão de criar o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA ou, em inglês, *United Nations Environment Programme* - UNEP). (DUARTE, 2003, p. 14-22)

Criado em 1972 o PNUMA tem com o objetivo de coordenar as ações internacionais de proteção ao meio ambiente e de promoção do desenvolvimento sustentável. O *status* de programa, e não de agência da ONU, faz com que o PNUMA não conte com dotação orçamentária própria, o que limita e interfere em sua atuação<sup>27</sup>. Assim, para alcançar seus objetivos este programa precisa contar com a cooperação de diversos parceiros, incluindo outras entidades do Sistema das Nações Unidas, organizações internacionais, instituições ligadas a governos nacionais e ONGs, em uma arquitetura que, por diversas ocasiões, se revelou de difícil implementação (McCORMICK, 1992, p.113-120). Em que pesem as dificuldades que enfrenta, o PNUMA tem registrado progressos consideráveis em

firmar e aperfeiçoar marcos legais e institucionalidades e em articular esforços no desenvolvimento da capacidade técnica para tratar dos temas ambientais, isso tanto em âmbito global, como nos regionais e nacionais. Em sua trajetória, esta instituição tem atuado na organização e no apoio à realização de conferências e encontros nos quais se celebraram centenas de acordos multilaterais, pelos quais ficaram pactuadas medidas para evitar a degradação e promover o uso sustentável de recursos naturais. Estes acordos compõem hoje um amplo arcabouço normativo que abarca diversos pontos da pauta ambiental; compreendem acordos relativos à proteção da biodiversidade e áreas protegidas, normas para disposição e tratamento de resíduos, proteção a recursos hídricos, mares e terras úmidas, dentre muitos outros<sup>28</sup>. No entanto, a percepção desta instituição é que a complexa e fragmentada arquitetura do sistema de governança ambiental em níveis nacional e internacional tem se mostrado um grande empecilho a uma atuação efetiva (PNUMA, 2013). Para reverter este quadro têm sido organizados encontros e conferências cujo foco tem sido integrar os esforços para se criar, financiar, capacitar e reforçar os sistemas nacionais e regionais de cuidado com o meio ambiente, na busca de melhoria de sua eficácia e eficiência (*idem*).

Ao longo da década de 1990 a ONU organizou uma grande série de conferências mundiais, nas quais foram pactuados diversos princípios para uma convivência global. Esta década, marcada ainda pelo desmonte do bloco socialista, foi um período de efervescência - ao menos no campo da retórica - da cooperação internacional, sendo denominada por alguns autores de a “década das conferências” (ALVES, 2001; DUARTE, *op. cit.*, p. 44). Os temas tratados nestas conferências foram os mais diversos, abrangendo as temáticas de “criança, 1990; meio ambiente, 1992; direitos humanos, 1993; população, 1994; desenvolvimento social, 1995; mulher, 1995; habitat, 1996; alimentação, 1996” (ALVES, *op. cit.*, p. 16).

---

<sup>27</sup> Desde sua criação, essa agência, com sede em Nairóbi, se ressentiu de falta de recursos e de instalações adequadas para desenvolver suas atividades.

<sup>28</sup> Dados referentes aos encontros e conferências realizadas sob os auspícios do PNUMA podem ser acessado em: <http://www.unep.org/IEG/Meetings/index.asp>



Neste contexto ocorreu, no Rio de Janeiro, em 1992, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Esta conferência, também conhecida como Cúpula da Terra, Conferência do Rio ou Rio-92, foi a maior conferência internacional realizada desde o fim da Guerra Fria. Nesta se reuniram cento e catorze chefes de estado e de governo, discutindo e deliberando questões ligadas à agenda ambiental global, tendo sido celebrados alguns dos principais acordos vigentes sobre temas ambientais. Nela foram produzidas três convenções globais: a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC), a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Além destas foram emitidas duas declarações, a Carta da Terra e a Declaração de Uso de Florestas, bem como um plano global de ação ambiental, a Agenda 21, compondo um amplo painel de deliberações e recomendações para a gestão das questões ambientais em nível planetário.

Para a efetivação dos compromissos formais assumidos nos documentos firmados, as institucionalidades correspondentes às três convenções acima citadas compreendem o funcionamento de suas secretarias executivas, que, dentre outras, têm a função de organizar as reuniões periódicas dos representantes dos países signatários nas Conferências das Partes (COPs). Nestas, os representantes dos países signatários se reúnem para discutir e deliberar sobre as questões pendentes para o aprimoramento e efetivação destas convenções, o que inclui a pactuação de protocolos, nos quais os vagos princípios expressos nas convenções são traduzidos em metas objetivas. Desta forma, compete às COPs a definição dessas metas e o acompanhamento de sua consecução. As reuniões das COP são anuais, no caso da UNFCCC, e bienais nos das duas outras. Estas e outras institucionalidades se articulam para dar embasamento técnico, direcionamento e apoio à criação, desenvolvimento e manutenção de sistemas nacionais de governança ambiental, tendo como meta o estabelecimento de um sistema mundial de governança para o cuidado com o meio ambiente.

Dando continuidade ao ciclo de conferências ambientais da ONU, em 2002 Johannesburgo foi sede da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, encontro que deveria dar sequência às discussões de dez anos antes, na Rio-92. Já nos encontros preparatórios estava evidente que muito pouco do acordado em 1992 havia se efetivado e que a maioria das metas pactuadas não estava sendo alcançada. Por isso ficou decidido que esta conferência teria como objetivo rever as metas firmadas na Agenda 21 e analisar e refletir sobre os acordos e tratados pactuados na Conferência do Rio. Da pauta desta conferência não contava a implementação do Protocolo de Quioto<sup>29</sup> ou a decisão sobre qualquer novo acordo central à temática. Além disso, a Conferência de Johannesburgo “aconteceu em um momento descendente da curva de cooperação internacional” (DUARTE, *op. cit.*, p.53), de forma que os poucos resultados obtidos foram compatíveis com o contexto da conferência.

Em 2012 o Rio de Janeiro foi sede da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. Esta conferência teria como pauta retomar a discussão dos rumos do desenvolvimento em âmbito global, avaliar o panorama após vinte anos da Conferência Rio-92 e propor rumos para a efetivação do Desenvolvimento Sustentável. Realizada em um contexto de forte crise econômica, os resultados obtidos frustraram os que apostavam no avanço destas políticas. Mais uma vez a polarização entre as demandas dos países menos desenvolvidos e as economias centrais não levaram à consecução de acordos significativos. Como exemplo da tônica desta conferência podem ser citados a proposta, posta em pauta, de transformação do PNUMA em agência especializada da ONU, mesmo *status* de que gozam a FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) e a UNESCO, o que garantiria maior autonomia e orçamento próprio. Apesar do apoio de 140 países, discordâncias

---

<sup>29</sup> O Protocolo de Quioto é um acordo internacional voltado para a redução das emissões de gases de efeito estufa, fruto das discussões da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC). Aberto para assinaturas em 1997, o Protocolo só entrou em vigor em 2005, depois de uma espera de muitos anos pela adesão de um número significativo de países. Para entrar em vigor precisou ser ratificado por pelo menos 55 Estados Partes, englobando pelo menos 55% das emissões totais de CO<sup>2</sup> em 1990. A não ratificação pelos Estados Unidos, principal emissor mundial de CO<sup>2</sup>, retardou a entrada em vigor do Protocolo e gerou protestos mundo afora. Fonte: <http://www.ipam.org.br/>

sobre a abrangência de seu mandato teria acabado por fazer com que a proposta não fosse aprovada. Apesar da decisão de aumentar o número de países participantes do programa, e o montante dos recursos a este destinados, a não elevação do PNUMA ao *status* de agência foi considerada como um forte revés pelos defensores das propostas de desenvolvimento sustentável e da conservação da natureza.

Em linhas gerais, o panorama traçada nesta sessão demonstra como nas conferências internacionais organizadas pelo sistema das Nações Unidas foram pactuados os acordos que estabeleceram os principais marcos direcionadores na construção das estruturas de governança ambiental em âmbito planetário e de como as temáticas e discussões ambientais evoluíram ao longo dessas décadas. Os acordos negociados nestes fóruns multilaterais constituem hoje um amplo panorama, que direciona, com diferentes graus de sucesso, a governança ambiental em âmbito global, e seu rebatimento na construção das políticas públicas para os países signatários, o que inclui diversos aspectos relativos à proteção da natureza e à diversidade biológica.

Em especial a partir dos anos 1990, o debate ambiental passou a traduzir uma crescente preocupação com a proteção, exploração e os direitos sobre os recursos da biodiversidade, cujo marco principal é a própria Conferência sobre a Diversidade Biológica. Na próxima sessão serão examinados com mais detalhes os marcos legais direcionadores e institucionalidades que tratam da proteção de ambientes naturais e da gestão da diversidade biológica - o que inclui a temática das áreas protegidas - e de como em seu processo de gestão se passou a incorporar princípios democráticos, o que compreende a demanda por participação das populações diretamente afetadas nos processos de gestão e também questões relativas à repartição dos benefícios advindos do uso do patrimônio genético da biodiversidade. Neste processo, os marcos legais relativos à gestão da biodiversidade serão apresentados e analisados em um contexto mais amplo, que inclui a interface com outros instrumentos de políticas públicas pactuados globalmente, os quais dizem respeito a condições estruturais da sociedade que afetam direta ou indiretamente os processos de conservação da

biodiversidade. Este é o caso das políticas de desenvolvimento, de combate à pobreza e de proteção à diversidade cultural.

#### **4.4 O debate sobre conservação da biodiversidade em âmbito global em sua interface com as questões sociais**

Além das conferências específicas sobre questões ambientais promovidas pela ONU, outros acordos internacionais tem provido um arcabouço técnico e legal para o direcionamento das políticas públicas relativas a questões ambientais e de desenvolvimento, apontando caminhos para a conservação da biodiversidade em articulação com objetivos de redução da pobreza e das desigualdades sociais (IRVING, GIULIANI & LOUREIRO, 2008). Esta tendência se expressa já no próprio texto da CDB (BRASIL, 1992), e se consolida ao longo dos marcos legais subsequentes, como no caso das metas acordadas Declaração do Milênio das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2000), e na Convenção para Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais (CDC), de 2005.

Além destes três instrumentos, a realização de uma série de fóruns internacionais tem permitido estabelecer um amplo arcabouço de normas e princípios para a gestão de áreas protegidas. Os principais destes são os congressos da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN ou, em inglês, IUCN). Realizado a cada dez anos, o congresso é um fórum privilegiado de discussão e definição de diretrizes para a gestão de UCs. Outros marcos legais servem de definidores das políticas de conservação ambiental e da biodiversidade, como, por exemplo, a Convenção de Ramsar sobre a conservação de zonas úmidas e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Além destas convenções de alcance global, foram ainda celebrados tratados de âmbito regional, que compreendem a proteção ambiental e conservação da biodiversidade, como a Convenção Relativa à Conservação da Vida Silvestre e do

Meio Natural na Europa (Berna,1979) e o Tratado de Cooperação Amazônica<sup>30</sup>. Também fazem parte desse contexto os acordos para a proteção de espécies ameaçadas, sendo o mais importante destes a Convenção CITES, *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, a qual mantém uma lista atualizada de espécies em perigo e que regula e proíbe transações que incluam tais espécies ou produtos obtidos destas. Além da Convenção CITES uma série de tratados específicos foram celebrados para a proteção de algumas espécies ameaçadas, como no caso de focas, ursos polares e baleias.

Para além dos acordos e convenções dirigidos à conservação ambiental e da biodiversidade, em setembro de 2000, durante a Cimeira do Milênio, foi aprovada em Nova Iorque a Declaração do Milênio das Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2000), a qual fixou oito macro objetivos a serem atingidos globalmente até 2015, conhecidos como Metas do Milênio. Dentre estas metas está a de os países membros assumirem o compromisso de estabelecer sistemas de áreas protegidas e de ampliar a área coberta por UCs. Em 2005 foi acordada também a Convenção para Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais (CDC), como culminância de um longo processo de discussões e resoluções relativas à diversidade cultural, às relações entre cultura, propriedade e mercado, ao direito à livre expressão e ao livre acesso à cultura e informação. Juntas estes três marcos formam um arcabouço que pode contribuir para orientar propostas de construção de governança e para direcionar o desenvolvimento econômico de forma a considerar o respeito à vida em sua diversidade biológica e cultural.

---

30 Assinado em julho de 1978, em Brasília, por representantes da Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) reconhece a natureza transfronteiriça da Amazônia e incentiva, institucionaliza e orienta o processo de cooperação regional entre as nações, e tem dentre seus objetivos centrais a manutenção do equilíbrio entre crescimento econômico e preservação do meio ambiente. Sua estrutura compreende a Secretaria Permanente, que funciona desde 2002 em sua sede, em Brasília, e cinco coordenações: Assuntos Indígenas, Ciência Tecnologia e Educação, Meio Ambiente, Saúde e a Coordenação de Assuntos Sociais, Transporte, Infraestrutura, Comunicação e Turismo. Embora sua estrutura seja eminentemente governamental, o TCA desenvolve iniciativas que incluem significativo componente participativo, como no caso da realização da Reunião Regional de Representantes Indígenas, preparatória para a COP-10, ou no desenvolvimento de projetos demonstrativos nos países membros. Fonte: <http://otca.info/portal/> Acesso em 23/02/2014.

Aberta para assinaturas em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas em Meio-ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) entrou em vigor um ano após, com 168 países signatários. Em um sentido amplo, é possível afirmar que após um legado histórico de cisão entre sociedade e natureza, a CDB é um dos mais expressivos documentos internacionais que apresentam a preocupação em se considerar a gestão da biodiversidade no contexto dinâmico de questões sociais e econômicas. Seus objetivos reafirmam os compromissos de conservação da diversidade biológica, utilização sustentável de seus componentes e repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos e de conhecimentos tradicionais, mediante, inclusive, a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando-se em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias e mediante financiamento adequado. Este último compromisso tem sido o que apresenta mais pontos polêmicos, aquele em que se observam interesses econômicos nitidamente antagônicos, sendo sua efetivação cobrada como direito a redistribuição pelos países em desenvolvimento, bem como por populações locais detentoras de valiosos conhecimentos tradicionais, os quais usualmente servem de subsídio a pesquisas que têm gerado avanços científicos.

Para atingir o objetivo de conservação da biodiversidade, a CDB aponta que as Partes Contratantes devem estabelecer um sistema de áreas protegidas, no qual medidas especiais possam ser tomadas para conservar a diversidade biológica. Tais áreas estarão sujeitas à implementação de planos e estratégias de gestão e devem estar associadas à promoção do desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio, no sentido de ser fortalecido o processo de conservação da biodiversidade.

Além disso, tais sistemas de áreas protegidas devem servir à preservação dos conhecimentos e práticas de populações locais e indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e utilização sustentável dos recursos naturais. A Convenção destaca ainda o valor intrínseco da diversidade biológica, e

sua importância ecológica, social, econômica, científica, educacional, cultural e recreativa.

É interessante notar que o próprio texto da CDB reconhece que “o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza são prioridades primordiais e absolutas dos países em desenvolvimento”, justamente aqueles aonde se encontram a maior diversidade biológica (BRASIL, 1992, p. 12). Compreende, assim, que as tentativas de promover a preservação de áreas naturais em um ambiente de pobreza entram em choque com a demanda por recursos naturais, necessários ao desenvolvimento econômico destes países e à própria sobrevivência de suas populações. Mostra-se necessário, portanto, prover mecanismos que reconheçam efetivamente o valor intrínseco da diversidade biológica, gerando recursos que possam recompensar os países que a detém e conservam, bem como as populações locais detentoras de conhecimentos tradicionais.

Estas demandas estão em consonância com os compromissos assumidos em outros acordos internacionais que trabalham na perspectiva de um mundo mais justo e equilibrado, os quais podem, atuando em sinergia, contribuir para a conservação da diversidade biológica em um (necessário) ambiente de equidade e justiça social. No caso da Declaração do Milênio, os compromissos assumidos apontam para a necessidade de incorporação dos pressupostos de democracia participativa aos governos, garantindo o engajamento efetivo da sociedade e a participação de todos os cidadãos, em todos os países, nos processos políticos, que devem estar baseados nos princípios de equidade e justiça social. Uma das prioridades descritas no documento é integrar os princípios de desenvolvimento sustentável às políticas e programas nacionais e inverter a tendência atual de perda de recursos ambientais, seguindo a mesma lógica da Convenção sobre Diversidade Biológica. Dentre os indicadores a serem analisados nas Metas do Milênio que incidem diretamente sobre a biodiversidade e o contexto das UCs estão a percentagem de área a ser coberta por florestas e a Proporção de área protegida em relação à área total em cada nação. Neste documento ainda está

expressa a importância de adotar medidas para proteger as expressões culturais, principalmente quando possam estar ameaçadas de extinção ou grave deterioração.

Quanto à Convenção para Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais (CDC), esta parte da visão de que a diversidade cultural está articulada com o desenvolvimento (BRASIL, 2007a) e articula diversidade cultural e desenvolvimento, ao afirmar que a proteção, promoção e manutenção da diversidade cultural é requisito essencial para o desenvolvimento sustentável, para o benefício das gerações presentes e futuras. Esta concepção representa um dos principais focos da CDC, e é o maior ponto de contato entre esta Convenção, a CDB e as Metas do Milênio, sendo a expressão de uma abordagem da relação sociedade-natureza que afirma a importância dos conhecimentos tradicionais como fonte de riqueza material e imaterial. Nesse sentido cabe destaque aos sistemas de conhecimento dos povos indígenas, detentores de preciosos conhecimentos e, em muitos casos, exemplos norteadores para o desenvolvimento sustentável.

O então Secretário-Executivo da Convenção sobre a Diversidade Biológica, Dr. Ahmed Djoghlaif, em seu pronunciamento inaugural às populações indígenas e locais durante a abertura da reunião do GT do artigo 8(j) da CDB, em janeiro de 2006, reconheceu que o capítulo 26 da Agenda 21, adotada na Rio-92, afirmou a necessidade do fortalecimento do papel das populações indígenas e locais na promoção do desenvolvimento sustentável, incluindo o componente da biodiversidade. Ele também assinalou que “a Convenção da Diversidade Biológica é um dos principais movimentos internacionais a reconhecer o papel das comunidades indígenas e locais na conservação e no uso sustentável da biodiversidade através do conhecimento tradicional. Este reconhecimento está presente no preâmbulo da Convenção, bem como no seu artigo 8(j)”. (PACHAMAMA, *vol. 1, issue 1, may 2007*). A fala do Secretário-Executivo expressa a tentativa de integrar sociedade e natureza na abordagem da problemática do desenvolvimento sustentável e da preservação da biodiversidade,



tentativa esta que ganhou espaço no cenário global principalmente a partir de 2003-2004.

O texto original da Convenção sobre a Diversidade Biológica (BRASIL, 1992) apresenta também uma série de deliberações que tratam do reconhecimento de direitos sobre o patrimônio genético e de saberes tradicionais, e da repartição dos benefícios gerados pelo seu uso. O artigo 8 - Conservação In Situ - em seu parágrafo J determina que se deva “respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais”, apontando a importância destes na conservação e uso sustentável da biodiversidade, e ainda recomenda “encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas”. Muito embora o texto reconheça a importância dos conhecimentos tradicionais e que a CDB aponte em diversos trechos a necessidade de se carrear recursos para a conservação nas nações em desenvolvimento, o uso do verbo encorajar demonstra a falta de um direcionamento objetivo no que diz respeito à criação de mecanismos de reconhecimento e repartimento dos recursos.

Por sua vez, o artigo 15 - Acesso a Recursos Genéticos – da CDB em seu parágrafo sétimo afirma que se deve “compartilhar de forma justa e equitativa os resultados da pesquisa e do desenvolvimento de recursos genéticos e dos benefícios derivados de sua utilização comercial e de outra natureza com a Parte Contratante provedora desses recursos. Essa partilha deve dar-se de comum acordo”. Ora, a compreensão do que seria justo e equitativo em tal compartilhamento sem dúvida é bastante diversa na visão de cada uma das partes, e o comum acordo entre partes tão desiguais dificilmente resultará em uma partilha que atenda a critérios de justiça. O mesmo artigo apresenta alguma contradição, ao afirmar, simultaneamente, que, “em reconhecimento dos direitos soberanos dos Estados sobre seus recursos naturais, a autoridade para determinar o acesso a recursos genéticos pertence aos governos nacionais e está sujeita à legislação nacional”, e que “cada Parte Contratante deve procurar criar

condições para permitir o acesso a recursos genéticos para utilização ambientalmente saudável por outras Partes Contratantes e não impor restrições contrárias aos objetivos desta Convenção” (grifo nosso). Já os artigos 16, que trata do Acesso a Tecnologia e Transferência de Tecnologia, e 19, que trata da Gestão da Biotecnologia e Distribuição de seus Benefícios, embora se proponham a facilitar o acesso a tecnologias geradas a partir de recursos genéticos, tratam de questões que estão regulamentadas por “patentes e outros direitos de propriedade intelectual”, e reconhecem que estes “podem influenciar na implementação dessa Convenção”. Levando-se em consideração os interesses econômicos envolvidos e o fato de as pesquisas nestas áreas estarem fortemente concentradas em poucos conglomerados internacionais, localizados em alguns poucos países, fica bastante evidente o grau de assimetria observado nestas relações, e a dificuldade de se negociar soluções de “comum acordo”.

As questões relativas ao reconhecimento da importância dos conhecimentos das populações tradicionais e locais para a preservação e gestão da biodiversidade, e do compartilhamento dos benefícios oriundos de seu aproveitamento econômico, têm sido objeto de diversas discussões no âmbito das Conferências das Partes (COPs), da CDB. As COPs se reúnem a cada dois anos, com o objetivo de averiguar a implementação da Convenção da Diversidade Biológica, examinando pareceres científicos, protocolos, emendas e anexos, fixando metas e acompanhando o desenvolvimento das ações para a consecução de seus objetivos. A partir da COP-4, realizada em 1998, em Bratislava, Eslováquia, começam a aparecer em seus documentos, com crescente frequência, referências às questões relativas à repartição dos benefícios (*Benefit Sharing*).

Na COP-5, realizada em 2000, em Nairóbi, Quênia, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) ad hoc, formado por representantes de povos indígenas e de comunidades tradicionais, de ONGs, indústrias, instituições científicas e acadêmicas e de organizações intergovernamentais, a princípio sem prazo definido, para o estabelecimento de mecanismos de *Access and Benefit Sharing*

(ABS). Na COP-6, em 2002, na Holanda, foram adotadas as Diretrizes de Bonn, que representaram um primeiro passo na implementação de um regime de acesso e distribuição dos benefícios oriundos dos recursos genéticos (ABS), e que passaram a direcionar os trabalhos deste grupo. Ao longo dos últimos anos, o GT tem buscado acordar mecanismos de justa repartição dos benefícios oriundos da utilização de recursos genéticos. Um dos resultados foi a finalização do documento *Akwé: Kon Guidelines* (SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 2004), adotado na 7ª COP, realizada em Kuala Lumpur, na Malásia, o qual oferece orientações para a condução da gestão dos impactos culturais, ambientais e sociais resultantes de intervenções desenvolvidas em sítios sagrados, terras e águas ocupadas ou usadas por populações indígenas ou comunidades locais. São recomendações que servem ao direcionamento das ações, mas que também fornece orientação às comunidades locais e indígenas para o monitoramento e avaliação dos impactos sofridos. As orientações contidas neste documento se aplicam a toda uma ampla gama de situações, como nos casos de impactos oriundos do turismo, de projetos de desenvolvimento, criação de UCs e outros casos. Este apresenta uma ênfase na importância do planejamento e gestão das UCs por ecossistemas, inclusive nos casos de criação de UCs transfronteiriças e da articulação da gestão de UCs para além de fronteiras nacionais, aborda ainda a formação de corredores ecológicos, bem como a necessidade de conservação da biodiversidade também fora das UCs, tendo como foco o Desenvolvimento Sustentável.

A COP-7 se desenvolveu à luz do recente V Congresso de Parques da UICN (Durban, 2003), que teve como principal característica a ampla importância atribuída ao papel das populações locais, suas práticas e saberes, no sucesso da gestão de áreas protegidas. Ocorrido em Durban (África-do-Sul), em setembro de 2003, no V Congresso Mundial de Parques da UICN (União Internacional pela Conservação da Natureza), foi proposto um novo paradigma para a abordagem de áreas protegidas, que contemplava sua inserção em programas mais amplos de conservação e desenvolvimento. Neste congresso o foco foi colocado na questão da harmonização entre metas de conservação e as populações envolvidas,

considerando as áreas protegidas como instrumento essencial para alcançar a sinergia entre a conservação, a manutenção dos sistemas que sustentam a vida e a promoção do desenvolvimento sustentável. Os documentos gerados por este encontro traçaram um amplo painel dos problemas encontrados na gestão de UCs, tecendo uma série de recomendações aos governos e organizações internacionais no sentido de reconhecer e apoiar as áreas conservadas por práticas tradicionais e comunitárias (UICN, 2003). Em síntese, as recomendações do V Congresso, que compõe o denominado “Acordo de Durban”, orienta governos e sociedades para ações positivas, em favor das áreas protegidas, e propõe a instalação de um novo paradigma para a gestão da biodiversidade, envolvendo ações de promoção e sinergia entre conservação da biodiversidade, manutenção dos sistemas que sustentam a vida, e a promoção do desenvolvimento sustentável. (IRVING & MATOS, 2006)

Nos documentos gerados pela COP-7 fica evidenciado que a convenção aceitou a mensagem do Congresso da UICN, de que é preciso “assegurar que os povos indígenas e comunidades locais, mulheres e jovens, participem plenamente no estabelecimento e gestão de áreas protegidas e que se criem mecanismos que garantam que eles participem dos benefícios gerados nestas áreas”. Esta mudança no direcionamento marca uma guinada no *mainstream* do modelo preconizado para a gestão das UCs, que de um modelo restritivo e excludente passa a contemplar a participação da sociedade como um fator fundamental. Ainda nesta conferência foi apontada a necessidade de avançar no monitoramento das atividades e na implementação do plano estratégico da CDB, com o estabelecimento de metas mínimas e de objetivos ideais, criação de indicadores e metodologias de monitoramento, sendo criado um grupo *ad hoc* de especialistas para revisão de indicadores e criação de outros.

Neste sentido, a 7ª COP avançou no estabelecimento de parâmetros para a exploração sustentável de florestas (*Sustainable Forest Management*), enfatizando a necessidade de se desenvolver a capacidade endógena das comunidades dos povos da floresta, com o reconhecimento do envolvimento de povos indígenas e

comunidades locais, bem como a importância do reconhecimento dos papéis fundamentais representados pelas mulheres e jovens na reprodução destas culturas, e no combate à pobreza e à desigualdade.

Os documentos elaborados reafirmam o compromisso expresso no artigo 8(j) para a efetiva participação das populações locais em todas as fases da implementação de Áreas Protegidas, na sua criação, gestão e monitoramento, de forma que se garantam os direitos das populações indígenas e locais, de acordo com as leis nacionais e com os acordos internacionais. Este direcionamento se dá em um contexto em que os modelos de governança democrática se expandem e se afirmam em diversas partes do mundo, não cabendo às UCs se configurarem em enclaves autoritários desvinculados da realidade que as circundam. Assumem ainda o compromisso de contribuir para a redução da pobreza e para busca do Desenvolvimento Sustentável, de colaborar no cumprimento do plano Estratégico da Convenção, bem como dos compromissos assumidos na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Johannesburg, 2002), e na implementação das Metas do Milênio. Neste sentido a COP-7 alertou as agências de desenvolvimento para que considerem as UCs, seus objetivos e ações, de maneira que estas se articulem com o planejamento do desenvolvimento econômico e social, contribuindo para a consecução das Metas do Milênio.

Por sua vez, o “Acordo de Durban” (UICN, 2003) remete às Metas do Milênio ao afirmar que acesso e distribuição de benefícios têm papel potencial na erradicação da pobreza e na sustentabilidade ambiental. Ficou evidenciado que a efetiva colaboração entre a CDB e as Metas do Milênio implica na elaboração de indicadores para acompanhamento dos mecanismos de *Access and Benefit Sharing* (ABS). A questão de incorporar as Metas do Milênio ao Plano de Ação da CDB passa ainda pela provisão de recursos aos países menos desenvolvidos, o que implica na alteração de mecanismos fora da alçada da CDB, como comércio e cooperação internacional, áreas determinantes da situação de pobreza em que estas nações se encontram. Esta questão da carência de meios disponíveis aparece na fala de diversos envolvidos com as discussões, os quais insistiam que,

se mecanismos de financiamento adequados não forem estabelecidos, não será possível alcançar as metas propostas pela CDB. Fica evidente assim, que a lógica da validade dos melhores argumentos e de consensos a partir do diálogo, defendida por Habermas (1989; 2003), não é de todo aplicável aos contextos de negociação de acordos econômicos, nos quais a lógica dos interesses parece prevalecer.

As palavras do cientista e ativista ambiental canadense David Suzuki, na abertura da COP-7, expressam de certa forma a tônica deste encontro:

*You are here to deliberate the fate of biodiversity on the planet, and I urge you to look beyond the human priorities of politics and economics because it is a matter of survival. [...] If we don't deal with hunger and poverty, we can forget the environment; people have other priorities.* (IISD, 2004)

Embora com muitos pontos deixados em aberto, o mérito maior da COP-7 parece ser o desenho de uma estrutura sólida que passou a integrar efetivamente a CDB à agenda do desenvolvimento sustentável.

As discussões relativas ao Artigo 8(j) continuaram através das duas COP subsequentes, relacionando conhecimento tradicional à biotecnologia e à necessidade da criação de mecanismos de ABS. Os mecanismos de ABS se encontram em negociação ao longo de sucessivas COPs, sendo um ponto nevrálgico e polêmico, pelos interesses nitidamente antagônicos que envolve. A COP-9, realizada na Alemanha, determinou um prazo final para a conclusão dos trabalhos do grupo *ad hoc* responsável pela proposição de mecanismos de ABS. Além disso, na COP-9 também se resolveu estabelecer três grupos de técnicos e especialistas para ajudar o processo de negociação, dois deles direcionados especificamente a questões relacionadas a conhecimento tradicional associado a recursos genéticos: o *Expert Group on Traditional Knowledge Associated with Genetic Resources*, que se reuniu em junho de 2009 em Hyderabad, Índia, e o *Expert Group on Compliance*<sup>31</sup>, que se reuniu em janeiro de 2009 em Tóquio.

---

31 No âmbito institucional e corporativo, *Compliance* é entendido como o conjunto de disciplinas que se articulam para fazer cumprir as normas legais e regulamentares, diretrizes e políticas definidas para o desenvolvimento das atividades de uma instituição ou empresa. Tem como função evitar, detectar e intervir nos desvios ocorridos. São medidas de controle da gestão especialmente

A 9ª COP adotou, ainda, várias decisões relevantes a respeito de mecanismos para efetiva participação e capacitação de comunidades indígenas e locais, bem como para o desenvolvimento de mecanismos de comunicação que favoreçam a participação. Estas decisões devem ser desenvolvidas na sexta reunião do Grupo de Trabalho no Artigo 8(j), em novembro de 2009. Também nesta reunião deve ser aprovado o Código de Ética referente a condutas que assegurem o respeito pela herança cultural e intelectual de comunidades indígenas e locais. O documento reconhece, entre outros pontos, que o respeito pelo conhecimento tradicional requer que este seja valorizado igualmente e de forma complementar ao conhecimento científico Ocidental, e que o primeiro é fundamental para a promoção do respeito pela herança cultural e intelectual de comunidades indígenas e locais, relevante para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica.

A COP-10 foi realizada em 2010 em Nagoya, Japão, sendo marcada pelas discussões de dois pontos centrais, os mecanismos de ABS e a avaliação das metas de proteção da diversidade biológica fixadas para 2010. A apreciação foi de que as Metas de Biodiversidade, estabelecidas para redução da perda e proteção do patrimônio biológico até 2010, não seriam alcançadas. Como resultado foi elaborado o Plano Estratégico para Biodiversidade 2011-2020 e pactuado o documento Metas de Aichi, estabelecendo vinte metas objetivas de médio e longo prazo para proteção da biodiversidade. Cabem ressaltar aqui duas dentre estas: a meta nº 17 determina que todos os países devam estabelecer até 2015 estratégias nacionais e planos de ação atualizados, ambos de caráter participativo, para o cuidado da biodiversidade e a meta 18, que determina que até 2020 sejam estabelecidos mecanismos nacionais e internacionais que garantam o respeito à práticas das populações indígenas e locais e aos seus direitos no que

---

ativas em áreas sujeitas a uma regulação estreita, sendo entendidas como de âmbito muito próximo ao da auditoria interna. Requisito central para sua efetividade é que haja segregação de funções. Assim, quem determina uma atividade ou uma aplicação de recursos não pode exercer a função de fiscalizá-lo (Tomás Hickman, Auditoria interna e controles internos nas instituições financeiras. UFRGS, 2010).

diz respeito a conhecimentos e usos da biodiversidade, e que estes mecanismos incluam a participação destas populações, de forma plena e efetiva, em todos os aspectos relevantes de sua elaboração e funcionamento. (UNEP, 2010).

Ainda na COP-10 foram apreciadas e votadas as propostas de mecanismos de ABS, sendo aprovado o Protocolo de Nagoya sobre Acesso a Recursos Genéticos e a Repartição Justa e Equitativa dos Benefícios Advindos de sua Utilização. Este documento estabelece diretrizes para a pesquisa de recursos genéticos, define como devem ser contratados os compromissos entre as partes e prevê mecanismos para a efetivação das ações previstas no Protocolo. Neste é previsto o funcionamento do mecanismo de intercâmbio da informação (*clearing-house mechanism*) com a função de concentrar e repassar as informações geradas no estabelecimento dos processos de ABS, o que permitirá estabelecer e reproduzir as práticas mais eficientes. Este mecanismo parte da clara compreensão de que é necessário reforçar a posição enquanto negociadores das nações mais fracas, como os estados insulares e os países mais pobres. O Protocolo parte do reconhecimento de que os depósitos de diversidade genética e o saber tradicional são, em primeira instância, fontes de riqueza potenciais e que os detentores destes devem ser condignamente recompensados pelo seu uso. Nesse sentido prevê não só o repasse de benefícios financeiros na forma de taxas para realização de pesquisas e coleta de material genético, *royalties*, apoio a iniciativas de conservação e a fundos de pesquisa, mas também o apoio em outras áreas, que incluem a cooperação científica, transferência de tecnologia, reforço institucional e apoio a demandas sociais, e estão previstas até mesmo parceria em direitos de propriedade intelectuais relevantes (*“joint ownership of relevant intellectual property rights”*). Muito embora ao longo de todo o documento se reforce a necessidade da “justa repartição” é difícil compreender como as partes mais fracas tenham a força de fazer valer suas demandas diante de relações de poder de tal forma assimétricas.

---



Quanto à COP-11, realizada em 2012 em Hyderabad, Índia, esta não trouxe novidades ao contexto, tendo sido focada no detalhamento de mecanismos para a efetivação do que está previsto no Protocolo de Nagoya, no Plano Estratégico para Biodiversidade e nas Metas de Aichi (UNEP, 2012).

Os marcos e acordos internacionais apresentados e discutidos ao longo desta sessão expressam a progressiva preocupação com a conciliação entre conservação dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável, e partem do pressuposto da repartição equitativa dos custos e benefícios de utilização dos recursos naturais, e da participação efetiva de todos os segmentos sociais envolvidos no processo de proteção da natureza. No caso da CDB, a questão central que articula todos estes aspectos é a do Acesso e Compartilhamento dos Benefícios (ABS) advindos da biodiversidade e do conhecimento ecológico tradicional. A este respeito, pôde-se observar uma constante contradição entre os interesses e a lógica do sistema econômico global e as tentativas de preservar a diversidade biológica e cultural de forma livre, no contexto da meta do desenvolvimento sustentável. Em grande medida, a preservação da diversidade, seja biológica ou cultural, só aparece como justificada por seu valor econômico. Questões éticas, tanto relacionadas à proteção global da biosfera, como relativas às populações mais ameaçadas, são levadas em consideração apenas como aspectos marginais no contexto das mesas de negociação, servindo antes como pano de fundo do que como imperativos categóricos a balizar decisões.

A questão do financiamento do desenvolvimento, conforme preconizado pelas Convenções e pelas Metas do Milênio, também não é resolvida nestes instrumentos. Embora haja o compromisso formal com a redução da pobreza e do financiamento do desenvolvimento, expresso tanto na CDB, como na CDC e nas Metas do Milênio, existem dificuldades em mobilizar recursos para a efetivação de experiências de Desenvolvimento Sustentável nos países menos desenvolvidos. Mudanças que poderiam implicar em aporte de recursos no sentido Norte-Sul, como o Protocolo de Kyoto, alterações de regras comerciais e mecanismos de ABS enfrentam forte resistência para sua efetivação. Estimativa da CEPAL

aponta que o mercado mundial de carbono girava, em 2005, algo em torno de US\$ 2,2 bi/ano (EGUREN, 2007, p. 24). Por outro lado, a mesma CEPAL estimava que à época os subsídios e barreiras alfandegárias impunham às regiões mais pobres do mundo perdas estimadas em US\$ 100 bi/ano. Em vista dos números, fica evidente que propostas de redistribuição representadas por mecanismos como os do mercado de carbono e de ABS trabalham com recursos de valor marginal, se comparado às cifras relativas aos setores mais ativos da economia. Por outro lado, tais recursos poderiam e deveriam ser aplicados no financiamento de experiências que trabalhem na lógica da sustentabilidade ambiental e que promovam justiça social. No caso do mercado de carbono, da forma como hoje é trabalhado, os recursos são majoritariamente oriundos de reflorestamentos por monoculturas de fins comerciais. Muito embora tenha o mérito de reduzir a pressão sobre os remanescentes de florestas naturais, é uma atividade reconhecidamente causadora de fortes impactos, não se configurando, na forma usualmente adotada, em uma atividade sustentável sob os pontos de vista ambiental e social.

Por outro lado, cabe destacar como favorável a progressiva preocupação com as populações tradicionais e indígenas implicadas nos processos de gestão da biodiversidade, expressa nas deliberações dos marcos legais estudados nesta sessão. O reconhecimento dos impactos negativos que as políticas de proteção à natureza tiveram no passado para estas populações, aliado ao reconhecimento de sua importância na conservação da biodiversidade, levaram progressivamente à adoção, por parte de cientistas e entidades que estudam e apoiam os processos de gestão de áreas protegidas, da perspectiva de que sua inclusão é um fator fundamental ao sucesso de processos de conservação da natureza e de gestão da diversidade biológica.

Ao longo dessa seção foi apresentado como se desenvolveram e o “estado da arte” de alguns dos principais instrumentos relativos à governança ambiental, em âmbito global, com especial atenção às questões relativas aos princípios democráticos que os direcionam e aos aspectos participativos previstos para a

gestão de áreas protegidas. Na próxima sessão serão apresentados e discutidos os principais aspectos relativos à estruturação da governança ambiental no Brasil. Para tal, será apresentada uma série histórica atrelada ao desenvolvimento das políticas públicas na área ambiental, com foco direcionado a aspectos relativos à proteção aos ambientes naturais e à gestão da biodiversidade, com especial atenção aos aspectos relativos à estruturação de instâncias de governança, que serão analisadas em função de sua efetividade e do caráter democrático em sua estruturação e funcionamento.

#### **4.5 Governança ambiental no Brasil: das políticas florestais à gestão democrática da biodiversidade**

Em âmbito nacional, a criação de estruturas de governança ambiental pode ser entendida como remontando aos anos 1930, quando foram criadas as primeiras leis e instituições federais que competem à área ambiental. Data desta época o primeiro Código Florestal brasileiro, criado pelo Decreto nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934, durante o primeiro governo de Getúlio Vargas. Também desta época e contexto é o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Criado em 13 de janeiro de 1937, pela Lei nº 378, tinha então como objetivo proteger os monumentos históricos<sup>32</sup>.

Segundo o Código Florestal de 1934 (BRASIL, 1934) as florestas, bem como outras formas de cobertura vegetal, constituem “bem de interesse comum a todos os habitantes do país”, ficando os direitos de propriedade sujeitos às limitações impostas pela lei (*idem*, art. 1º). Nesse ponto o Código representa um documento inovador, que impõe limites ao direito soberano dos proprietários rurais

---

<sup>32</sup> Na atualidade o IPHAN tem o objetivo amplo de proteção ao patrimônio cultural, o que, segundo o artigo 216 da atual Constituição, compreende a proteção “das suas formas de expressão; de seus modos de criar, fazer e viver; das criações científicas, artísticas e tecnológicas; das obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; e dos conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico” (BRASIL, 1988).

sobre suas terras, em nome do bem comum, o que configura uma mudança radical na lógica que historicamente regeu o espaço rural no Brasil. Neste as florestas são classificadas em quatro categorias: (1) *protetoras*, (2) *remanescentes*, (3) *modelo* e (4) *de rendimento*, sendo que as pertencentes às duas primeiras categorias estariam destinadas a preservação. De forma geral, a categoria *florestas protetoras* dizia respeito a todas as formações vegetais fundamentais à manutenção dos ciclos naturais e a evitar a degradação ambiental, enquanto que a categoria *florestas remanescentes* compreendia aquelas a que se aplicavam medidas específicas para sua proteção, como no caso dos Parques e outras áreas florestadas “cuja conservação se considerar necessária por motivo de interesse biológico ou estético” (*Ibid.*, Cap. II). De acordo com este dispositivo legal, cabia então ao Ministério da Agricultura a responsabilidade de proceder a classificação das florestas e de “localizar os Parques Nacionais” (*Idem*), o que implica a responsabilidade pelo reconhecimento de todas as áreas florestadas do país. Este dispositivo legal prevê que nestas funções esse Ministério podia ser suplementado pelas ações de autoridades estaduais e municipais, cujas ações estariam sujeitas a revisão por aquele órgão federal.

O Código Florestal de 1934 (*Ibid.*, Capítulo VIII) determina ainda a criação do primeiro órgão colegiado responsável pelas políticas públicas para as florestas no Brasil, o Conselho Florestal Federal (CFF). Com sede na Cidade do Rio de Janeiro, então Capital Federal, o Conselho era composto por:

[...] representantes do Museu Nacional, do Jardim Botânico, da Universidade do Rio de Janeiro, do Serviço do Fomento Agrícola, do Touring Club do Brasil, do Departamento Nacional de Estradas, do Serviço de Florestas, ou de Mattas, da Municipalidade do Distrito Federal, e por outras pessoas até cinco, de notória competência especializada<sup>33</sup>. (*Idem*)

A esta configuração se associava o ocupante do cargo de diretor do Serviço Florestal do Ministério da Agricultura, na condição de membro honorário, sendo os

---

33 Nas citações destes documentos foi feita uma opção pela apresentação do texto ipse litteris, mantendo a ortografia original da época.

demais conselheiros nomeados pelo Presidente da República. Por sua composição e forma de indicação, este colegiado se enquadraria à categoria de “conselho de notáveis” (GOHN, 2011, p. 176) por ser composto majoritariamente por representantes governamentais indicados para representar entidades relacionadas às políticas públicas em questão ou por indivíduos com notório saber técnico-científico na área. Este conselho tinha a atribuição de promover a criação de conselhos congêneres, nos estados e municípios, e suas incumbências compreendiam:

- a) orientar as autoridades florestais sobre a aplicação dos recursos oriundos do fundo florestal;
  - b) promover e zelar pela fiel observância deste código e leis, ou regulamentos, complementares, acompanhando a ação das autoridades florestais e representando-lhes sobre necessidades ou deficiências dos serviços, ou sobre reclamos do interesse público;
  - c) resolver casos omissos no presente código e propor ao governo a sua emenda, ou qualquer alteração;
  - d) emitir parecer sobre as questões relevantes que a repartição florestal tenha de resolver, nos casos em que for pedido pelo governo, e nos indicados neste código;
  - e) promover a cooperação dos poderes públicos, instituições e institutos, empresas e sociedades particulares, na obra de conservação das florestas e de plantio;
  - f) difundir em todo o país a educação florestal e de proteção à natureza em geral;
  - g) instituir prêmios de animação à silvicultura e por serviços prestados à proteção das florestas;
  - h) promover, anualmente, a festa da árvore;
  - i) organizar congressos de silvicultura;
  - j) organizar seu regimento interno, em que poderá instituir comissões para determinados locais, ou regiões.
- (BRASIL, 1934)

Cabia ainda ao Conselho Florestal Federal, e aos seus congêneres Estaduais e Municipais, indicar as florestas a serem protegidas, a opinar sobre as desapropriações indicadas pelo Serviço Florestal e nas licenças para corte.

Como se pode observar, as incumbências do CFF eram, em grande parte, de caráter consultivo, que se complementam com a previsão de atuação como instância de ouvidoria e de acompanhamento dos processos de gestão. Estava expressa também no Código Florestal a perspectiva de que o Conselho atuasse no estímulo ao desenvolvimento de atividades florestais e de proteção à natureza.

Nesse sentido, caberia ao Conselho zelar pela boa aplicação dos recursos do Fundo Florestal<sup>34</sup>, o que incluía a definição de suas diretrizes e o acompanhamento de sua aplicação, sendo esta última de responsabilidade do Serviço Florestal. O CFF acumulava ainda, em relação ao Distrito Federal, as incumbências correspondentes aos de um conselho municipal, quais sejam, as de zelar pela defesa, proteção e recomposição das florestas locais, autorizar o corte de árvores, opinar sobre os licenciamentos para exploração florestal e de empreendimentos com impacto à cobertura vegetal, bem como de sensibilizar a sociedade local em relação à temática.

No que diz respeito ao Conselho Florestal Federal, este quadro pouco se alterou com a edição da Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965, que promulgou o segundo Código Florestal brasileiro (BRASIL, 1965). Esta lei determinou a transferência de sua sede para Brasília e manteve o conselho “como órgão consultivo e normativo da política florestal brasileira” (*Idem*, Art. 48), composto de até doze membros, indicados pelo Executivo. Este Conselho funcionou desde sua criação, em 1934, até ser extinto pelo Decreto-lei 289 de 28 de fevereiro de 1967, mesmo instrumento legal que determinou a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e da Comissão de Política Florestal, órgão que assumiu as funções do Conselho após sua extinção.

A leitura das atas, pareceres e de outros documentos produzidos pelo Conselho Federal Florestal<sup>35</sup> no período em que funcionou permite concluir que

---

34 O Fundo Florestal deveria ser constituído de recursos oriundos de contribuições de empresas, companhias, sociedades, institutos e particulares, interessados na conservação das florestas e de eventuais taxas relativas a autorizações para corte de árvores e seus recursos deveriam ficar à disposição do Serviço Florestal, devendo o Conselho Florestal Federal ser ouvido quanto à sua aplicação (Decreto N° 23.793, de 23 de janeiro de 1934 Capítulo VII).

35 Nesta pesquisa foram consultadas matérias relativas ao Conselho Florestal Federal publicadas no Diário Oficial da União (DOU) de 1934 a 1967, sendo que não foram localizadas as atas referentes aos períodos de 1951-1954 e de 1961-1963. Foram consideradas vinte e quatro publicações de “expediente do Presidente” e cento e cinquenta e sete atas de reuniões, as quais incluem como anexos ofícios e pareceres. Para fins de análise foram considerados os pareceres, ofícios, sugestões, respostas a consultas e discussões, sendo que os assuntos abordados nestes documentos foram classificados em seis categorias: (a) da organização e estruturação dos serviços florestais; (b) da proteção e conservação da natureza; (c) de decisões e proposições relativas à política florestal; (d) de caráter científico; (e) de divulgação e sensibilização do público em geral e (f) outros assuntos, sendo que esta última categoria reúne relatos de viagens,

este teve, a princípio, importante papel na definição da política florestal brasileira. Nos documentos produzidos nos primeiros dez anos de seu funcionamento fica evidente o predomínio de assuntos relativos à estruturação dos serviços florestais e conselhos nos estados, bem como a questões de interpretação e de sugestões de emenda ao Código Florestal. Neste período, boa parte dos pontos de pauta e informes do Conselho trata do apoio à estruturação dos serviços florestais nos três níveis federados, o que passa pela criação de Conselhos estaduais e municipais, bem como pela instrumentação das instâncias municipais em seu papel de fiscalização e licenciamento. Nesse sentido, a atuação do CFF incluía o estabelecimento de canais de comunicação com estados e municípios, bem como na remessa de exemplares do Código Florestal e de outras publicações relativas às questões florestais, algumas das quais publicadas pelo próprio conselho.

O CFF atuou ainda no direcionamento das políticas públicas florestais, pelo fomentando à produção científica relativa à sua esfera de atuação, propondo e apoiando a realização de encontros, participando de reuniões, simpósios e congressos, nacionais e internacionais, e ainda divulgando material relativo às ciências florestais, à silvicultura e à conservação da natureza. Outra área de atuação que ocupa expressivo espaço nas atividades do Conselho diz respeito a ações que podem ser interpretadas como pertencendo, senão à esfera da educação ambiental, com certeza à de divulgação e sensibilização quanto à importância da proteção à natureza. Cabem nesta descrição as campanhas contra os balões juninos e as atividades relativas à organização da festa do Dia da Árvore, evento de caráter nacional que ocupava anualmente boa parte da pauta, entre julho e setembro.

O Conselho tinha, enquanto órgão consultivo das políticas públicas florestais, a importante função de dar resposta às consultas acerca de interpretação e de pontos omissos do texto do Código Florestal. Estas consultas eram feitas tanto por particulares e firmas, como por diversas autoridades e

---

homenagens, felicitações, assuntos administrativos, etc. As atas das reuniões, atos de sua presidência, pareceres e outros documentos produzidos pelo Conselho Florestal Federal, publicados no (DOU), estão disponíveis para consulta em: <http://www.jusbrasil.com.br/diarios>  
Acesso em: 22/01/2014.

entidades públicas e os pareceres emitidos pelo CFF balizavam as decisões a serem tomadas. Cabe lembrar que, além de suas funções como órgão consultivo e normativo em âmbito nacional, esse órgão colegiado acumulava as funções de analisar recursos e licenças relativas ao então Distrito Federal<sup>36</sup>, sendo este um tópico muito presente em suas atas. O Conselho também foi ativo na definição das políticas públicas de seu segmento, sendo que, nesse sentido, propôs emendas e alterações ao Código Florestal (tanto ao de 1934, como ao de 1965) e trabalhou na elaboração da redação do Código Florestal de 1965; atuou ainda, de forma consultiva, junto ao Conselho Econômico Nacional e ao Banco do Brasil, na definição de parâmetros para o financiamento de atividades de silvicultura.

No âmbito do CFF, cabe citar sua atuação na chamada “crise da lenha”, ou seja, frente aos sérios problemas decorrentes do uso intensivo de lenha e carvão vegetal, em especial pelas indústrias siderúrgicas e ferrovias<sup>37</sup>. Quanto às questões que dizem respeito mais diretamente ao assunto desta tese, qual seja, no que tange às políticas à conservação da natureza (e que podem ser interpretadas atualmente como relacionadas à proteção à biodiversidade), o Conselho desempenhou o papel de indicar áreas preferenciais para criação de áreas protegidas e de florestas protetoras de mananciais. Embora mais de doze

---

<sup>36</sup> Quando da transferência da Capital Federal para Brasília, em 1960, foi criado, na área do então Distrito Federal, o Estado da Guanabara. Em 1974 este foi fundido com o Estado do Rio de Janeiro, sendo que o atual Município do Rio de Janeiro corresponde à área ocupada pelo antigo Distrito Federal.

<sup>37</sup> A importância desse tema para o CFF fica evidenciada pelo espaço que as discussões, propostas e encaminhamentos para sua solução ocuparam nos trabalhos do Conselho. O emprego deste combustível por importantes setores da economia, nos anos 1940/1950, conduziu a uma crise que conjugava problemas de desabastecimento com uma intensa devastação dos remanescentes florestais das regiões Sul, Sudeste e Nordeste. A solução, proposta e encaminhada pelo CFF, compreendeu a cobrança da adoção do Código Florestal na proteção às matas e a exigência de que as companhias que faziam uso intensivo de lenha garantissem a produção desse insumo, estabelecendo e mantendo grandes reservas plantadas de eucalipto. Nesse processo o CFF atuou em várias frentes, propondo instrumentos legais, cobrando atitudes dos órgãos florestais responsáveis pela fiscalização, buscando soluções técnicas e também estabelecendo interlocução com os setores empresariais envolvidos. Embora possa ser entendido como uma questão relativa ao contexto de época, a atuação do CFF neste episódio serve para ilustrar como um conselho de caráter consultivo pode atuar na resolução de problemas que envolvem múltiplos atores de diversos setores. Sua atuação, no caso, passou pela interlocução com os setores envolvidos, a proposição políticas públicas e o acompanhamento das medidas adotadas.



por cento dos assuntos observados nas atas e documentos do CFF digam respeito a este importante tópico, a natureza dos temas tratados diz respeito, geralmente, a aspectos cotidianos da atuação do Conselho, como o recebimento e apuração de denúncias de desmatamento em florestas protetoras e de solicitações para a proteção de remanescentes florestais, do que propriamente à proposição de políticas públicas.

Em relação ao Conselho Florestal Federal é necessário apontar que este tinha um caráter eminentemente governamental: o próprio Código Florestal, que determinou sua criação, define que oito de suas cadeiras estavam reservadas à representação de órgãos públicos, sendo que cabia ao Presidente da República nomear até outros cinco membros, entre pessoas de notório saber em áreas de conhecimento afins à temática. Além disso, não estava prevista qualquer participação da sociedade civil, em que representantes fossem indicados por entidades de classe, associações de moradores ou qualquer outra representação democraticamente escolhida para dar voz aos segmentos não governamentais. Em que pese o fato de o CFF funcionar como instância consultiva na construção e direcionamento de políticas públicas, funcionando ainda como instância de ouvidoria e de estabelecimento de interlocução entre os atores envolvidos na consecução destas políticas, este pode ser interpretado como uma instância de governança de cunho tecnocrático. Ainda assim, considerando suas características eminentemente governamentais e tecnocráticas, é fato que, ao longo de seus mais de trinta anos de funcionamento, os pareceres e orientações emitidos por este conselho serviram de embasamento para uma ampla série de decisões administrativas e judiciais. Por essas e outras contribuições, a atuação do Conselho foi fundamental ao avanço da legislação e ao estabelecimento de jurisprudência relativa às leis ambientais no país.

Quanto às funções executivas relativas à execução das políticas florestais brasileiras, em 1967 o IBDF passou assumir estas incumbências, incorporando e fundindo as estruturas do Serviço Florestal do Ministério da Agricultura, do Departamento de Recursos Naturais Renováveis do Ministério da Agricultura, do

Instituto Nacional do Pinho<sup>38</sup> e do Instituto Nacional do Mate<sup>39</sup>. Em 1989 o IBDF foi também extinto, sendo criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)<sup>40</sup>. Este assumiu a incumbência pela execução da Política Nacional do Meio Ambiente, o que compreendia toda a política florestal brasileira, incluindo a gestão de Unidades de Conservação da natureza. Mais recentemente, em 2007, foi criado, a partir de divisão do IBAMA, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia que passou a ser responsável pela gestão da biodiversidade, o que compreende todo o contexto das UCs nacionais, retirando do IBAMA esta competência legal<sup>41</sup>.

Mas, ao longo de mais de quatro décadas, a legislação ambiental e os órgãos para sua efetivação compuseram um painel fragmentado, composto de numerosas leis e instituições, federais e estaduais, que estabeleciam pouco diálogo entre si. Esse quadro começou a mudar em 1981 com a edição da lei 6.938 que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, lei esta que foi regulamentada pelo Decreto 99.274 de 1990. Em conjunto, estes marcos legais definem as incumbências dos órgãos e entes federativos no cuidado com as questões ambientais, estruturando o Sistema Nacional do Meio Ambiente, SISNAMA, o qual compreende as entidades da área ambiental nos três níveis federados. Dentre as determinações previstas nesta lei, uma diz respeito à institucionalização da governança ambiental, com a criação dos órgãos colegiados de meio ambiente nos três níveis de governo, tendo como principal instância o Conselho Nacional do Meio Ambiente, o CONAMA.

Órgão colegiado de caráter consultivo e deliberativo, o CONAMA conta com a representação de cinco setores da sociedade, representação esta que compreende órgãos federais, estaduais e municipais, o setor empresarial e a sociedade civil, sendo sua presidência e secretaria executiva, exercidas,

---

38 Extintos pelo Decreto-lei 289 de 28 de fevereiro de 1967.

39 Extinto pelo Decreto-lei 291 de 28 de fevereiro de 1967.

40 Criado pela Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989.

41 Os processos da divisão do IBAMA e de criação e estruturação do ICMBio é abordado na sessão 4.11 desta tese.

respectivamente, pelo Ministro de Meio Ambiente e pelo Secretário Executivo de Ministério do Meio Ambiente. Enquanto órgão consultivo, suas finalidades consistem em “assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais”, enquanto que suas competências deliberativas abarcam a definição de “normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1990, art. 6º). O CONAMA passou a ser responsável por acompanhar a implementação das políticas ambientais no país, tendo a incumbência de incentivar e apoiar a criação e estruturação de Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e de Comitês de bacia Hidrográfica, e de promover integração entre estes órgãos colegiados, sendo ainda responsável por acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (BRASIL, 1990).

O CONAMA tem como instância suprema o Plenário, o qual é responsável pela aprovação das resoluções, moções, recomendações e proposições. Suas reuniões acontecem trimestralmente, sendo públicas e abertas a toda a sociedade. A composição da Plenária compreende atualmente quarenta e um representantes de organismos da esfera federal, incluindo a representação de ministérios, secretarias de governo e de órgão do SISNAMA; também da esfera pública são os vinte e sete conselheiros indicados pelos Governos Estaduais e os oito de Governos Municipais. O setor empresarial, por sua vez, ocupa oito cadeiras. Quanto à representação de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, esta compreende vinte e dois conselheiros, sendo:

- dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País;
- um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional;
- três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; (*uma vaga não possui indicação*)
- um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES;

- um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria-CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio-CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC;
- um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG;
- um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais-CNPT/IBAMA;
- um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil-CAPOIB;
- um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC;
- um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares-CNCG;
- um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN.

(BRASIL, 2001b, art. 5º)

Integram ainda a Plenária, na condição de conselheiros convidados, portanto sem direito a voto, um representante do Ministério Público Federal, um dos Ministérios Públicos Estaduais e um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados (*idem*). A lista de presença das quatro reuniões do ano de 2013 permite constatar uma presença relativamente alta de conselheiros às reuniões: dum total de cento e oito cadeiras, estiveram presentes às quatro reuniões noventa e dois, noventa e um, oitenta e três e oitenta e nove conselheiros, respectivamente. Uma ausência que causa estranhamento nas reuniões deste conselho é a da representação das populações indígenas. Os conselheiros indicados por este segmento não participaram de nenhuma plenária, nem tampouco de qualquer das Câmaras Técnicas (CTs) ou Grupos de Trabalho (GTs) <sup>42</sup>.

---

42 Os dados referentes à presença de Conselheiros às reuniões do CONAMA estão disponíveis em: [http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/FreqCons\\_Final.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/FreqCons_Final.pdf) Acesso em: 18/02/2014.

A estrutura deste órgão colegiado compreende ainda o Comitê de Integração de Políticas Ambientais (CIPAM) e a Câmara Especial Recursal (CER), além de Câmaras Técnicas (CTs) e Grupos de Trabalho (GTs). Em relação às funções destas estruturas, compete ao CIPAM o papel de elaborar anualmente a agenda ambiental nacional e a agenda do CONAMA, analisar a pertinência das propostas de resolução e pô-las em pauta e ainda a responsabilidade por avaliar a implementação e execução da política ambiental do País e promover a integração entre os órgãos colegiados de meio ambiente. Quanto ao CER, cabe a este o papel de instância administrativa final nas apelações de multas e outras penalidades aplicadas pelo IBAMA (BRASIL, 1990).

O CONAMA conta hoje com sete Câmaras Técnicas (CTs) e seis Grupos de Trabalho (GTs) em funcionamento. Os CTs são encarregados de desenvolver e analisar as matérias e de relatá-las ao Plenário. Dentre estes CTs cabe destacar aqui o funcionamento do CT Gestão Territorial, Unidades de Conservação e Demais Áreas Protegidas, o qual inclui em sua estrutura um GT responsável por estudar e propor critérios e procedimentos para o acompanhamento e avaliação de processos de gestão. As propostas deste GT incluem metodologias participativas de avaliação nas quais é central o envolvimento das comunidades atingidas pelos processos de gestão<sup>43</sup>. É interessante notar que a presidência deste GT é exercida pelo representante da Sociedade Civil no CT, o professor Paulo Nogueira Neto<sup>44</sup>, indicado pela ONG paulista Associação de Defesa do Meio Ambiente. Este exemplo confirma uma característica constatada por pesquisadores que estudam os conselhos brasileiros, a de que muitos dos

---

<sup>43</sup> Os dados referentes à atual composição do CONAMA, de seus CTs e GTs, bem como as atas e deliberações estão disponíveis em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/index.cfm> Acesso em: 10/02/2014.

<sup>44</sup> O Professor Paulo Nogueira Neto é uma figura central da história do movimento ambiental, das ciências ambientais e da própria estruturação das entidades de gestão ambiental no Brasil, tendo construído sólida carreira acadêmica na USP e desempenhado diversas funções públicas. Dentre muitas outras, merece destaque o fato de este ter organizado e dirigido entre 1974 e 1986 a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), instituição que equivaleria ao atual Ministério do Meio Ambiente, e também o fato de ter participado da Comissão das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual produziu o famoso Relatório Brundtland, de onde se origina a expressão *desenvolvimento sustentável*. Fonte: [http://www.webbee.org.br/pesquisadores/nogueira\\_netto/biografia\\_nogueira\\_netto.pdf](http://www.webbee.org.br/pesquisadores/nogueira_netto/biografia_nogueira_netto.pdf) Acesso em 26/2/014.

assentos reservados à sociedade civil são usualmente ocupados por quadros técnicos governamentais ou acadêmicos aposentados (SANTOS JÚNIOR, 2004). O fato não configura, necessariamente, uma ocupação do espaço de representação popular por membros de setores governamentais ou da academia. De fato, pode ser resultado de uma postura de cidadania e compromisso ambiental, uma vez que (como visto no Capítulo 1) a participação efetiva em espaços de democracia deliberativa muitas vezes demanda o apuro no domínio de disciplinas técnicas<sup>45</sup>.

Além do CONAMA, a estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA) compreende uma série de outros órgãos colegiados<sup>46</sup>, como o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), Comissão Nacional da Biodiversidade (CONABIO), a Comissão de Gestão das Florestas Públicas (CONAFLOR), a Comissão Nacional do Programa Cerrado Sustentável (CONACER), Comissão Nacional de Segurança Química (CONASQ), Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD), Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Em sua maioria estes colegiados contemplam a participação da sociedade civil, ficando a exceção por conta do CGEN, formado exclusivamente de representantes da esfera federal. Dentre estes colegiados, os três primeiros tratam de questões que implicam diretamente à proteção da natureza, sendo que o CGEN e o CONABIO tratam de questões relativas à gestão da biodiversidade.

O CONAFLOR (BRASIL, 2006a) é órgão consultivo de do Sistema Florestal Brasileiro<sup>47</sup>, com incumbência de assessorar, avaliar e propor as diretrizes para a gestão das florestas públicas. Reúne vinte e quatro conselheiros, compreendendo

---

<sup>45</sup> Entre os anos de 2003-2004 atuei como conselheiro no Conselho Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (CONEMA-RJ), tendo a chance e o prazer de conviver com o também conselheiro Elmo da Silva Amador, então professor aposentado da Geografia da UFRJ e ex-diretor da Fundação Estadual de Engenharia do Meio-Ambiente (FEEMA-RJ). Pude constatar então a importância da participação política ativa de indivíduos que reúnem a rara combinação de conhecimento científico, capacidade técnica, perfil de militância política e compromisso ambiental e social.

<sup>46</sup> Fonte: <http://www.mma.gov.br/>

<sup>47</sup> O Serviço Florestal Brasileiro foi instituído pela Lei 11.284 e regulamentado pelo Decreto nº 5.795, ambos de 2006.

representações de ministérios e instituições de pesquisa federais, de organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa, movimentos sociais, representação de comunidades tradicionais e de setores econômicos.

Quanto à CONABIO, criada pelo Decreto Nº 4.703 de 2003, compete a esta promover a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à CDB. Nesse sentido, cabe a esta comissão, composta por representantes de órgãos governamentais e de organizações da sociedade civil, incumbências que incluem identificar e propor áreas prioritárias e ações de pesquisa, conservação e usos sustentável dos componentes da biodiversidade. (BRASIL, 2003)

O CEGEN é órgão de caráter deliberativo e normativo sobre as questões que envolvem as autorizações para coleta e remessa de amostras do patrimônio genético. O CGEN não conta, até o presente, com representantes da sociedade civil, sendo exclusivamente composto por dezenove representantes do governo e de instituições federais de pesquisa, ficando os interesses das populações tradicionais representados pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e pela Fundação Cultural Palmares<sup>48</sup>. A estrutura do CGEM<sup>49</sup> compreende cinco Câmaras Temáticas, sendo que duas delas dizem respeito diretamente aos interesses de populações tradicionais na gestão da biodiversidade: a Câmara Temática de Conhecimento Tradicional Associado e a Câmara Temática de Repartição de Benefícios; a primeira trata de questões relacionadas aos direitos de comunidades locais e indígenas sobre o conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, enquanto que a última tem a incumbência de estabelecer mecanismos legais e parâmetros para captação e repartição de benefícios advindos do uso de patrimônio genético.

Uma das polêmicas centrais e recorrentes destas Câmaras Técnicas diz respeito à definição de critérios sobre quem seriam as populações elegíveis para o

---

48 Criada em 1988 com objetivo de promoção e preservação da arte e da cultura afro-brasileira, a Fundação Cultural Palmares é uma instituição pública vinculada ao Ministério da Cultura, estando responsável pelo reconhecimento dos direitos de comunidades quilombola.

49 Os dados referentes ao Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, inclusive as atas das reuniões ordinárias, registros das reuniões das Câmaras Temáticas e deliberações estão disponíveis em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/index.cfm> Acesso em 14/02/2014.

recebimento destes recursos. A fala de um dos técnicos do MMA participante, registrada em ata da reunião da CT, ilustra bem o teor das discussões sobre que critério adotar para determinar como considerar uma população como sendo tradicional, para efeito da aplicação dos mecanismos de repartição de benefícios (ABS). Em sua opinião:

[...] as [populações tradicionais] que vivem em áreas protegidas (dentro de uma FLONA, RESEX,...) em princípio está [sic] dentro da MP. Os outros, em princípio, não estão tem de ver caso a caso, é o melhor critério? Não! É um critério operacional, foi o que eu consegui pensar, e ainda não vi ninguém falar em outro. O CONSELHO [CGEM] não é uma casa de debates, tem de decidir coisas e tomar medidas, pode ser que hoje ele tome uma decisão e amanhã revogue porque achou que estava errada, mas ele como órgão da administração pública não pode ficar paralisado porque os Conselheiros estão em dúvidas existenciais sobre isso ou sobre aquilo, é melhor até errar, desde que erre com boa fé, erra depois conserta mas não pode paralisar. É um critério prático, não sei se respondi [...] (CGEM, Memória da 3ª reunião da Câmara Temática de Repartição de Benefícios, 17/07/2002)

É interessante notar como em seu depoimento este conselheiro remete a algumas questões importantes. Uma é central às temáticas de justiça social na gestão da biodiversidade e à proposta dos mecanismos de *Access and Benefit Sharing* (ABS), qual seja, a da determinação de o que caracteriza uma população como tradicional. Muito embora seja uma questão importante à temática da democracia na gestão de áreas protegidas, esta é uma temática ampla, que implica o domínio de elementos das campos da antropologia e sociologia para uma abordagem consistente, de forma que não será objeto deste estudo. Para o desenvolvimento das questões tratadas nesta tese será adotada a posição apresentada por Pinsard (2008) do que seria uma população tradicional, especificamente no que diz respeito ao contexto de áreas protegidas e de Unidades de Conservação. Para esta autora:

No que diz respeito diretamente às unidades de conservação, a adesão no Brasil ao discurso internacional sobre a possibilidade de algumas populações permanecerem e usarem os recursos da natureza no interior de unidades de conservação de uso indireta passou a designar populações não étnicas, mas, assim como as populações indígenas, tidas como portadoras de características para a conservação – por exemplo, a “harmonia com a natureza”,



o etnoconhecimento, o manejo sustentável dos recursos naturais e condição de produtoras de biodiversidade. Essas são as chamadas “populações tradicionais”, expressão que designa um conjunto de populações de pescadores artesanais, pequenos agricultores de subsistência, caiçaras, caipiras, camponeses, extrativistas, pantaneiros e ribeirinhos que fazem uso direto dos recursos da natureza através de atividades extrativas e/ou de agricultura com tecnologia de baixo impacto ao meio, que vivem em remanescentes florestais que são ou que podem vir a ser unidades de conservação. Segundo essa perspectiva, essas populações seriam “harmônicas com a natureza” por dependerem diretamente dos recursos naturais e deterem conhecimento ecológico (etnoconhecimento) da região. (*idem*, p. 214)

Este entendimento parece estar de acordo com a posição expressa no depoimento do conselheiro do CGEN, apresentada anteriormente, e corrobora ainda a posição oficial, expressa no Decreto nº 6.040 de 07 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), a qual será apreciada mais adiante nesta tese. Neste documento são entendidos como povos e comunidades tradicionais aqueles:

[...] grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; (BRASIL, 2007d)

Um trecho que merece destaque no depoimento do membro da Câmara Temática do CGEN é aquela em que este considera que: “pode ser que hoje ele [o Conselho] tome uma decisão e amanhã revogue porque achou que estava errada”. Esta colocação deixa explícita a compreensão da transitoriedade das decisões do Conselho, ou seja, de que estas são passíveis de revisão. Esta condição, aliás, é considerada por Gutmann e Thompson (2004) como relevante e inerente aos processos de democracia deliberativa, entendendo que nestes se busca a melhor solução possível para o momento, na visão daqueles que participam do processo de deliberação, ainda que estas sejam posteriormente revistas, a partir da apresentação de novos elementos ou da mudança de pontos de vista.

É importante ter em mente que a legislação brasileira relativa ao meio ambiente compreende outros instrumentos além das leis e das medidas provisórias, formuladas respectivamente pelo Poder Legislativo e pelo Presidente da República. Dentro da estrutura do SISNAMA existem órgãos que tem o poder de editar medidas administrativas com valor legal, como é o caso das resoluções do CONAMA, das portarias do IBAMA e das instruções normativas do ICMBio.

A política de implementar processos institucionais de governança participativa nos estados e municípios tomou impulso com a Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Esta trata de licenciamento ambiental, definindo procedimentos e determinando qual órgão do SISNAMA fica responsável pelo licenciamento de cada tipo de empreendimento. Este instrumento legal prevê que “Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados” (CONAMA, 1997, art. 20). Nesse sentido, autoriza a celebração de convênios entre Estados, ou a União, e Municípios, para promover a capacitação técnica desses últimos entes para fazer licenciamento ambiental de empreendimentos de menor porte ou de baixo impacto. Essa medida aliviou a carga de trabalho dos órgãos federais e estaduais do SISNAMA responsáveis pelo controle ambiental e licenciamento, que puderam direcionar seus esforços para trabalhar em licenciamentos de maior porte ou que afetem diferentes entes federados. A partir da edição da Resolução CONAMA 237/97 os conselhos municipais de meio ambiente passaram a ser criados em grande número, existindo hoje na maioria dos municípios brasileiros.

Muito embora a existência de conselhos federais, estaduais e municipais signifique que são estabelecidas estruturas institucionais de governança para a área ambiental no Brasil (e isso nas três esferas de entes federados), parece questionável o caráter democrático do funcionamento destas instituições. Para compreender esta afirmação é importante considerar que a existência de um conselho é pré-condição legal para que os municípios recebam repasses de recursos federais e emitam licenças ambientais, o que é de interesse da esfera do

poder executivo municipal. Como as regras para indicação dos membros, previstos na própria Resolução CONAMA 237/97, delegam ao executivo municipal poderes para indicar os conselheiros, o que vale tanto para os da esfera governamental, como para os da sociedade civil, o quadro que se desenha aponta para a estruturação de conselhos *pro forma*, vazios de poder e pautados pelas demandas do poder executivo local (FONSECA & BURSZTYN, 2009, p. 11-13). Se nesse quadro for considerado ainda o incipiente grau de organização da sociedade civil, que usualmente se observa nos municípios brasileiros, fica patente a tendência ao aparelhamento político e a conseqüente falta de autonomia e de isenção que a maioria destes conselhos tende a apresentar em relação às políticas adotadas pelo poder executivo municipal. Em vista do exposto, ficaria comprometida, no caso da maioria dos conselhos municipais de meio ambiente, uma premissa central apresentada por Gutmann e Thompson (2004), a de que a deliberação deva se dar entre cidadãos livres e em condição de igualdade. O que se percebe, nos casos em questão, é que a fragilidade do contexto de organização social e as condições de clientelismo e dominação, que muitas vezes marcam as relações entre participantes, fazem com que fiquem comprometidas as dimensões de igualdade e liberdade necessárias a processos deliberativos efetivamente democráticos.

De toda forma, este conjunto de instituições e os marcos legais que determinam a sua criação, e que direcionam e regulam seu funcionamento, compõem a estrutura de governança ambiental a partir da qual se define e são executadas as políticas públicas ambientais no Brasil. É importante, porém, considerar que a agenda ambiental é geralmente encarada pelos governantes como estando em segundo plano, em relação às demandas da agenda de desenvolvimento econômico, esta última usualmente entendida como traduzida a a partir dos investimentos do grande capital na busca de lucro, o que acarreta geração de empregos e o incremento do Produto Interno Bruto. Assim, muitas vezes as restrições e exigências imposta por instâncias de governança ambiental são compreendidas como empecilho ao livre fluxo de investimentos e, portanto, ao desenvolvimento econômico. Cavalcanti (2006, p.14) considera que compreender

as restrições ambientais e as políticas para a proteção à natureza como uma barreira ao desenvolvimento se configura em uma “visão pré-analítica antiecológica” que, no Brasil, assume a dimensão de um preconceito profundamente enraizado no inconsciente coletivo nacional. A prevalência desta linha de pensamento seria, assim, uma grande barreira à constituição de uma efetiva política ambiental, em especial quando esta forma de interpretar as demandas ambientais abrange e emana dos próprios responsáveis pela formulação e gestão de políticas públicas.

Em que pesem os questionamentos levantados, os acordos e as institucionalidades que compõem a estrutura de governança ambiental (em âmbito global e no dos estados nacionais) representam marcos regulatórios e instâncias de direcionamento que trabalham para conter excessos, na busca de equilibrar o inaceitável impacto ambiental do modelo de desenvolvimento adotado globalmente. Assim, não se pode ignorar a assimetria de poderes existente entre os atores envolvidos em tais processos de disputa, nos quais a pressão do capital (e sua aliança com as propostas desenvolvimentistas que defendem um modelo de crescimento exponencial da economia) se contrapõe às posições daqueles que demandam e propõem novos modelos de desenvolvimento, pautados pela perspectiva de sustentabilidade de longo prazo.

Para além dos marcos institucionais e da estrutura governamental, uma situação de efetiva governança ambiental de viés democrático implica na existência de mecanismos de controle social<sup>50</sup>. Neste caso, é importante que a criação de espaços oficiais de deliberação seja acompanhada do fortalecimento do processo de participação social. Mecanismos de controle social implicam a constituição e reforço de instâncias de participação social, nas quais os distintos segmentos sociais envolvidos possam apresentar suas demandas, explicitar as situações de conflito, buscar soluções pela via política, cobrar ações do Poder Público e, ainda, denunciar ou reforçar a posição dos órgãos ambientais oficiais. Para tal é importante a existência de um forte contexto de associações em um ambiente político que propicie a livre associação e o exercício da cidadania

---

50 Para a discussão acerca de controle social e *accountability* ver a sessão 1.1 dessa tese.

(DAHL, 1997). O funcionamento efetivo de mecanismos de controle social depende das condições contínuas de *accountability* (Gutmann, 1995), o que implica que os atores políticos tenham como ativar tais mecanismos em suas dimensões legal e eleitoral. Perruzzoti (2009) considera que o funcionamento destes mecanismos está na dependência do que este autor denomina de *accountability social*, ou seja, um contexto em que movimentos sociais, ONGs e veículos de mídia independente se articulem e trabalhem em sinergia para exercer pressão e ativar mecanismos de controle social e *accountability*.

No que diz respeito às estratégias de conservação da biodiversidade, que incluem o contexto das políticas públicas dirigidas às Unidades de Conservação, os órgãos do SISNAMA constroem suas políticas a partir de diretrizes definidas e emanadas da esfera federal, que por sua vez são estabelecidas por discussão e pactuação em fóruns multilaterais e pelos acordos internacionais do qual o país é signatário.

Ao longo das sessões deste capítulo foram apresentados e discutidos os principais dentre estes marcos internacionais que influenciaram no direcionamento destas políticas públicas no caso brasileiro, bem como o rebatimento destes marcos direcionadores no desenvolvimento da estrutura de governança ambiental no país. A próxima sessão, por sua vez, será dedicada ao contexto das áreas protegidas e, em especial, ao das Unidades de Conservação no Brasil, com foco no marcos direcionadores das políticas públicas para a conservação e gestão da biodiversidade.

#### **4.6 Áreas Protegidas e Unidades de Conservação no Brasil: conceitos, e marcos legais para a conservação *in situ* da biodiversidade**

No Brasil o termo Área Protegida (AP) não se refere a um conceito específico, sendo antes um termo amplo que abrange uma gama de espaços territoriais a que se aplicam regimes especiais de proteção e/ou administração. Compreende as Unidades de Conservação da natureza (UCs), mas também as terras ocupadas por populações tradicionais oficialmente reconhecidas, como as áreas indígenas e

os territórios quilombola. O termo Áreas Protegidas pode ser aplicado ainda a duas categorias criadas pelo Código Florestal de 1965, e que incidem sobre áreas privadas, as Áreas de Proteção Permanente (APP) e as Reservas Legais. As APPs compreendem todo um espectro de áreas que estariam, em princípio, protegidas por lei independente de seu status privado ou público, como as altas vertentes, as encostas de grande declividade, os manguezais e as margens de cursos de água. Quanto às Reservas Legais, estas são parcelas de propriedades privadas destinadas à preservação, devidamente delimitadas e registradas em cartório. Um entendimento mais amplo pode ainda incluir entre as áreas protegidas no Brasil as florestas localizadas em terras públicas, como as situadas em áreas militares e as chamadas terras devolutas. Assim, no caso brasileiro, o termo que se aplica especificamente às áreas protegidas especialmente criadas e geridas para a conservação da natureza é Unidade de Conservação. São áreas que por suas características ambientais, estéticas, históricas, culturais e/ou por sua importância para a manutenção dos ciclos naturais demandam regimes especiais de preservação ou de exploração racional dos recursos naturais.

Cabe ressaltar que embora sejam citados, em alguns momentos ao longo desta tese, marcos legais relacionados à gestão de áreas indígenas e de remanescentes de quilombo, as questões relacionadas particularmente à gestão destas áreas protegidas não são objeto deste estudo. Para a abordagem destes assuntos se afigura fundamental o recurso a elementos específicos do campo da antropologia e da sociologia, que não estão compreendidos no arcabouço teórico eleito para o desenvolvimento desta tese, na qual está proposto abordar especificamente elementos relacionados aos aspectos democráticos previstos para os processos de conservação e gestão de biodiversidade *in situ* e de gestão de Unidades de Conservação da natureza.

A criação de UCs no Brasil se baseou originalmente no modelo norte-americano de parques nacionais, estabelecido no século XIX, e que tinham como objetivo original preservar intocadas áreas naturais de rara beleza para desfrute e deleite das populações urbanas. A categoria mais emblemática das UCs, os Parques Nacionais (PNs), se inaugurou nos Estados Unidos em 1872, com a

criação do *Yellowstone Nacional Park*. Criado em pleno avanço para oeste da fronteira agrícola, bem como das mineradoras e madeireiras, sobre o que ainda restava da natureza intocada, tinha como objetivo preservar amostras de paisagens naturais intocadas pelo homem para contemplação das futuras gerações. Este modelo teria como característica estabelecer um novo paradigma da relação homem-natureza, na qual a natureza deixaria de ser um bem para usufruto exclusivo de alguns indivíduos e passaria a ter o caráter de bem de interesse e uso públicos, afirmando o controle estatal das terras públicas (SIMON, 2008, p. 1-2). No Brasil, no rastro deste modelo, as primeiras UCs criadas foram os Parques Nacionais de Itatiaia (1937), do Iguaçu (1939) e da Serra dos Órgãos (1939). Apesar de decorridos mais de sete décadas desde a criação dos primeiros Parques Nacionais, para Simon o modelo estabelecido por estes continua paradigmático do contexto de UCs no país. Esta autora considera isso se deve em grande parte ao fato de que no caso brasileiro o processo de criação de áreas Protegidas “foi liderado por conservacionistas/cientistas que sempre estiveram engendrados na máquina pública. Estes ‘conservacionistas estatais’ foram os responsáveis por implantar no Brasil a política de Unidades de Conservação e principalmente a de PNs.” (*ibid.*, p. 3-4)

Isto pode ser explicado pela visão conservacionista preponderante entre os quadros técnico e políticos que dominaram o panorama das políticas públicas relativas às Unidades de Conservação, tanto propondo medidas como justificando cientificamente suas proposições. Pela perspectiva adotada, a conservação da natureza teria como benefício para a sociedade garantir o usufruto público de áreas ricas em atributos naturais, estabelecendo um estado de “ordem” que se contrapõe ao “caos” resultante da atividade humana, a qual é usualmente entendida como fator de agressão ou de ameaça ao ambiente natural. Nesta proposta coube ao Estado o papel de exercer a tutela sobre o patrimônio natural, garantido sua conservação contra as pressões exercidas pelos interesses individuais. Simon considera que:

As perturbações ou pressões que ocasionaram a criação dos PNs em várias partes do mundo foram identificadas a partir de um entendimento “conservacionista”, creditando aos governos toda a

responsabilidade por sua gestão e pela resolução dos “entraves” técnicos e burocráticos existentes no caminho para garantir-se a conservação. (*idem*, p.3)

Durante décadas a criação de Parques, categoria inaugural e mais emblemática de UCs, se caracterizou pelo caráter autoritário, com decisões ‘*top-down*’. Muito do que Simon qualifica de “resolução de ‘entraves’ técnicos e burocráticos” pode ser creditados aos conflitos decorrentes da presença humana em áreas que passaram a estar submetidas às regras restritivas da conservação ambiental. É importante considerar que embora a criação de áreas protegidas venha sendo amplamente reconhecida como necessária, e isso tanto por membros comunidade científica como pelos que se pautam pelo senso comum, é fato que a criação e gestão de UCs compreende restrições que contrariam interesses. No caso paradigmático dos Parques, tais regras incluem a proibição da maioria das atividades econômicas e pode mesmo implicar em desapropriações e remoção de populações, estabelecendo graves situações de conflito. Assim, questões relativas a propriedade, posse e titulação, bem como as relacionadas às restrições a atividades econômicas e ao acesso a recursos naturais, permeiam o histórico de conflitos associados aos processos de criação e gestão de UCs.

O contexto atual das UCs no Brasil é complexo, compreendendo em 2011 uma área da ordem de 1,5 milhões de Km<sup>2</sup>. Esta área, que representa quase 17% do território continental nacional, está protegida por um total de trezentos e dez UCs federais, quinhentos e três estaduais, oitenta e uma municipais e novecentos e setenta e três reservas particulares (MMA, 2011). Estas UCs estão classificadas em doze diferentes categorias, cada qual com suas particularidades e objetivos e submetidas a regimes de gestão específicos. Para compreender este contexto, suas peculiaridades e questões é importante conhecer alguns aspectos do processo de desenvolvimento desse sistema e da legislação que rege seu funcionamento.

Até a década de 1960, a criação de UCs no Brasil não seguiu um planejamento que levasse em consideração assegurar a conservação de amostras representativas dos diversos ecossistemas (MERCADANTE, 2001),



sendo pautada por demandas emanadas de cientistas com perfil conservacionista para a proteção de áreas específicas (SIMON, *op. cit.*). A preocupação em se estabelecer um planejamento para a criação de UCs começou a amadurecer na década de 1970, com a elaboração pelo Instituto Brasileiro de Defesa Florestal (IBDF) de estudos como *Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia*<sup>51</sup> e *do Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil*<sup>52</sup>, de 1979, e sua *Segunda Etapa*<sup>53</sup>, de 1982. Realizados no contexto da ditadura militar, estes estudos se pautaram por um enfoque nacionalista, que considerava o sentido geopolítico na criação de áreas protegidas, sendo previstas ações efetivas de controle do território e a necessidade de se definir uma base institucional e legal em políticas ambientais (IRVING & MATTOS, 2006, p. 92). Estes instrumentos traçaram a base política para a gestão das áreas protegidas, definindo estratégias para se alcançar seus objetivos e os possíveis modos de implantação, manutenção e gestão. Além disso, apontaram áreas prioritárias para seu estabelecimento, propondo a criação de grande número de UCs, com especial atenção para a região amazônica.

Com o passar do tempo o conceito das Unidades de Conservação evoluiu da simples conservação de paisagens naturais de forma isolada de seu contexto, sendo que uma ampla variedade de objetivos passaram a ser contemplados. Para além da proteção da flora, fauna e belezas naturais, passou a compreender objetivos educativos, recreativos e científicos e ainda aspectos relacionados à manutenção de ciclos naturais, serviços ambientais e o manejo do uso de recursos naturais renováveis. A ampliação dos aspectos previstos em seus objetivos implicou a criação de uma gama de tipos de UCs para atender à complexidade de demandas envolvidas, o que levou a um arcabouço de leis e regras cada vez mais complexo e fragmentado. Este panorama mudou em definitivo com criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que

---

<sup>51</sup> Wetterberg, G. B. et al. 1976. *Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia*. Brasília: IBDF/PNUD/FAO.

<sup>52</sup> Brasil, Ministério da Agricultura. 1979. *Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil*. Brasília: IBDF/FBCN.

<sup>53</sup> *Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil*. Brasília: IBDF/FBCN. 1982.

promoveu a padronização dos princípios, critérios e marcos legais estruturantes do contexto de UCs.

O instrumento principal que rege e orienta atualmente a criação e a gestão de UCs é a Lei 9.985, de 2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Esta lei reúne, sistematiza e sintetiza uma ampla gama de instrumentos legais preexistentes, tanto em nível federal como nos diferentes estados da União, conformando e dando unidade a um sistema nacional de UCs. A lei do SNUC é resultado de longo debate envolvendo cientistas, agentes governamentais e ambientalistas (CREADO & FERREIRA, 2011), e leva em consideração os protocolos e acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Creado e Ferreira (*ibid.*) entendem o processo de negociações que acompanhou os trâmites legislativos não como um simples embate entre preservacionistas, conservacionistas e aqueles que advogavam em favor das populações humanas afetadas pela criação de UCs - posição que no Brasil passou a ser nomeada de *socioambientalismo*. Para estas autoras, longe de representar o resultado da disputa entre dois ou três polos de pensamento antagônicos, a Lei /do SNUC seria resultante da composição de um amplo espectro de posições.

Em seu texto, a lei do SNUC define Unidade de Conservação como:

[...] espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com limites definidos e objetivos de conservação, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. (BRASIL, 2000, art. 2º)

Esta lei foi regulamentada dois anos mais tarde com a edição do Decreto 4.340/2002, pelo qual ficaram estabelecidos os parâmetros que regem as diferentes categorias de Unidades de Conservação no Brasil e uma série de pontos ligados à sua gestão. Segundo o texto da lei, o SNUC tem como objetivos:

- I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
- II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;

- III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
  - IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
  - V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
  - VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
  - VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
  - VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
  - IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
  - X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
  - XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
  - XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
  - XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.
- (BRASIL, 2000)

Como se pode constatar os objetivos do SNUC são amplos, compreendendo aspectos relativos a pesquisa científica, proteção de recursos hídricos, educação e sensibilização ambiental, proteção da diversidade biológica e cultural, e ainda aspectos relacionados à gestão e valorização da biodiversidade. Para a consecução de seus objetivos o SNUC estabelece uma gama de categorias de UCs, classificadas em dois grandes grupos, de acordo com o tipo de uso a que se destinam, quais sejam, o grupo das UCs de Proteção Integral e o das de Uso Sustentável. Cada grupo contém uma série de categorias de UCs, com suas características específicas, que podem ser criadas e geridas tanto em âmbito federal, como estadual ou municipal. Cabe ressaltar que as categorias de UCs definidas no SNUC fazem parte de um esforço internacional, coordenado pela UICN, de sistematização das experiências de criação e gestão de áreas protegidas, com o objetivo de estabelecer uma linguagem comum que permita entender, viabilizar comparações e estabelecer uma base de dados comum às diversas experiências de áreas protegidas desenvolvidas ao redor mundo (CREADO & FERREIRA, 2011, p.7).

As UCs de Proteção Integral têm como objetivo a “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”, sendo o uso indireto definido como “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais”. Conhecidas também como UCs de Uso Indireto, esse grupo de UCs é composto pelas categorias Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

Quanto às UCs de Uso Sustentável, estas visam a “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”. Seria, assim, objetivo das UCs de uso sustentável compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (BRASIL, 2000). Estas são também denominadas de UCs de Uso Direto, definido como “aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais”, e compreende as categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Até a década de 1960 a legislação existente não fazia menção à presença de populações humanas em áreas protegidas. O primeiro instrumento legal que prevê atividades humanas em UCs foi o Código Florestal de 1965. Esta lei previu a criação das primeiras UCs de Uso Direto, estabelecendo as categorias de Floresta Nacional, Estadual e Municipal. São UCs que pressupõe posse e domínio públicos das terras, implicando na desapropriação das propriedades particulares em seus limites. Neste documento a única forma de ocupação tradicional prevista para esta categoria é por indígenas, representada pela preocupação expressa nesta lei de “manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas” (BRASIL, 1965). À exceção das florestas públicas a legislação em vigor no Brasil até 1981 não previa a presença humana em UCs, sendo a existência de populações humanas, mesmo as tradicionais, considerada um estorvo e um risco à manutenção do equilíbrio dos ecossistemas. Esta visão conflitava com a

realidade da maioria das UCs criadas até então, cujas áreas apresentavam algum grau de ocupação humana. Estas populações eram tratadas como indesejáveis, apesar de algumas já residirem nas áreas por gerações, e mesmo se tratando, em alguns casos, de povos indígenas. A remoção das populações humanas do interior de UCs e as limitações impostas no acesso aos recursos naturais essenciais à sobrevivência de seus modos de vida têm causado graves desastres sociais ao condenar populações e modos de vidas tradicionais à extinção, ou à subsistência em condições de extrema pobreza. É fundamental o paradoxo contido nestas práticas: a visão preservacionista coloca a pobreza como fonte de degradação dos ambientes naturais, mas, ao mesmo tempo, a sua proposta de criação de UCs sem a presença humana é, em si, geradora de pobreza na própria região que pretende preservar.

Finalmente, em 1981 a Lei 6.902 de (BRASIL, 1981) criou as categorias de UC Estação Ecológica (de uso restrito, voltada para pesquisas) e Área de Proteção Ambiental (APA), definidas como “áreas do território nacional de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais”. Estas UCs teriam a função de ordenação territorial em áreas extensas com algum grau de ocupação humana, com o objetivo de compatibilizar conservação ambiental com desenvolvimento econômico. O caso das APAs é paradigmático da nova postura adotada para as UCs, e das novas questões apresentadas por se criar uma Unidade de Conservação que compreende em seu interior não só áreas de domínio público, mas também propriedades privadas. Embora impondo restrições muito menos severas do que nos casos de UCs de proteção integral, a gestão de uma APA significa a aplicação de restrições que implicam, muitas vezes, em uma profunda mudança de postura da população frente ao patrimônio natural, o qual passa a ter o caráter de bem coletivo, a ser “apropriado e gerido de forma sustentável, democrática e inclusiva” (LOUREIRO, AZAZIEL e FRANCA; 2007). Naturalmente o estabelecimento de restrições ao uso dos recursos naturais em propriedades particulares leva a situações de conflito de interesses, sendo que

a lei 6.902/81, que originalmente as criou, não previa a participação das populações locais ou regionais na gestão destas UCs<sup>54</sup>.

Este direcionamento dos processos de gestão de UCs começou a mudar no final da década de 1990, quando foram criados os primeiros conselhos para a gestão de UCs. Esta política de adotar princípios democráticos e participativos nos processos de gestão se consagra em definitivo a partir da promulgação da lei do SNUC (BRASIL, 2000) e dos instrumentos legais que a complementam, como o Decreto 4.340 (BRASIL, 2002) e, mais recentemente, as instruções normativas do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO, 2007 e 2010), que orientam a formação e funcionamento de conselhos de UCs.

Ao longo desta sessão foi apresentado o contexto de Unidades de Conservação no Brasil, contemplando as ideias e princípios que nortearam a criação dos primeiros parques e o processo de evolução deste panorama até a criação do Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação. Foram vistos e discutidos no processo alguns marcos legais centrais, com especial atenção à lei do SNUC, principal marco legal das políticas públicas brasileiras para as Unidades de Conservação, as quais se configuram em um aspecto central às políticas de conservação e gestão da biodiversidade.

Nas diretrizes do SNUC está expressa a preocupação com os aspectos democráticos e participativos das políticas para as Unidades de Conservação, o que fica explícito quando, em seu texto, esta lei se propõe a assegurar “os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação”, bem como “a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação” (BRASIL, 2000, art. 5º). Observa-se, assim, a preocupação em atender a um dos princípios centrais dos processos deliberativos, o princípio de inclusão (HABERMAS, 1989; GUTMANN &

---

<sup>54</sup> O ambientalista Paulo Nogueira-Neto, que propôs a criação desta categoria quando titular da extinta SEMA (Secretaria Especial do Meio Ambiente), reconhece ter mudado de ideia com relação à presença de populações tradicionais em UCs ao observar que a não participação da população local na gestão “prejudicou muito o desenvolvimento e a boa administração das APAs” (NOGUEIRA-NETO, 2001).

THOMPSON, 2004), segundo o qual aqueles que estão implicados têm direito de tomar conhecimento e participar das deliberações relativas às regras sob as quais deve viver. Resta determinar em que medida esta intenção, presente em seus princípios e diretrizes, se expressa nas práticas previstas neste e nos demais marcos legais balizadores das políticas públicas para a conservação da biodiversidade e gestão de áreas protegidas. Para tal, nas sessões que se seguem serão examinadas as instâncias de participação social e as propostas para a efetivação de processos de governança previstas nos marcos legais relativos ao tema, as quais serão analisadas à luz dos princípios de democracia deliberativa.

Na próxima sessão são apresentados dois instrumentos que incidem sobre as políticas públicas para as UCs: o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Estes tratam do conjunto das Áreas Protegidas e de suas populações humanas, sendo que, no que dizem respeito ao contexto das UCs à natureza, afetam particularmente às das categorias de Uso Direto. Sendo assim, e de acordo com os objetivos desta tese, estes marcos direcionadores das políticas públicas nacionais serão problematizados em relação aos aspectos democráticos e participativos previstos em seus textos e à sua incidência no estabelecimento de instâncias de governança, em especial nas que afetam às UCs.

#### **4.7 PNAP e PNPCT: Políticas públicas para as áreas protegidas em uma perspectiva social**

Em meados da década de 2000 mais dois instrumentos legais centrais foram acrescentados ao arcabouço de regras e diretrizes que direcionam as políticas públicas incidentes sobre as áreas protegidas e suas populações humanas: O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, PNAP (BRASIL, 2006a), e a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, PNPCT (BRASIL, 2007d). Elaborados após a COP-7

da CDB, este marco direcionador responde aos compromissos assumidos pelo país neste fórum internacional e a outros marcos recentes, como as Metas do Milênio e as recomendações do 7º Congresso da UICN. Desta forma, estes marcos legais incorporam princípios e diretrizes expressos nas decisões desta COP, bem como das recomendações do Acordo de Durban, celebrado um ano antes. São instrumentos que se pautam pelo compromisso de configurar as áreas protegidas em vetores de desenvolvimento local em bases sustentáveis e pelo caráter participativo dos processos de gestão. Desta forma, são instrumentos que preveem a inclusão dos povos indígenas e das populações locais na gestão das áreas protegidas, como forma de garantir que estes participem dos benefícios gerados pelos processos de sua criação e gestão.

É importante considerar que embora não exista uma vinculação obrigatória entre a existência de populações tradicionais e o estabelecimento de áreas protegidas, é fato que há uma intensa relação entre estes dois fatos. No caso dos povos indígenas e das comunidades de quilombolas, seu reconhecimento enquanto população tradicional implica na criação e demarcação de uma Área Protegida<sup>55</sup>. Porém, não está previsto tratamento semelhante para outras populações tradicionais, como nos casos de ribeirinhos, pescadores artesanais e caiçaras, que têm de buscar pela luta política garantir visibilidade e conquistar o direito a permanecer nas terras que tradicionalmente ocupam. Muitas vezes o movimento político de um povo ou comunidade resulta na criação de UCs de Uso Sustentável, como uma RESEX e RDS. Por outro lado, muitas UCs de Proteção Integral foram criadas em áreas ocupadas por populações tradicionais, ou de cujos recursos naturais estas populações dependem para sua subsistência e reprodução cultural (DIEGUES, 2000). Embora existam populações tradicionais que não tem vínculo com áreas protegidas, ou mesmo populações de hábitos nômades, como é o caso dos ciganos, o fato é que grande parte das populações tradicionais habitam hoje em áreas protegidas.

---

<sup>55</sup> No Brasil o direito destas populações à sua terra tradicional é garantia constitucional. No caso das populações indígenas o artigo 231 da Constituição trata destes direitos, enquanto que os das populações remanescentes de quilombos aparece no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



Instituído em 2006, o PNAP resulta diretamente do compromisso assumido pelo governo brasileiro em 2004, na COP-7, de implementar o Programa de Trabalho para Áreas Protegidas da CDB. O processo de sua construção teve início em 2004, com a assinatura do Protocolo de Intenções entre o Ministério do Meio Ambiente e trinta e seis ONGs e movimentos sociais. De acordo com os princípios direcionadores e compromissos assumidos neste documento, a elaboração do PNAP se efetivou em cooperação com a sociedade civil, tendo como plataforma de debate e mobilização o Fórum Nacional de Áreas Protegidas (FNAP), criado com este objetivo e no qual a participação se deu em ambiente virtual (OLIVEIRA, 2007, P.50).

Em seus princípios e diretrizes o PNAP reconhece o potencial inerente ao uso sustentável das APs e considera a sustentabilidade ambiental como premissa central para o desenvolvimento nacional, consagrando dentre os seus princípios a equidade e estabelecendo compromisso de participação social e exercício da cidadania como princípios e estratégias para alcançar suas metas. Para tal, o texto do PNAP determina a participação social das populações indígenas, das comunidades quilombolas e das comunidades extrativistas, bem como do setor empresarial e da sociedade civil, na Comissão Coordenadora do PNAP, órgão que deveria ficar responsável pela coordenação de sua implementação (BRASIL, 2006a, art. 2º). Nesse sentido, o Decreto nº 6.101 de 26 de abril de 2007, que, dentre outras providências, discrimina a estrutura regimental do MMA, determina que caiba ao Departamento de Áreas Protegidas do MMA as funções de acompanhar a implementação do SNUC e de funcionar como secretaria executiva da Comissão Coordenadora do PNAP e do Fórum Nacional de Áreas Protegidas. Seguindo a mesma lógica do Programa de Trabalho da CDB, o PNAP (BRASIL, 2006a) se estrutura em quatro eixos: (1) Planejamento, Fortalecimento e Gestão; (2) Governança, Participação, Equidade e Repartição de Custos e Benefícios; (3) Capacidade Institucional; e (4) Avaliação e Monitoramento. Cabe desatacar o Eixo Temático Governança, Equidade e Repartição de Custos e Benefício, o qual tem dentre seus objetivos “promover a governança diversificada, participativa, democrática e transparente do SNUC”. Para isso, aposta em capacitação das

lideranças, no apoio à mobilização e em estratégias de comunicação. Prevê também o estímulo e apoio à participação das populações locais, indígenas e quilombolas no Fórum Nacional de Áreas Protegidas, o qual deveria funcionar como instância de “comunicação, participação, colaboração e controle social sobre o PNAP” (*idem*, §1.2 Diretrizes).

O PNAP expressa especial atenção às questões relativas ao fomento à participação social para acompanhar, influir e exercer controle social nos processos de gestão. Sendo assim, a participação dos atores sociais está prevista tanto em nível local como na formulação das políticas públicas nacionais para este setor, inclusive no acompanhamento e revisão do SNUC e do PNAP. É reconhecida também, no PNAP, a necessidade de que o processo de gestão de APs ocorra de forma articulada entre os diversos setores da sociedade. Nesse sentido, é dedicada especial atenção à integração entre as três esferas de governo e, destas, com os demais setores da sociedade, na execução de ações e na construção de políticas públicas, tanto para a gestão e proteção ambiental, como no ordenamento territorial, desenvolvimento regional e social (IRVING & MATOS, 2006, p. 94). Neste dispositivo legal é conferido destaque à necessidade de se aprimorar a comunicação para a construção de estratégias de gestão integrada entre UCs e demais APs, bem como uma aproximação com a Política Nacional de Recursos Hídricos, para o estabelecimento de políticas públicas articuladas entre a gestão de APs e a de Comitês de Bacia<sup>56</sup>.

O texto do PNAP não deixa explícito como esta gestão integrada possa ser alcançada. No entanto, processos de articulação entre distintas esferas da gestão pública, nos quais se pretende articulação de ações e construção de agendas comuns, demandam arranjos de governança formalmente instituídos.

Desta forma, o PNAP aposta no compromisso de ampliação dos processos de governança democrática como estratégia para a gestão de áreas protegidas, a partir da proposta de estabelecimento de políticas públicas integradas e do compromisso com a participação social em todas as etapas do processo.

---

<sup>56</sup> Comitês de Bacias Hidrográficas são colegiados instituídos pela Lei 9433/2007, no âmbito do Sistema Nacional de Recursos Hídricos e dos Sistemas Estaduais, com atribuições de caráter normativo, consultivo e deliberativo.

Configura-se, assim, como dispositivo legal claramente afinado com o compromisso de construção de governança democrática na gestão de Áreas Protegidas.

Quanto à Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), esta resulta de uma parceria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA), e tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais (BRASIL, 2007d). O PNPCT é resultado de um processo participativo que teve como marco inicial o 1º Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais, que reuniu entre 17 e 19 de agosto de 2005, em Luziânia, Goiás, cerca de oitenta representantes de Povos Indígenas, Quilombolas, Agroextrativistas da Amazônia, Geraizeiros, Vazanteiros, Seringueiros, Quebradeiras de Coco Babaçu, Pantaneiros, Ciganos, Pescadores Artesanais, Caiçaras, Pomeranos, Comunidades de Terreiro, Fundos de Pasto, Faxinais e Ribeirinhos do Rio São Francisco. Nesse encontro foi promovido um processo de consulta, sendo eleita uma representação de 15 entidades para participar da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais (MDS, 2004). Neste momento esta comissão teve como objetivo organizar um processo de oficinas regionais para a construção participativa da PNPCT. Sendo assim, em setembro de 2005 foram realizadas cinco oficinas, reunindo trezentos e cinquenta lideranças e representantes de populações tradicionais, interlocutores do setor governamental e da sociedade civil<sup>57</sup>. Este processo teve como resultado final a elaboração do PNPCT.

Tendo sido elaborado participativamente com sujeitos implicados, o PNPCT tende a se configurar em uma legítima expressão das demandas e anseios das populações tradicionais, principais implicados e que participaram de seu processo de elaboração. Sendo assim, o seu texto afirma que existe uma relação direta de dependência entre estas populações e seus territórios tradicionais, os quais são entendidos como “os espaços necessários a reprodução cultural, social e

econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária”, sendo que as populações ou comunidades tradicionais são caracterizadas como:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição; (BRASIL, 2006a, art. 3º)

Sendo assim, o PNPCT aposta no respeito e valorização de suas identidades e formas de organização, e reconhece a necessidade de garantir seus direitos territoriais e o acesso aos recursos naturais de que dependem para sua “reprodução física, cultural e econômica” (idem, art. 3º). Para alcançar seus objetivos o PNPCT investe em estratégias que focam na participação social, na construção de governança e na descentralização de ações. Nesse sentido o PNPCT prevê como instrumentos de sua efetivação os Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, a criação de fóruns regionais e locais, e a constituição e funcionamento da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT).

O CNPCT é o órgão colegiado responsável por coordenar a elaboração e por acompanhar a implementação da PNPCT. De composição paritária, esta comissão é formada por quinze representantes de instituições federais e igual número de representante de populações tradicionais, sendo a Presidência exercida pelo MDS, estando a Secretaria a cargo do MMA, por meio do Departamento de Extrativismo da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável. Este colegiado tem caráter tanto deliberativo como consultivo, sendo as reuniões da plenária previstas para acontecer a cada quatro meses. Além disso, a Comissão conta com câmaras técnicas com o objetivo de propor e

---

<sup>57</sup> As oficinas de elaboração participativa do PNPCT ocorreram entre catorze e vinte três de setembro de 2006 nas cidades de Rio Branco (AC), Belém (PA), Curitiba (PR), Cuiabá (MT) e

monitorar ações relativas a seus objetivos específicos. Ao CNPCT cabe ainda o importante papel e estabelecer interlocução com outras instâncias da esfera federal na articulação de políticas públicas.

Quanto aos Planos de Desenvolvimento, estes são instrumentos criados para balizar a implementação do PNPCT, e podem prever ações de curto ou longo prazo, bem como ter abrangência local, regional ou nacional. Segundo o PNPCT, estes Planos devem ser construídos de forma participativa, e implementados, a partir de fóruns preexistentes, ou especialmente criados para este fim, desde que estes tenham a competência e abrangência adequada. Assim, questões nacionais, como a proposição de políticas públicas e alterações em leis, bem como a responsabilidade pelo estabelecimento de fóruns regionais e locais, ficam a cargo do CNPCT. Por sua vez, os fóruns locais podem e devem desempenhar este papel (em âmbito local), de forma a que os Planos de Desenvolvimento locais sejam pautados por critérios estabelecidos por parâmetros adequados a cada caso, considerando particularidades ambientais, sociais e étnico-culturais.

A temática das Unidades de Conservação é abordada diretamente no PNPCT apenas em um tópico, qual seja, quando este trata da necessidade de se solucionar ou minimizar os conflitos resultantes da implantação de UCs de Proteção Integral em territórios habitados por populações tradicionais. O texto enfatiza a conveniência de que, nos casos de áreas ocupadas por populações tradicionais, se opte, quando possível, pela criação de UCs de Uso Sustentável.

Sendo assim, o PNPCT se configura em um instrumento de políticas públicas alinhado com as proposições de governança democrática, expressas na opção pelo estabelecimento de instancias os fóruns participativos nos diferentes níveis de sua atuação. Assim, tanto sua Comissão Nacional (CNPTP) como os fóruns locais e regionais estão previstos para funcionar como instâncias de direcionamento e acompanhamento de gestão e ou/da implementação de ações e projetos de desenvolvimento. Ao estabelecer arenas de debate e tomada de

decisões os fóruns tendem a se configurar em espaço político de negociação, mas também em instâncias de constituição e reforço do poder comunicativo (HABERMAS, 1995). Não existe no PNPCT um direcionamento específico relativo à integração destes fóruns a outras instâncias de gestão do território, como aos Conselhos Gestores de UCs. Seu texto fala da necessidade da existir fóruns adequados, sem especificar, sugerir ou delimitar como estes espaços de interlocução e governança devam se constituir e a que aspectos sua atuação deva estar limitada. Tendo em vista a variedade de situações e de padrões sociais e culturais que o segmento populações tradicionais compreende, não existe um padrão balizador da melhor forma de organização que um espaço de governança como este deva ter, que se aplique a toda a gama de situações possíveis deste amplo contexto. Em muitos aspectos estes fóruns locais podem funcionar e ser entendidos como espaços de governança local e comunitária, compreendendo processos locais de discussão e organização do espaço comunitário (GRAHAN *at. al.*, 2003), havendo ainda a possibilidade de se formalizar e gozar das prerrogativas advindas de seu caráter oficial.

Pela análise realizada é possível afirmar que os textos do PNPCT e do PNAP reafirmam o compromisso de seu caráter democrático, prevendo a estruturação de instâncias de governança democrática na gestão de APs. No caso do PNAP as questões de governança permeiam todo o texto, e este dispositivo legal prevê a necessidade de estruturação da governança local nas UCs e demais APs, bem como a de se promover a integração das ações de distintos órgãos governamentais e de políticas públicas. Ambos estes instrumentos legais são claramente pautados por uma visão democrático-participativa do conceito de governança. Nestes casos a inclusão da sociedade na gestão pública se reveste do sentido de uma perspectiva cidadã, para além do caráter pragmático da agregação de valores, representado pelas visões, saberes e potencialidades trazidas por estes novos interlocutores, como nos casos em que se adota uma visão tecnocrática do sentido da governança (FREY, 2007). Nesse sentido, ambos os instrumentos legais apostam no estabelecimento de espaços de participação social, e isso tanto em nível local, como nos níveis mais centrais de proposição e

acompanhamento de políticas públicas. Assim, enquanto o texto do PNAP fala diretamente em estruturação de governança nas UCs e outras áreas protegidas, o PNPCT preconiza criação de fóruns regionais para a construção e acompanhamento de planos de desenvolvimento, sendo que, em ambos os casos estes marcos legais determinam que estes fóruns contemplem o protagonismo das populações locais. Desta forma, são instrumentos que investem em cumprir o princípio de inclusão (HABERMAS, 1989), uma das dimensões centrais da democracia deliberativa.

Um ponto de destaque no texto do PNAP é a importância atribuída às estratégias de comunicação para a divulgação, mobilização e integração dos atores sociais, com o objetivo de serem estabelecidas redes de solidariedade e apoio, que permitam ativar mecanismos de controle social para influir, tanto nas dimensões verticais como nas horizontais de *accountability* (O'DONNELL, 1998, p. 98). Nesse sentido fica evidenciada no texto do PNAP a importância conferida ao Fórum Nacional de Áreas Protegidas para a sua efetivação, uma vez que este deveria funcionar como lócus virtual de debate, permitindo o compartilhamento de experiências e o fortalecimento de redes de solidariedade (OLIVEIRA & IRVING, 2011, p.8). Desta forma, sua efetivação tenderia a contribuir para cumprir com o princípio de publicização (GUTMANN & THOMPSON, 2004) e efetivação de um estado de *accountability* contínuo, como preconizado por Gutmann (1995).

Em muitos aspectos o PNPCT e o PNAP são instrumentos complementares, ao menos no que diz respeito às populações residentes em áreas protegidas ou em relação àqueles que dependem dos recursos naturais destas áreas. Sendo assim devem ser interpretados como instrumentos de políticas públicas correlatas que incidem, em muitos casos, sobre as mesmas populações, e que, portanto, devem agir em sinergia para reforçar suas posições e proposições. Para a consecução de seus objetivos, ambas dependem do estabelecimento de interlocução com múltiplos agentes governamentais, e isso tanto em nível local como na esfera federal. Para uma atuação em âmbito nacional, o PNAP e o PNPCT preveem a instituição de comissões nacionais de acompanhamento e proposição das políticas públicas para seus setores.

No caso do PNPCT, a comissão deve ter composição paritária, com quinze representantes governamentais e igual número de lideranças de povos tradicionais. Já a Comissão Coordenadora do PNAP deveria contar com quarenta e cinco membros, sendo vinte e nove do setor governamental, três do setor produtivo e quinze da sociedade civil. A CNPCT foi instalada em novembro de 2006, e cabe notar que duas das vagas da sociedade civil na Comissão de estavam reservadas para a representação da Comissão Coordenadora do PNAP, o que corrobora a inter-relação entre estas políticas públicas.

A CNPCT está ligada à estrutura do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a quem cabe a presidência da Comissão, mas também à esfera de atuação do MMA, que exerce sua secretaria. Uma consulta aos documentos disponíveis no *site* do MMA permitiu acompanhar a atividade desta Comissão desde sua criação<sup>58</sup>. Nesta funcionam atualmente as Câmaras Técnicas de (1) Fomento a Produção Sustentável e (2) Acesso a Territórios e Recursos Naturais, (3) Inclusão social e (4) Infraestrutura. As temáticas abordadas por estas câmaras temáticas, aliadas às de regulamentação da situação fundiária e conflitos pela terra, da organização de reuniões nacionais e regionais, da criação de mecanismos de repartição de benefícios por uso de patrimônio genético e relativas à reestruturação do próprio CNPCT dominam a pauta desta comissão<sup>59</sup>. Cabe, porém, notar que as atas de reuniões desta Comissão só a muito custo foram localizadas no sítio eletrônico do MMA, enquanto que no do MDS só constavam, na data da pesquisa, as atas e *sumários executivos* até a décima segunda reunião, sendo que recentemente, entre 26 e 27 de fevereiro de 2014, foi realizada em Brasília a 22ª Reunião. Além disso, ao longo do ano de 2013 houve uma única reunião da comissão, ao contrário das três reuniões anuais regularmente realizadas desde a instalação da atual comissão, em 2006.

---

<sup>58</sup> Criada pelo *Decreto Presidencial de 27 de dezembro de 2004*, com a denominação de Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais, foi alterada pelo *Decreto de 13 de Julho de 2006*, passando a se denominar Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

<sup>59</sup> As atas das reuniões e as deliberações desta Comissão estão disponíveis em: <http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural/terras-ind%C3%ADgenas,-povos-e-comunidades->



Quanto à Comissão Coordenadora do PNAP, segundo a estrutura do MMA<sup>60</sup>, esta deveria estar ligada ao Departamento de Áreas Protegidas (DAP/MMA), órgão a que caberia promover as relações interinstitucionais para a implementação do PNAP e exercer as funções de secretaria-executiva de sua Comissão Coordenadora, e também do Fórum Nacional de Áreas Protegidas. A Comissão Coordenadora do PNAP foi criada em junho de 2006<sup>61</sup>, porém só veio a ser instalada em novembro do mesmo ano. Cabe notar que desde sua criação esta comissão não mais atuou. No *site* do MMA não consta qualquer ata de reunião ou deliberação desta instância. De fato, neste sítio eletrônico, na sessão correspondente ao DAP, o PNAP é apresentado apenas enquanto marco legal direcionador das políticas públicas, não havendo referência à Comissão Coordenadora, sua instância participativa e executiva. De forma semelhante, o FNAP tampouco se configurou em efetiva instância de debates, estabelecimento de redes de solidariedade e de ativação de mecanismos *accountability*; por inúmeros problemas operacionais, operou por pouco tempo e de forma intermitente, funcionando apenas como instância técnica de discussão ao longo do processo de elaboração do PNAP (OLIVEIRA & IRVING, *op. cit.*). O fato de tanto a Comissão Coordenadora como o FNAP não se encontrarem mais em funcionamento, negam a este instrumento jurídico os instrumentos efetivos de sua institucionalização enquanto instância de proposição, controle social e de acompanhamento das ações para consecução destas políticas públicas. Desta forma, o que se observa é que as instituições necessárias à efetivação do caráter democrático e participativo expressos neste instrumento legais se encontram inativas, e assim falham em cumprir uma exigência fundamental aos processos deliberativos, a da institucionalização formal de espaços públicos de participação social (HABERMAS, 1989, GUTMANN & THOMPSON, 2004).

---

[tradicionais/comiss%C3%A3o-nacional-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel-de-povos-e-comunidades-tradicionais/sum%C3%A1rios-executivos](#) Acesso em 28/03/2014.

<sup>60</sup> Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007.

<sup>61</sup> Portaria MMA nº 63 de 12 de junho de 2006, que dispõe sobre a Comissão Coordenadora do Plano Estratégico de áreas Protegidas, e dá outras providências.

No caso do PNAP parece existir um descompasso entre este marco legal do direcionamento das políticas públicas para as áreas protegidas e a vontade política da gestão em implementá-las, diferentemente do que se observa no caso PNPCT. No caso deste último as políticas participativas tem se desenvolvido de acordo com as diretrizes emanadas deste marco legal, porém a consulta às atas de reunião permite constatar que o CNPTC funciona sem a regularidade esperada, o que compromete o desempenho de sua prerrogativa de exercer controle social. Além disso, a indisponibilidade ou mesmo a dificuldade de acessar o material produzido nestes fóruns comprometem a dimensão de publicização, apontada como fundamental por Gutmann e Thompson (*Op. cit.*), e também concorrem para comprometer o estado de exercício continuado de *accountability*, defendido por Gutmann (1995).

Assim, ao longo desta sessão foram apresentados e discutidos o PNAP e o PNPCT, instrumentos direcionadores das políticas públicas incidentes, respectivamente, sobre as áreas protegidas e populações e comunidades tradicionais. Os fatos levantados permitem concluir que, embora tanto o PNAP como o PNPCT apostem na participação social e na construção de governança democrática para a consecução de seus objetivos, estando alinhados com princípios de democracia deliberativa, existe uma grande diferença no grau de implementação destas políticas públicas. No caso do PNPCT, este tem se efetivado pela estruturação e funcionamento de sua instância executiva e consultiva, embora funcionando sem a regularidade esperada. Já no caso do PNAP, as instâncias necessárias a sua efetivação não estão funcionando. Assim, tanto o PNAP como o PNPCT ainda demandam vontade política para sua efetivação, falhando, até a presente data em se configurar em instrumentos efetivos no direcionamento destas políticas.

No próximo segmento serão apresentados e debatidos os principais instrumentos direcionadores dos processos de gestão em Unidades de Conservação da natureza, como previstos pelo SNUC, o Plano de Manejo e o Conselho. O primeiro compreende estudos técnicos que avaliam os aspectos

bióticos, abióticos e socioeconômicos da área protegida e definem estratégias para a proteção da natureza e o desenvolvimento de atividades, enquanto que o segundo se configura na instância central na efetivação de processos de gestão participativa.

#### **4.8 Instrumentos de políticas Públicas para a gestão de UCs**

Pela própria definição, uma Unidade Conservação da natureza é um espaço delimitado, sujeito a um regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias de proteção. Para que se efetivem estes requisitos, a criação e gestão de uma UC implica a definição de regras que estabeleçam restrições e orientem o desenvolvimento de atividades. Conforme determinado no SNUC, a definição de como se efetiva o uso dos recursos naturais em uma UC se estabelece através do Plano de Manejo (PM). Este instrumento é resultante de estudos técnico, que levam em consideração as características ambientais e socioambientais da área a proteger. No SNUC (BRASIL, 2000) Plano de Manejo aparece definido 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;

O SNUC determina também que este instrumento técnico deva abranger tanto a área da UC como seu entorno, e que deva ainda prever sua integração à “vida econômica e social das comunidades vizinhas”. Dessa forma, a definição exata do território sobre o qual se aplicam as regras restritivas inerentes a uma UC se dá em sua delimitação definitiva, quando se estabelece o que se situa no interior e o que se define como área do entorno. Como bem expressa Simon:

A delimitação definitiva, consagrando a institucionalização do espaço, e a conseqüente construção de um entorno, corresponde a uma outra lógica, a lógica da conservação, cujas regras de uso e apropriação do espaço se dão através do uso indireto dos recursos naturais, se contrapondo às dinâmicas de usos e apropriação do

espaço enquanto espaço social imerso em um território. (2000, p. 4)

No caso das UCs de proteção integral fica ainda definido em seu Plano de Manejo uma Zona de Amortecimento, ou seja, uma área tampão, na qual “as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (BRASIL, 2000. parágrafo XVIII). As propriedades situadas nessa zona tampão estariam, portanto, também submetidas a um conjunto de restrições, embora bem menos rigorosas do que as aplicadas àquelas que se encontram no interior da UC.

No caso de UCs de Uso Sustentável, os estudos para definição do zoneamento<sup>62</sup> - documento no qual se delimita cada parcela da área de UC em relação a sua destinação de uso - devem ter especial consideração com as características de ocupação humana da área, com vistas a compatibilizar as atividades econômicas desenvolvidas com a conservação da biodiversidade, no que pode ser compreendido como a articulação de estratégias para promoção de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a participação das populações locais, em especial as tradicionais, constitui um elemento fundamental à elaboração de instrumentos que permitam o desenvolvimento humano destas populações em um ambiente de respeito à sua cultura e às suas práticas tradicionais, mas também em consonância com os objetivos de conservação e gestão da diversidade biológica da UC. Para tal, nas UCs de Uso Sustentável o SNUC determina que haja ampla participação da população residente na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo.

Tendo em vista a necessidade de promover uma efetiva participação das populações tradicionais nos processos de planejamento para o desenvolvimento

---

<sup>62</sup> Sendo parte integrante do Plano de Manejo de uma UC, o Zoneamento Econômico Ecológico é resultado de um estudo que identifica parcelas específicas do território da UC e, a partir de características como cobertura vegetal, relevo, hidrografia, ocupação humana e outras, define sua destinação ideal. A Lei do SNUC apresenta o zoneamento como a “definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz.” (*ibid*, art. XVI)

sustentável, expressos nos Planos de Manejo de UCs de Uso Direto, o ICMBio editou a Instrução Normativa (IN) Nº 2 de 2007, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a elaboração de Plano de Manejo Participativo em RESEX e RDS. Segundo esta IN, a elaboração dos Planos de Manejo destas UCs deve estar pautada por diretrizes que incluem a transparência dos processos de gestão e o reconhecimento do território tradicional como espaço de reprodução social e cultural. Devem ser pautados pela valorização e integração das formas de saber tradicionais, dentre outros aspectos relacionados às condições para a qualidade de vida e desenvolvimento das populações tradicionais, com efetivo envolvimento e participação dos diversos segmentos sociais e seu protagonismo nos processos de gestão, o que demanda a “primazia na identificação, mobilização, organização e capacitação das populações tradicionais em relação aos demais atores envolvidos”. Para fazer valer estas diretrizes, esta Instrução Normativa orienta que o processo de elaboração do Plano de Manejo seja coordenado por um Grupo de Trabalho, no âmbito do Conselho, composto por agentes da ICMBio, representantes das populações tradicionais da Unidade e outras pessoas indicadas pelo Conselho. A este GT cabe elaborar um plano de trabalho contendo a definição do cronograma e dos recursos necessários, o estabelecimento de parcerias e ainda de estratégias para divulgação de informações e mobilização da população. Em complemento a estas deliberações, o ICMBio editou em setembro de 2012 a IN nº29, fixando as diretrizes, requisitos e procedimentos para a elaboração e aprovação dos chamados Acordos de Gestão<sup>63</sup> para as UCs de Uso Sustentável das categorias RESEX, RDS e para o caso de populações tradicionais em FLONAs. Por estes instrumentos se fixam as regras para a ocupação do solo e manejo de recursos naturais, as quais devem ser construídas e pactuadas entre as populações tradicionais e o ICMBio. Nesta Instrução Normativa fica definido como deve se dar o processo de elaboração destes acordos, os quais devem contar com ampla participação destas

---

<sup>63</sup> Um total de oito Acordos de Gestão foram celebrados, sendo todos estes em UCs da categoria Reserva Extrativista. Dentre estas, oito se encontram na região amazônica. As demais são RESEX

populações na costura de regras consensuais, devendo ainda ser aprovados pelo Conselho Gestor da UC e por instâncias técnicas do Instituto Chico Mendes (ICMbio, 2012a).

Como se pode perceber pelos argumentos apresentados, o envolvimento da população é considerado como fundamental para o sucesso da proposta de elaboração participativa do Plano de Manejo, bem como dos Acordos de Gestão das UCs de Uso Sustentável. Nestes, a participação das populações tradicionais está prevista nas diversas etapas do processo, as quais compreendem o levantamento de dados, a elaboração de propostas que integrem o saber técnico-científico com as práticas e saberes tradicionais, o zoneamento (no caso dos Planos de Manejo) e a própria análise e debate dos dados e das propostas. Em ambos os casos, a participação social é considerada fundamental na aprovação e implementação, que deve ser compreendida como de responsabilidade compartilhada entre a população e o órgão gestor. Segundo a IN 01/2007, ao longo do processo de elaboração do Plano de Manejo, devem ser considerados como espaços legítimos de participação todos os sistemas ou espaços tradicionais de decisão coletiva, reuniões públicas e, também, o Conselho e seus GTs, desde que estes tenham maioria de representantes das populações tradicionais.

O SNUC estabelece um prazo de cinco anos a partir da data de criação da UC para a elaboração de seu Plano de Manejo, determinando ainda que este seja revisado, periodicamente. Todos esses passos dependem e devem andar em consonância com o processo de identificação e mobilização das populações locais, processo este que formaliza sua institucionalidade na instalação do conselho da UC. A lei do SNUC e o Decreto 4.340/02 advogam a participação das populações - do entorno, no caso das UCs de uso indireto, e do interior, nas de uso sustentável - na gestão colegiada, através de conselhos. O conselho deve ser, e em geral o é, presidido pelo “chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros, indicados pelos setores a serem representados”. Para exercer suas funções, o Conselho deve ser o mais representativo possível dos

---

marinhas, sendo uma no Estado do Rio de Janeiro e outra em Santa Catarina. Fonte: sítio

atores envolvidos, contemplando em sua composição os órgãos públicos atuantes na região e representações da sociedade civil local. Quanto a esta representação, o Decreto 4.340, em seu artigo nº 17 especifica que:

§ 1º A representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.

§ 2º A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

§ 3º A representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais. (BRASIL, 2002, art. 17).

---

Ainda segundo o SNUC, as reuniões do conselho de uma UC devem ser públicas e realizadas em local de fácil acesso. A convocação deve ser feita pelo órgão gestor, com antecedência mínima de uma semana e com pauta preestabelecida no ato da convocação. O conselho tem entre seus atributos acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da UC, avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor e, ainda, manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto. É fundamental sua atuação no sentido de “propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade”, conforme o caso. Cabe ainda ao Conselho buscar “compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade” (BRASIL, 2002).

Em vista do exposto, fica evidente a preocupação na edição destas medidas a intenção de complementar e detalhar o SNUC, atentando a detalhes e procedimentos que cumprem com preceitos democráticos, condizentes com os princípios expostos na base teórica de democracia deliberativa adotada. Nesse

sentido, os procedimentos previstos concorrem para cumprir demandas levantadas pelo princípio de inclusão (HABERMAS, 1989) e às dimensões de Publicização, Reciprocidade e Respeito Mútuo, colocadas por Gutmann e Thompson(2004).

Para desempenhar suas funções, um conselho pode ter caráter deliberativo ou consultivo. O primeiro, em tese, delibera, ou seja, tem o poder de tomar decisões a serem implementadas no processo de gestão. Quanto aos conselhos consultivos, estes teriam a função de orientar a gestão, ficando a decisão final a cargo do agente executivo. Porém, alguns autores consideram que quando observados em suas práticas esta distinção não fica tão clara<sup>64</sup>, na medida em que muitos conselhos, nominalmente deliberativos, não têm suas deliberações implementadas e tampouco conseguem desempenhar a contento suas funções de controle social (VAN STRALEN et. al., 2006; CORNWALL, ROMANO & SHANKLAND, 2007). Aqui se coloca então uma questão: qual a distinção efetiva entre um conselho consultivo e um deliberativo? O que caracteriza o poder de deliberar? Para Cornwall, Romano e Shankland (2007) o que caracteriza o caráter efetivamente deliberativo de um conselho:

[...] não é o fato de ser um lugar onde ocorrem deliberações, mas sim a garantia legal de cumprimento de suas decisões, isto é, as deliberações produzidas dentro do conselho. O processo de deliberar é comparável ao ato de votar uma moção na arena

---

<sup>64</sup> No caso dos conselhos municipais de saúde, por exemplo, embora sejam nominalmente conselhos deliberativos, na prática estes não têm se configurado em espaços de elaboração de políticas públicas. Criados dentro do contexto da redemocratização do país, os conselhos de saúde se configuram em uma estratégia concebida para promover uma ruptura com os tradicionais vínculos clientelistas da política brasileira, buscando através da participação popular estabelecer o controle social e o direcionamento dos sistemas de saúde, tornando-os mais responsivos às demandas dos usuários. Nesse sentido, a composição destes conselhos contempla cinquenta por cento de representantes dos usuários, sendo as demais vagas distribuídas entre os segmentos de trabalhadores da saúde, prestadores de serviço e o setor governamental. É constatada, porém, uma tendência por parte dos setores governamentais responsáveis pela organização dos conselhos de contemplar a participação de segmentos ou associações que possuem vínculos com atores estatais (LANDERDHAL et. al., 2008). O que se observa na prática é que estes conselhos tem funcionando, principalmente, como espaço de apresentação de demandas de trabalhadores e usuários, exercendo em menor medida, e de forma um tanto burocrática, as funções de acompanhar a implementação das políticas governo e de avaliar a aplicação de recursos (VAN STRALEN et. al., 2006). Assim, no que diz respeito ao controle social, os conselhos municipais de saúde têm se revelado frágeis, estando muito aquém dos objetivos que determinaram a sua criação.



política convencional: uma ideia é sugerida, debatida e posta em votação. (*ibidem*, p. 269)

Em um estudo que analisa três casos de conselhos municipais de diferentes setores e regiões no Brasil, estes autores puderam perceber que as decisões dos conselheiros nem sempre são definidas pelas posições que seus segmentos ou associações em tese defendem. O que foi observado é que estas posições são, muitas vezes, flexibilizadas por vínculos políticos ou pela busca de vantagens, pessoais ou para as entidades que representam<sup>65</sup>. Estes pesquisadores constataram que:

O voto dos representantes contra ou a favor da moção pode ser determinado menos pela qualidade do debate, ou mesmo das posições das quais eles concordam, do que pela conveniência política de votar contra ou a favor da posição defendida pelo governo. Nos casos em que a *deliberação* é sobre alguma coisa altamente contestada pelo governo, uma pequena organização dependente da generosidade das verbas municipais pode muito bem decidir pela opção mais segura. O clientelismo e as barganhas político-partidárias estão vivos e palpitantes nesses espaços. (*idem*, p. 269)

A percepção do risco que tais processos sofrem com este tipo de “vício” da política “tradicional” aponta ainda para outra questão: a da legitimidade dos conselheiros. Sua legitimidade não provém do voto em sufrágio popular, como ocorre com parlamentares eleitos para instâncias do poder legislativo, mas do fato de terem sido indicados por determinado segmento - profissional, setorial ou da população - para representar seus interesses, em um processo no qual este segmento tenha implicações. A princípio qualquer segmento que demonstre

---

<sup>65</sup> Com relação ao fenômeno disseminado atualmente da franca aceitação do discurso ambientalista, Fonseca e Bursztyn (2009) alertam quanto aos riscos associados a esta banalização. Estar associado a uma imagem ambientalmente responsável é hoje um fator que confere confiabilidade a indivíduos, associações, firmas e instâncias governamentais; se configura em um “selo verde” que agrega valor simbólico. No entanto, a adoção do discurso ambientalmente correto não incorre nos mesmos custos da efetiva adoção de práticas ambientalmente elogiáveis. Assim, a adoção de uma postura ambientalmente responsável por parte de uma indústria costuma implicar em um aumento significativo dos custos de produção. De forma semelhante, para associações ou ONGs que dependam de parcerias governamentais ou do capital, o rigoroso respeito a princípios éticos e aos objetivos de seus estatutos implica, muitas vezes, na perda de parcerias e recursos. Por outro lado, ao adotar o discurso ambiental sem necessariamente agir de acordo com o que professa, o “*free-rider* discursivo” (*ibid*, p. 1) “pega carona” no discurso alheio e colhe os benefícios sem pagar o preço (*idem*).

interesse pelo processo estaria implicado em alguma medida e, portanto, teria direito a participar nas discussões, de forma que, partindo desta perspectiva, quase qualquer cidadão poderia ser considerado como *stakeholder*<sup>66</sup>, tendo, portanto, o direito de se fazer representar e opinar. Ao abordar a questão relativa à legitimidade das representações nos processos de governança Frey se refere ao conceito, enumerando uma série de condições ou requisitos que justifiquem que uma pessoa ou associação seja considerada um *stakeholder*. Segundo Frey:

[...] uma pessoa ou uma organização, para que possa ser convidada a participar em um arranjo de governança, deve possuir alguma qualidade ou um recurso específico que justifica seu envolvimento. Dependendo da questão em jogo, a participação de pessoas/organizações pode se justificar em função de sua condição de detentores de direitos, p.ex. como cidadão; da sua localização espacial, no caso de residentes que são afetados por medidas governamentais; de sua condição de detentores de conhecimento, no caso de experts ou peritos que podem contribuir com suas informações e capacidades para a resolução dos problemas postos; em função de ser proprietário de títulos ou ter participações em bens que podem ser afetados por mudanças de alocação de recursos ou de imposição de regulações; de ser materialmente ou espiritualmente afetado pelas medidas a serem implementadas; de serem detentores de interesse, demonstrando uma consciência suficiente e um desejo de participar; ou, finalmente, enquanto representantes de certas corporações, as quais em função de seu status, reconhecido por autoridades responsáveis para as decisões a serem tomadas, obtêm o direito de representar uma certa categoria social, econômica ou política. (2007, p.142)

Estes seriam, então, requisitos que credenciarium um indivíduo ou instituição como *stakeholder*, reunindo condições legítimas de ser indicado ou de pleitear participação em processos arenas de deliberação. Porém, para além das questões envolvidas no debate sobre legitimidade, é importante considerar que conselhos são espaços de deliberação e também de legitimação do poder político da esfera executiva. Nos conselhos iniciativas governamentais podem ser aprovadas ou, pelo contrário, repudiadas, estabelecendo situações de constrangimento ao exercício de poder dos agentes governamentais. Sendo assim, é comum que agentes governamentais tentem garantir representações que sejam favoráveis às

---

<sup>66</sup> A literatura corporativa e das agencias de cooperação adota o termo *stakeholders* para designar aqueles que têm implicação e que, de alguma forma, possam influir no sucesso de algum projeto.

suas posições, o que pode se efetivar pela indicação de aliados políticos para ocupar as cadeiras, mas também pela cooptação ou estabelecimento de relações de clientelismo com os representantes dos segmentos sociais.

O que está em questão nos espaços de participação social é a representação em instâncias de discussão e tomada de decisão nos quais a participação plena implica o direito a voz e a voto. Portanto, a determinação de qual setor deva se fazer representar em um espaço de governança representa, por si só, um processo de negociação política. A decisão sobre que segmento deve se fazer representar, e por que instituição, passa pelo desenho de governança que se pretende constituir, pela importância que o segmento representado pode desempenhar no processo e pela implicação da associação que se candidata com o processo; depende ainda de se avaliar em que medida esta representação é, de fato, interlocutora legítima do segmento em questão e, ainda, por considerar se o segmento e a associação que o representa têm internamente práticas democráticas de escolha e controle social de seus representantes, de forma a garantir a legitimidade e o caráter democrático do processo.

Quanto às questões que dizem respeito ao caráter democrático dos conselhos, é importante considerar os processos adotados para a definição e indicação dos conselheiros. Ao estudar a atuação dos conselhos de políticas públicas nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos no Brasil dos anos 2000, Andréa Zhouri considerou que estes espaços se constituem instâncias de poder de caráter oligarquizado e hierarquicamente ordenado. Esta análise se justifica na medida em que foi observada a manutenção do poder decisório nas mãos de um grupo seleto de técnicos capacitados, que se alternam na ocupação dos espaços de poder. Para exemplificar seu ponto, esta autora cita o caso do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), órgão colegiado responsável pelas dimensões normativas, consultivas e deliberativas relativas à

política ambiental no Estado de Minas Gerais<sup>67</sup>. Segundo esta autora, no caso do COPAM:

O capital específico do campo é caracterizado pela formação e pela reputação técnica e/ou científica dos agentes, pela “representatividade” de determinado segmento da sociedade e, finalmente, pelas relações pessoais. Há nessa dinâmica uma circulação de posições dos atores, ora em cargos públicos deliberativos, ora como consultores ambientais e mesmo como empreendedores. [...] A partir desse quadro de poder, mas sob a égide de uma pretensa representatividade e imparcialidade conferidas pelos procedimentos formais, os conselheiros, sem qualquer tipo de constrangimento de uma suposta defesa do interesse público e do desenvolvimento, assumem a representação dos interesses parcelares e privados. (ZHOURI, 2008, p.100)

O que fica evidente, no caso, é uma inobservância do princípio de inclusão (HABERMAS, 1989), na medida em que não está garantido espaço para representação de diversos segmentos implicados pelas decisões tomadas nestes espaços. Desta forma estaria comprometida também a dimensão abarcada pelo princípio de Respeito Mútuo (GUTMANN & THOMPSON, 2004), uma vez que aqueles que tomam as decisões não discutem publicamente as medidas em análise, previamente à sua aprovação.

Já no caso específico das UCs, o tipo de conselho a ser criado em cada caso é determinado pela categoria da UC, seus objetivos e pelas características de ocupação e de atividades permitidas. Como foi apresentado anteriormente, o SNUC classifica as UCs em dois grandes grupos, de Uso Direto (Desenvolvimento Sustentável) e de Uso Indireto (Proteção Integral). Determina também que as UCs do grupo de Proteção Integral tenham conselhos consultivos, enquanto que nas de Uso Sustentável os conselhos tanto podem ser deliberativos ou consultivos, dependendo de características específicas destas UCs. Esta divisão das categorias de UCs parte de um olhar eminentemente ecológico, não levando em

---

<sup>67</sup> Os casos estudados por esta autora dizem respeito ao contexto do licenciamento ambiental, particularmente de grandes empreendimentos. Estes servem, porém, para ilustrar como o poder disciplinar se presta à legitimação de processos decisórios manipulados, legitimação esta que se dá pelo cumprimento de exigências legais, que consistem de análises e decisões produzidas de acordo com regras que caracterizam tais processos como de caráter democrático e, supostamente, dentro de critérios de isenção técnica.

consideração fatores fundamentais para a compreensão da relação entre áreas protegidas e desenvolvimento, bem como das atividades econômicas permitidas e, portanto, do papel que cabe aos componentes das populações humanas no processo de gestão (GURGEL, et. al., 2009). Considerando a necessidade de aprimorar e detalhar esta classificação, a Diretoria de Áreas Protegidas da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (DAP/SBF/MMA) apresentou uma proposta de divisão das categorias de UCs em cinco distintas classes, de acordo com as atividades humanas previstas na lei do SNUC (*idem*), conforma aparece ilustrado no QUADRO 1, a seguir:

**QUADRO 1: Potenciais tipos de uso permitidos nas unidades de conservação brasileiras por categoria de manejo**

<b>Classe</b>	<b>Principais tipos de uso, contemplados na Lei nº 9.985/2.000</b>	<b>Categoria de manejo</b>
Classe 1 – Pesquisa científica e educação ambiental	Desenvolvimento de pesquisa científica e de educação ambiental	Reserva Biológica; Estação Ecológica
Classe 2 – Pesquisa científica, educação ambiental e visitação	Turismo em contato com a natureza	Parques Nacionais e Estaduais; Reserva Particular do Patrimônio Natural.
Classe 3 – Produção florestal, pesquisa científica e visitação	Produção florestal	Florestas Nacionais e Estaduais
Classe 4 – Extrativismo, pesquisa científica e visitação	Extrativismo por populações tradicionais	Reserva Extrativista
Classe 5 – Agricultura de baixo impacto, pesquisa científica, visitação, produção florestal e extrativismo	Áreas públicas e privadas onde a produção agrícola e pecuária é compatibilizada com os objetivos da UC	Reserva de Desenvolvimento Sustentável; Refúgio de Vida Silvestre; Monumento Natural
Classe 6 – Agropecuária, atividade industrial, núcleo populacional urbano e rural	Terras públicas e particulares com possibilidade de usos variados visando a um ordenamento territorial sustentável	Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico

Fonte: Gurgel *et.al.*, 2009.

Nesta classificação, as duas primeiras classes correspondem às UCs de Proteção Integral, sendo as demais quatro relativas às UCS de Desenvolvimento Sustentável. Ainda neste quadro, as quatro primeiras classes compreendem as áreas de domínio público, com exceção feita à categoria RPPN, enquanto que as duas últimas podem, e costumam, incluir áreas de domínio privado.

No caso de Floresta Nacional (FLONA) ou Estadual, quando não são ocupadas por populações tradicionais, estas estão sujeitas à exploração pela iniciativa privada nos termos de um contrato de concessão florestal, elaborado de acordo com da Lei de Gestão de Florestas Públicas (BRASIL, 2006a), a mesma lei que cria ainda o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), órgão da estrutura do MMA responsável pelo acompanhamento e fiscalização das FLONAS. No caso das FLONAS, quando populações do entorno já tradicionalmente exploram produtos florestais não madeireiros, estes recursos não estão sujeitos à cessão para particulares nos termos de contratos de concessão, ficando reservados para estas populações locais. Neste caso cabe a representação destas populações nos conselhos, podendo estas ser representadas por associações legalmente estabelecidas ou por indivíduos indicados por processos internos a estes grupos.

Com relação ao tipo de conselho a ser criado em cada caso, a lei do SNUC prevê que as UCs do grupo de Proteção Integral e as Florestas (Nacionais ou Estaduais) tenham conselhos consultivos, enquanto que nos casos das Reservas Extrativistas (RESEX) e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) os conselhos são deliberativos. Para disciplinar a formação e funcionamento dos conselhos das RDS e RESEX, o ICMBio editou Instrução Normativa Nº2 de 2007. Na elaboração deste instrumento legal foram considerados princípios e diretrizes que emanam de instrumentos de políticas públicas recentemente instituídos, como a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (BRASIL, 2007d) e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP (BRASIL, 2006a), bem como das orientações e contribuições das populações tradicionais emanadas do I Encontro Nacional de Lideranças Comunitárias das Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento

Sustentável. Suas diretrizes apontam para a necessidade do efetivo envolvimento e participação dos diversos segmentos sociais na gestão da UC e para a importância do protagonismo das populações tradicionais nestes processos. Para fazer valer estas diretrizes, orienta que o processo de formação do Conselho seja conduzido por um Grupo de Trabalho composto por agentes do ICMBio e representantes das populações tradicionais da Unidade e eventuais instituições parceiras, e determina passos a serem seguidos na formação do Conselho, os quais incluem a identificação, sensibilização, mobilização e capacitação dos representantes das populações tradicionais, de forma que possam acompanhar o processo e para compor o Conselho. Estes devem participar ainda dos levantamentos socioambientais prévios à constituição do conselho e do processo de definição do número de vagas, bem como da identificação dos demais atores e setores com influência sobre a área da UC.

Nestes Conselhos Deliberativos deve ser garantida a maioria de representantes das populações tradicionais, sendo que estes tanto podem ser indicados por associações formalmente constituídas, como por outras formas tradicionais e legítimas de organização. Estes têm garantida a sua participação em qualquer instância do Conselho, com exceção da presidência, que cabe ao chefe da UC, indicado pelo ICMBio. Cabe ao conselho, além das responsabilidades definidas no decreto de regulamentação do SNUC, deliberar sobre propostas de pesquisa e projetos de intervenção e definir medidas para repartição dos benefícios gerados, e trabalhar para fortalecer a participação das comunidades tradicionais pela divulgação das informações, estímulo à organização e pela criação e definição de mecanismos de tomada de decisão que garantam a participação das populações tradicionais nas questões que mais diretamente lhe possam impactar, como o estabelecimento de mecanismos de consulta em autorizações de exploração de produtos, de empreendimentos passíveis de impactos ambientais ou que acarretem ônus financeiro a estas comunidades (ICMBIO, 2007).

Com relação aos Conselhos Consultivos das UCs federais, o ICMBio editou a Instrução Normativa (IN) nº 11 de 2010, disciplinando diretrizes e normas para sua formação e funcionamento. Esse marco legal segue as mesmas diretrizes de caráter democrático e participativo emanadas do PNAP e que estão expressas na Instrução Normativa nº2 de 2007, referente aos conselhos de RESEX e RDS. Segundo a IN-11/2010 o Conselho Consultivo tem como função “ser um fórum democrático de valorização, controle social, discussão, negociação e gestão da unidade de conservação”, com a incumbência de tratar de “questões sociais, econômicas, culturais e ambientais que tenham relação com a unidade de conservação” (ICMBIO, 2010, Art. 2º). Determina ainda que cabe ao chefe da UC, indicado pelo ICMBio, a função de coordenar o processo de formação e instalação do Conselho e ressalta que este poderá constituir um Grupo de Trabalho para auxiliá-lo nesta tarefa. Como efetivo diferencial em relação ao previsto no SNUC, este marco legal determina que na definição da composição do Conselho, além de considerar critérios de representatividade dos segmentos sociais e da paridade entre poder público e sociedade civil, se devem adotar métodos eletivos ou outros critérios democráticos (*ibidem*, Art. 9º). Desta forma, este dispositivo detalha os procedimentos anteriormente previstos no SNUC e no Decreto 4.340, com ênfase na garantia de caráter democrático dos processos.

As diretrizes e exigências que preconizam a participação dos cidadãos locais e seus representantes nos processos de formação dos conselhos de RESEX e RDSs, inclusive com a adoção de procedimentos democráticos de escolha dos membros do conselho, compreende um importante fator na observância do princípio de Inclusão (HABERMAS, 1989), bem como para aspectos relativos à dimensões de publicização, respeito mútuo e reciprocidade (GUTMANN & THOMPSON, 2004).

Em relação às categorias APA, Área de Relevante Interesse Ambiental, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural tanto o SNUC como o Decreto 4.340 são omissos quanto ao tipo de conselho a ser criado. Porém, o fato destas compreenderem territórios (nos quais se sobrepõem jurisdições



estadual e municipal) conduz à percepção de que não seria viável à gestão exercer deliberações sobre estas áreas. Sendo assim, as APAs federais adotam a orientação conselhos consultivos, no que são acompanhadas pela maioria das gestões estaduais.

Com relação à composição dos conselhos de UCs, uma questão que demanda reflexão é relativa à prerrogativa, garantida no SNUC, de o chefe da UC (gerente nomeado pelo órgão governamental responsável pela gestão da UC) presidir o conselho e deter o poder de designar os seus membros. Em princípio este dispositivo pode dar margem a algumas arbitrariedades que poderiam comprometer a legitimidade do processo, em especial se o direito à participação for negado a um segmento fortemente impactado pela criação e/ou gestão da UC, o que comprometeria o alcance da representação e os pressupostos democráticos do processo, contrariando os princípios de inclusão (HABERMAS, 1989) e de Respeito Mútuo (GUTMANN & THOMPSON, 2004). As diretrizes expressas na Instrução Normativa nº11 de 2010 cobram também a adoção de métodos eletivos ou outras práticas democráticas de definição dos componentes de um conselho, sem, porém, definir como este processo deva se dar. Isto coloca para o chefe da UC, enquanto responsável pela formação do conselho, a responsabilidade pela definição da forma de escolha dos representantes, no que poderá ser apoiado pelo Grupo de Trabalho.

Qualquer Conselho de UC, seja este de caráter consultivo ou deliberativo, tem a atribuição de exercer o controle social da administração. Quanto às funções de controle social na gestão de UCs, o Decreto 4.340 (BRASIL, 2002, art. V) especifica que os conselhos têm a prerrogativa de avaliar “avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação”. Também exerce atribuições nesse sentido nos processos de gestão compartilhada da UC por OSCIP<sup>68</sup> (Organização

---

<sup>68</sup> As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) são ONGs criadas por iniciativa privada e certificadas pelo poder público federal, de acordo com os termos da Lei nº 9.790, de 23 março de 1999. Podem celebrar com o poder público termos de parceria, recebendo recursos para atuação em áreas de interesse público. Nos casos de Gestão compartilhada um

da Sociedade Civil de Interesse Público), a função de acompanhar a gestão, podendo mesmo recomendar a rescisão do termo de parceria. Embora os verbos “avaliar”, “acompanhar” e “recomendar” possam soar pouco incisivos, não se deve ignorar o peso que possa ter a aprovação ou reprovação da gestão pelo conselho, especialmente tendo em vista as instâncias de *accountability* (O’DONNEL, 1998; PERUZZOTTI, 2009) que este pode mobilizar.

O Conselho Gestor tem como prerrogativa criar Câmaras Técnicas com o objetivo de apoiar e auxiliar no desenvolvimento do debate sobre questões técnicas e científicas, aprofundando os estudos de temas específicos. Estas reúnem conselheiros e também técnicos das áreas relativas às temáticas em foco, oriundos de órgãos governamentais e da sociedade civil, com representação ou não no conselho.

Além dos instrumentos já citados, as UCs contam com uma ferramenta direcionadora para o planejamento das ações da gestão. O Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Proteção Ambiental (IBAMA, 2005) preconiza a elaboração de um Plano Operativo Anual (POA), documento no qual devem estar previstas as ações e programas a serem desenvolvidos. A participação dos representantes dos diferentes setores envolvidos com a gestão na elaboração do POA é fundamental para criar os envolvimento necessários à boa consecução dos projetos da gestão, uma vez que este é o momento central em que se traça o planejamento das ações do ano, direcionando recursos e esforços para o sucesso do que for definido. A existência do POA, ou instrumento correspondente, é fundamental na medida em que direciona a construção do orçamento para a gestão da UC. Assim, o POA, embora consista de uma ferramenta gerencial, incorpora os atores sociais em um processo participativo de elaboração, de forma que estes participam na eleição de prioridades e na definição das ações.

Em suma estas são as ferramentas previstas nos marcos legais para a gestão de UCs. De modo geral estas estão pautadas por diretrizes democráticas que privilegiam os componentes de participação social. A promulgação, em 2.000,

---

termo de parceria é firmado entre o órgão executor e uma OSCIP, que fica responsável por ações de gestão, de acordo com os termos de um edital público.

da Lei do SNUC estabeleceu as diretrizes para a criação e gestão de Unidades de Conservação no Brasil. O principal diferencial introduzido por este instrumento foi relativo à inclusão da sociedade civil na gestão de Unidades de Conservação, estabelecendo as diretrizes para a chamada *gestão participativa*. O princípio de gestão participativa tem um caráter emancipatório, na medida em que amplia e qualifica a participação social na construção de um projeto democrático com base no diálogo, pelo exercício da cidadania e pela criação e valorização do espaço coletivo. Desta forma, espaços de gestão participativa podem se configurar em importantes espaços de construção de governança local e compreendido como um processo comprometido com a construção de poder pela ação comunicativa (HABERMAS, 1989).

Porém, para que a participação dos segmentos sociais nos processos de gestão participativa de áreas protegidas seja efetiva é fundamental que as lideranças sejam capacitadas a atuar nestes processos e munidas das informações necessárias a deliberar em cada caso - o que contribui para as dimensões de publicização e respeito mútuo (GUTMANN & THOMPSON, 2004) - e que se reafirme a soberania dos processos democráticos, entendendo que a validade dos discursos (HABERMAS, 1989) destes representantes dos segmentos sociais se constituem em expressão das demandas de grupos centrais aos processos de conservação ambiental - objetivo e razão de ser da existência da UCs. De outra forma corre-se o risco de que estes segmentos entendam o processo como excludente e optem por se afastar (HIRSCHMAN, 1973), negando reconhecer a legitimidade do processo de gestão.

Um fator primordial para a legitimação do processo de gestão de uma UC é que seu conselho seja reconhecido como legítimo. Um fator central para isso é que este se constitua em um espaço efetivo de explicitação e negociação de conflitos. No caso das UCs, estes conflitos ocorrem pela privação de acesso aos recursos naturais, mas são também resultantes de um antagonismo de visões e projetos entre os que propõem a conservação e a imposição de limites à exploração dos recursos naturais e os que demandam estes recursos para sua subsistência e o desenvolvimento de atividades econômicas. Esta condição tem

sido denominada *Conflito Ambiental*, que era entendida pelo IBAMA <sup>69</sup> como a situação em que “há confronto de interesses representados em torno da utilização e/ou gestão do meio ambiente” (LOUREIRO *et. al.*, 2005). As soluções propostas para a resolução destes conflitos estão na negociação entre as partes, o que passa pela constituição de espaços públicos de interlocução e pela demanda por arbitragem, num processo que tem recebido a denominação de *gestão ambiental para resolução de conflitos*.

Em texto que serviu de balizador à política de Educação Ambiental do IBAMA, Quintas e Gualda (1995) apresentam os pressupostos de uma educação voltada para a Gestão Ambiental, esta entendida como “um processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais que agem sobre os meios físico natural e construído”. Esta visão fundamenta-se na premissa de que “a sociedade não é o lugar da harmonia, mas, sobretudo, o lugar dos conflitos e confrontos que ocorrem em suas diferentes esferas (da política, da economia, das relações sociais, dos valores etc.)” (op. cit.), Pautar a criação e gestão de UCs por princípios de equidade, como discutido no capítulo 1 desta tese, implica criar condições para a participação dos diferentes segmentos sociais, instrumentalizando e dando condições efetivas para estes intervirem no processo de Gestão Ambiental.

Como foi visto ao longo desta sessão, para alcançar os seus objetivos, a administração de uma área protegida se utiliza de um arcabouço legal, que determina a elaboração de instrumentos de gestão que buscam direcionar o processo, formalizar a instância de participação social, delimitar as zonas de acordo com suas características e aptidões e estabelecer restrições a uma série de atividades. No caso das UCs de uso indireto as restrições impostas podem implicar até mesmo na remoção das populações que habitam a área, enquanto que em UCs de uso sustentável as regras e restrições impostas podem inviabilizar práticas fundamentais à subsistência e economia das populações locais. Em

---

<sup>69</sup> O IBAMA foi o órgão responsável pela gestão das UCs federais desde sua criação, em 1989, até seu desmembramento e criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em 2007.

ambos os casos, a implementação de uma UC costuma gerar situações de conflitos. Sendo assim, devido aos interesses contrariados, o processo de criação de uma UC se configura como uma etapa fundamental à construção do processo de governança. Este é um momento no qual os atores sociais devem ser identificados e mobilizados, e no qual situações de conflito afloram e podem ser mapeadas.

Na próxima seção serão apresentadas e problematizadas as etapas a serem cumpridas no processo de criação de UCs, previstas nos marcos legais direcionadores, de forma que serão discutidos e problematizados alguns aspectos relativos à sua criação e gestão que estão usualmente associados a processos conflituosos.

#### **4.9 O processo criação de uma UC como ponto de conflitos**

Até a efetiva criação de uma UC uma série de passos devem ser seguidos para a definição de pontos centrais, que compreendem questões como definição da categoria que melhor se enquadra aos objetivos de conservação pretendidos para a área, os limites a serem propostos e aspectos relacionados às populações humanas.

Em sua primeira etapa, a proposta de criação de uma UC é analisada por técnicos, que levantam dados e avaliam as condições naturais que, em princípio, estão na base de uma proposta de criação de uma UC. Nesta etapa são elaborados relatórios técnicos com levantamentos preliminares de fatores bióticos, abióticos e um mapeamento inicial dos atores sociais locais. Frequentemente este levantamento inicial representa o momento em que são identificados os atores sociais relevantes, os interesses contrariados e os conflitos pré-existentes. Do ponto de vista das instituições do SISNAMA, esta etapa se apresenta como uma oportunidade ímpar para que sejam estabelecidos elos de confiança e parcerias. Por outro lado, para as populações envolvidas este é um momento de ansiedade que costuma estar associado a processos de mobilização social e de articulações

para resistir às ameaças e dúvidas representadas pelo processo de criação da área protegida.

Segundo a Lei do SNUC (BRASIL, 2000), em seu Capítulo IV, o qual trata da Criação, Implantação e Gestão das Unidades de Conservação, se prevê que no processo de consulta pública cabe ao Poder Público “fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas”. Já no Decreto 4.340/2.002 que regulamenta a lei do SNUC, são determinados certos aspectos relativos ao processo de consulta pública. Segundo esse decreto, está previsto que:

Art. 5º - A consulta pública para a criação de Unidade de Conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a Unidade.

§ 1º - A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.

§ 2º - No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da Unidade proposta.

(BRASIL, 2002, Art. 5º)

Assim, está previsto que a população, e os demais interessados, sejam informados e consultados durante o processo. Como se pode observar, a consulta não coloca em discussão a decisão da criação (ou não) da UC e a categoria de manejo a ser adotada, estando, nesse caso, limitada às questões de localização, dimensão e limites. Além disso, fica definido que o objetivo da consulta é “subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados”, não tendo, portanto, caráter deliberativo, de forma que o efetivo poder decisório sobre a criação da UC estaria mantido nas mãos do Poder Público.

Em 2004 foi realizada, em Brasília, a Oficina Gestão Participativa no SNUC (MMA, 2004). Nesta se apresentou e debateu experiências sobre consulta pública e criação de UCs, e se discutiu o funcionamento de conselhos gestores de UCs. Esta oficina reuniu representantes da Diretoria de Áreas Protegidas do Ministério do Meio Ambiente, do IBAMA, do WWF-Brasil (*World Wildlife Fund*), do Instituto

Internacional de Educação do Brasil (IEB) e da TNC (*The Nature Conservancy*), e teve o objetivo de traçar diretrizes para consultas públicas e operacionalização dos conselhos.

Segundo documento final desta oficina (MMA, 2004), o que vinha se observando na prática era a realização de uma ou duas audiências públicas, muitas vezes sem que se observasse uma convocação eficiente dos interessados e sem o fornecimento de material informativo, que lhes permitisse compreender os impactos que a criação da UC poderia ter sobre suas atividades. Conduzidas desta maneira, as audiências serviriam apenas para legitimar o processo de criação, pelo cumprimento de uma exigência legal, não se prestando à identificação de demandas locais e à negociação de conflitos.

A argumentação apresentada por muitos dos atores governamentais envolvidos, justificando esta forma de proceder, era que fornecer informações sobre o processo à população poderia levar a uma aceleração do processo de exploração e descaracterização da área. Em muitos casos, no entanto, o que se observou é que este posicionamento tinha apenas o efeito de:

[...] adiar o surgimento de problemas e conflitos regionais e, comumente, as unidades não são assimiladas e adotadas pela sociedade, sendo consideradas somente ingerências em assuntos locais e obstáculos ao desenvolvimento regional, principalmente no que diz respeito a produtores rurais e comunidades de usuários diretos dos recursos naturais.

(MMA, 2004)

Buscando aprimorar o processo de consultas públicas, o documento final desta oficina (*op. cit.*) traçou uma série de princípios e diretrizes para direcionar o processo de criação de UCs. Em primeiro lugar, coloca a responsabilidade dos órgãos executores do SNUC em realizar levantamentos dos meios natural e socioeconômico, da situação fundiária e do contexto político-institucional. Reafirma que cabe ao Poder Público prover os interessados de todas as informações necessárias, inclusive esclarecendo-os sobre “as consequências de sua implementação [da UC] para o contexto socioeconômico regional”, bem como sobre a legislação concernente. Cabe ainda ao órgão competente identificar os

atores e partes envolvidas, os conflitos manifestos e latentes da área em questão, e estabelecer “mecanismos e vias de negociação para sua resolução”.

O relatório desta oficina (*op. cit.*) preconizou que as consultas públicas devessem ser objeto de um Termo de Referência, elaborado pelo órgão executor, contemplando “todas as ações, instrumentos e mecanismos necessários ao cumprimento de seus objetivos”. Ainda segundo o relatório, este Termo de Referência deveria ser amplamente divulgado na região e nas páginas da Internet do Fórum Nacional de Áreas Protegidas, “podendo sofrer alterações em seu teor a partir de propostas surgidas desde o início do processo de consulta pública”. As diretrizes expostas no documento sugerem, inclusive, que se pudesse alterar a categoria de UC a ser criada.

Este encaminhamento foi retomado a partir a criação em 2007 do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), como resultado da divisão do IBAMA, este órgão passou a ser responsável pela gestão da biodiversidade em nível nacional, assumindo a gestão das UCs federais. Em 2008 o ICMBio editou a Instrução Normativa nº5, a qual “dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal”. Os estudos técnicos são realizados para a criação da UC devem estar baseados em dados técnicos e científicos e podem contar em sua elaboração com a colaboração de “outros órgãos públicos, universidades, instituições de pesquisa, organizações da sociedade civil, membros da comunidade científica e da população local.” (ICMBIO, 2008, art. 3).

Muitos dos pontos abordados nestes estudos técnicos dizem respeito a aspectos sociais e às atividades desenvolvidas pela população. Estes devem apresentar a caracterização do uso do solo e da população residente, “contendo o número e tamanho médio das propriedades e o padrão de ocupação da área”, indicadores socioeconômicos dos municípios, bem como da “população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável e das populações tradicionais no caso das Florestas Nacionais” (*ibid.*, art. 4), além disso, caso de UC costeira ou marinha deve ainda incluir o diagnóstico preliminar da atividade pesqueira. Assim, os estudos previstos



fornece subsídios para a compreensão do contexto, o que permite ao órgão ambiental embasar suas propostas e compreender as demandas das populações afetadas, permitindo estabelecer diálogo qualificado nesta abordagem inicial.

Assim, a consulta pública deve ser entendida como o primeiro momento efetivo da UC. É quando são tornadas públicas as propostas da criação da UC e suas implicações para as populações locais. Segundo o Manual Consulta Pública e Unidade de Conservação, editado em 2010 pelo WWF e realizado em parceria com a Fundação Florestal do Estado de São Paulo, Instituto Florestal e Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo, “o mecanismo de consulta pública têm adquirido cada vez mais uma característica de processo, com seus contornos sendo definidos por meio de várias etapas” (WWF-BRASIL, 2010, p. 20). As etapas incluem a divulgação dos estudos técnicos e mapas apresentando a proposta de criação, reuniões com as populações tradicionais e demais populações locais, audiências públicas abertas em que são apresentados e discutidos os estudos e propostas. Nestas audiências se busca estabelecer relações e pactuar a criação da UC com organizações locais, ONGs, órgãos e instituições públicas, bem como refinar a definição dos limites. Nesse sentido, na IN nº 5 de 2008 do ICMBio ficou definido que:

Art. 5º O objetivo da consulta pública de que trata esta instrução normativa é subsidiar a definição da localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade de conservação a ser criada.

Art. 6º A consulta pública não é deliberativa, e consiste em reuniões públicas ou outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.

Art. 7º A realização de reunião pública deve ser precedida das seguintes providências, com antecedência mínima de 15 dias:

I - publicação no Diário Oficial da União de aviso de consulta pública, convidando a sociedade em geral e informando data, local e hora da sua realização;

II - expedição de convite para os prefeitos dos municípios e os governadores dos estados abrangidos pela proposta da unidade, acompanhados da justificativa e mapa da proposta;

III - publicação na rede mundial de computadores (internet) da justificativa para a criação e mapa da proposta;

Art. 8º No processo de consulta pública deve ser indicado, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações da criação da unidade de conservação para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

(ICMBIO, 2008)

Desta normativa é importante salientar a confirmação do caráter oitivo e não deliberativo da Consulta Pública. Ou seja, esta representa um momento de coleta de informações e impressões para subsidiar o processo de criação da UC, não tendo o poder de deliberar sobre esta criação. É importante notar que a consulta não coloca em discussão tampouco a categoria de manejo a ser adotada, ficando limitada às questões de localização, dimensão e limites. Além disso, neste fórum só são considerados necessários estudos relativos a populações tradicionais residentes em UCs das categorias RESEX, RDS e FLONA, sendo omissos em relação a populações com estas características nas de categoria APA e PARNA.

Da forma como é posto, o poder das populações afetadas de influir nos rumos do processo é restrito, uma vez que as decisões centrais sobre a criação da UC, a categoria desta e seus limites são prerrogativas do próprio órgão ambiental que ficará responsável pela gestão. Tais decisões são tomadas a partir de critérios determinados por um corpo de especialistas, sendo que, muitas das vezes, alguns dos técnicos envolvidos sequer têm contato com a localidade e seu panorama humano. Não se pode afirmar que estas sejam decisões estritamente gerenciais, uma vez que se amparam em trabalhos de campo, que costumam compreender estudos antropológicos e socioeconômicos. No entanto, as decisões finais cabem ao corpo técnico do órgão ambiental responsável, de forma que os limites para a participação das populações afetadas e seu poder de influir no processo se configuram marginais. Por outro lado, fica evidente neste instrumento a preocupação com a divulgação da realização da audiência e das informações mínimas imprescindíveis ao público interessado, com a disponibilização pública da proposta, de seu mapa e de suas implicações para a população, o que acolhe a demanda pela dimensão de publicização (GUTMANN & THOMPSON, 2004) e abre espaço para a mobilização política dos segmentos afetados.

No caso das consultas públicas no processo de criação de UCs, é importante considerar que estas foram instituídas, sobretudo, para a proteção de populações tradicionais e agricultores familiares (MERCADANTE, 2010, p. 4). Têm, porém, se configurando em arenas de disputa de grandes interesses econômicos, não raro sendo palco de agressivas manifestações mobilizadas por lideranças políticas locais, que buscam por todos os meios impedir a criação da UC (*idem*, págs. 4 a 7). A princípio, as limitações impostas pela lei à autonomia do processo de consulta pública podem parecer um cerceamento do processo democrático. Porém, nesses casos, é importante se ter em mente o recorrente confronto nestes processos entre os interesses difusos, expressos nas políticas de proteção da biodiversidade e no direito constitucional de todos a um ambiente saudável, e os interesses materiais/econômicos dos indivíduos e segmentos ameaçados pelas restrições impostas pela criação de uma UC. Sendo assim, caso estivesse legalmente em questão o processo de criação (ou não) da UC, é de se esperar que o acirramento das situações de conflito durante as audiências poderia mesmo inviabilizar a criação de muitas UCs.

Essa tensão, entre o que está posto em disputa nas regras estabelecidas do jogo político e as demandas e pretensões dos atores e segmentos sociais, levanta questionamentos sobre os próprios limites das práticas democráticas, com questões que rematem ao princípio de universalização U de Habermas (1989). Afinal, que pacto se estabeleceu entre os habitantes de áreas de natureza relativamente preservada e os representantes da sociedade urbano-industrial, a ponto destes últimos cobrarem que os primeiros abdicem de suas condições materiais de subsistência e das perspectivas de melhoria de qualidade de vida? E que poder é atribuído aos envolvidos nesses processos, democraticamente estruturados, porém limitados em seu alcance? Existe efetivamente espaço para mudanças ou as regras do jogo, já de antemão, decidem os resultados?

O conflito entre os que pregam a primazia dos direitos e liberdades individuais e os que defendem a necessidade de restrições a estas liberdades em nome do bem comum está na própria raiz da discussão das teorias de democracia, objeto de um debate que se desenvolve há mais de dois milênios. O

entendimento contratualista, que legitima as próprias experiências democráticas, reconhece como legítimos os instrumentos legais construídos em processos legislativos por representantes democraticamente eleitos. Além disso, no caso brasileiro, a estrutura do estado estabelece uma hierarquia legal, pela qual as decisões pactuadas nos níveis locais estão submetidas às regras emanadas do nível federal. Assim, instâncias decisórias locais, como é o caso dos conselhos de UCs, estão submetidas às restrições já preestabelecidas em instâncias superiores. Desta forma, as decisões tomadas e as regras localmente pactuadas podem ser mais restritivas do que as estabelecidas em âmbito estadual ou federal, porém nunca menos, sob pena de contrariar dispositivos legais hierarquicamente superiores.

No caso brasileiro, a própria Constituição Federal já prevê em seu Artigo 1º a participação direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, como forma de promover a democratização da gestão pública. Este preceito constitucional tem como desdobramentos a criação de inúmeros espaços de participação social, tendo como perspectiva estabelecer um estado de governança democrática na construção e acompanhamento das políticas públicas. No caso das áreas protegidas este direcionamento está consagrado nos principais marcos legais relativos ao tema, os quais foram objeto de análise desta tese.

De toda forma, implementar a gestão participativa em APs implica a instituição de arenas formais de negociação, nas quais os atores sociais possam se expressar livremente e estabelecer redes de relação, de forma a influir no direcionamento da gestão, em um processo que pode se configurar em uma efetiva instância de governança local. Assim, para que os marcos legais relativos à gestão de áreas protegidas sejam interpretados como instrumentos direcionadores para a estruturação de governança democrática, as instâncias previstas nestes para a efetivação da gestão participativa devem estar em consonância com os princípios e diretrizes do referencial teórico adotado, que compreende a discussão relativa a democracia deliberativa e governança democrático-participativa. No caso do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estão previstos o estabelecimento e funcionamento de conselhos nas UCs, bem como são fixadas

regras quanto ao prazo de convocação, à garantia de livre acesso às reuniões e à necessidade de se disponibilizar meios de acesso e informações qualificadas aos representantes. Nesse caso, o rigor no detalhamento dos procedimentos previstos indica uma clara preocupação com a legitimidade do processo. Assim, este marco legal expressa a preocupação por atender aos princípios da democracia deliberativa, estando em consonância com o referencial teórico adotado nesta tese.

Em que pese o espírito democratizante que permeia o SNUC, não se pode ignorar que este marco legal prevê mecanismos que dão margem a atos no processo de gestão que podem ser interpretados como de caráter autoritário. Justifica esta afirmação aspectos como o fato de a decisão de criar UCs e a definição de sua categoria ser prerrogativas do mesmo órgão governamental responsável por sua gestão. Reforça esta apreciação o fato de nas UCs o poder decisório está atrelado à figura do chefe da UC, o qual é nomeado pelo órgão responsável pela gestão e que exerce de antemão a presidência do conselho, com poder de indicar os representantes e de convocar as reuniões.

No que diz respeito às medidas de proteção à natureza, porém, esta centralização do poder decisório se justifica em nome do bem comum, compreendido na manutenção dos serviços ambientais e proteção da biodiversidade. Assim, é em benefício da coletividade que o Estado faz valer sua soberania sobre o território e determina restrições ao desempenho de atividades que possam causar impacto ambiental. Desta forma, a centralização do poder decisório nas mãos do chefe da UC estaria justificada em nome do compromisso de proteção à natureza, de forma a garantir um meio ambiente saudável, fundamental para a sobrevivência e a qualidade de vida da população.

Sendo assim, em vista dos poderes de que dispõe o órgão governamental, é essencial que se busque garantir o caráter democrático dos processos de gestão. Nesse sentido, um aspecto fundamental é o da constituição de instâncias políticas de participação social e o de sua qualificação, para que os representantes dos segmentos sociais envolvidos possam influir no direcionamento e exercer o controle social da gestão, e ainda contribuir para a

dimensão de *accountability* no que diz respeito à atuação dos agentes governamentais. Nesses aspectos, a legislação brasileira relativa ao tema, que estudamos nas sessões anteriores, é claramente democratizante.

De toda forma, o espaço que existe para o questionamento de regras impostas por instâncias oficiais, as quais são percebidas pelos que a estas estão submetidas como sendo injustas, compõe a esfera da luta política. Neste campo de disputa de poder, cabe aos atores sociais definir argumentos válidos a favor da legitimidade de suas demandas (HABERMAS, 1989) e estabelecer redes de solidariedade e apoio às suas reivindicações (HABERMAS, *Op. cit.*; FREY, 2007). Sendo assim, as demandas e conflitos que incidem diretamente sobre o processo de criação e gestão de uma UC devem se expressar na arena política. Nesse sentido, o Conselho da UC deve se configurar como instância, por excelência, de explicitação de conflitos e de negociação entre as partes envolvidas na busca de soluções. Estes fóruns podem ainda funcionar como espaços de interlocução com outros atores sociais, como com as instituições de estudo e pesquisa, com agentes governamentais e com atores do setor produtivo, podendo mesmo se constituir enquanto instâncias efetivas de construção de governança local.

Partindo-se deste pressuposto, a próxima sessão será dedicada ao exame e à problematização relativas à possibilidade de os conselhos de Unidades de Conservação se constituir em espaços de construção de governança de cunho democrático.

#### **4.10 Conselhos de Unidades de Conservação: espaços efetivos de governança local?**

O instrumento fundamental para a efetiva participação social na gestão de uma Unidade de Conservação é o Conselho Gestor, espaço institucional de participação social na gestão da UC, o qual poderia, em tese, se configurar em instância por excelência de construção da governança democrática. Mas pode de fato o conselho de uma UC se configurar em espaço de governança local? Que condições precisam ser atendidas para que o processo tenha caráter

democrático? Ao longo desta sessão serão apresentados e discutidos os principais pontos relativos à estruturação e funcionamento de conselhos, na busca de pistas em busca de resposta às questões acima formuladas.

Aqui, governança pode ser entendida como “a interação entre estruturas, processos e tradições, que determina como o poder e as responsabilidades são exercidos, como decisões são tomadas e como os cidadãos e outros parceiros envolvidos (*stakeholders*) são ouvidos”. Diz respeito fundamentalmente às relações de poder e responsabilidade, definindo como são tomadas as decisões em assuntos de interesse coletivo, quem tem poder de decidir, quem influencia nas decisões, e como são estabelecidas as responsabilidades dos tomadores de decisão (GRAHAM, AMOS & PLUMPTRE, 2003). É a partir desta concepção de governança e dos princípios de democracia deliberativa, apresentados e discutidos no Capítulo 1 desta tese, que estão sendo interpretados os processos de gestão participativa que se desenvolvem em conselhos de UCs.

É importante enfatizar que, partir da promulgação de Lei do SNUC, Conselhos Gestores das Unidades de Conservação têm sido criados e reformulados tendo como direcionadores os princípios democráticos expressos no texto desta lei: participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das UCs, e consideração às condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais.

Como foi apresentado nas sessões anteriores, para exercer suas funções, o Conselho deve ser o mais representativo possível, contemplando, em sua composição, os órgãos públicos atuantes na região e representações da sociedade civil local. Em geral, os conselhos devem ter composição paritária, com número igual de membros do Poder Público e da sociedade civil<sup>70</sup>. Esta representação deve contemplar ainda os principais segmentos sociais envolvidos ou impactados pela criação e gestão da UC, como populações tradicionais, setor produtivo, instituições de ensino e pesquisa, os quais devem estar ativos na

---

<sup>70</sup> A exceção fica por conta dos conselhos de RESEX e RDS. Nesses casos ficou definido pela Instrução Normativa nº 2 de 2007 do ICMBio que as populações tradicionais devem gozar de maioria.

apresentação e defesa de suas demandas. A definição desses atores sociais é, portanto, um ponto central para o êxito de processos de gestão participativa. Um dos pontos mais delicados a se considerar, para reparar eventuais perdas advindas do processo de criação e implementação de uma UC é o da representação no conselho das populações locais que sofrem impactos em seus modos de vida com a criação desta área protegida, em especial aquelas em situação de vulnerabilidade social. Nesse sentido, coloca-se a questão central dos critérios a serem adotadas na definição dos segmentos e grupos sociais cuja participação é prioritária.

Assim, para a definição dos segmentos que devem se fazer representar no conselho é fundamental ter em conta os impactos sociais resultantes do processo de criação e gestão da UC, o que implica identificar aqueles segmentos e grupos sociais sujeitos a transformações marcante em seus modos de vida e de apropriação dos recursos naturais. Estes impactos dependem da categoria de UC e da relação que estas populações estabeleceram com a base de recursos naturais. As restrições determinadas pela criação da UC podem compreender desde regulações que são percebidas como positivas por certos segmentos, como, por exemplo, nos casos de pescadores tradicionais beneficiados por restrições impostas à pesca industrial em Reservas Extrativistas, até mudanças severas que podem inviabilize a permanência ou subsistência de populações envolvidas.

No caso de UCs do grupo de Uso Sustentável, como as APAs e as Reservas Extrativistas, estas mudanças consistem, usualmente, em regulação e imposição de restrições às práticas de apropriação e manejo de recursos naturais. Tais restrições podem tornar inviáveis algumas atividades econômicas essenciais a certos grupos sociais, o que obriga estas populações ou segmentos a buscar alternativas para a sua subsistência e seu desenvolvimento econômico, que sejam compatíveis com a conservação da paisagem e com o uso durável e sustentável dos recursos naturais. Nos casos de UCs do grupo de Proteção Integral, como os Parques, Estações Ecológicas e Reservas Biológicas, as restrições impostas pela criação de UCs são muito mais severas, com a total proibição do acesso aos



recursos naturais. Implica ainda, muitas das vezes, na total remoção de populações.

Neste caso, critérios como a localização das populações, áreas e recursos tradicionalmente explorados, tempo de fixação na área, grau de dependência dos recursos naturais para a subsistência e reprodução de suas culturas são centrais à compreensão da importância, para estas populações, da área que se pretende proteger. Como rebatimento desta lógica, estes mesmos critérios podem ser adotados como indicativo da importância da participação desta mesma população nos processos de gestão da UC.

Além disso, na definição dos segmentos a serem convidados a participar, e na definição da legitimidade das associações em representá-los, é fundamental considerar elementos relativos aos processos democráticos de indicação, mas também às formas culturalmente aceitas de constituição de lideranças. Estas devem considerar sua legitimidade enquanto representante de um grupo social, bem como garantir o reconhecimento de sua legitimidade na interlocução do segmento que se propõe representar (FREY, 2007). De toda forma, a decisão de que segmento se deve fazer representar em espaços de governança, e por qual associação representativa ou líder reconhecido, é em si um processo de disputa política, de forma que, para além de critérios técnicos, é fundamental se levar em consideração o contexto e a posição dos demais segmentos e atores sociais envolvidos.

São, portanto, diversos os elementos que devem ser considerados na composição de um conselho para que este seja reconhecido como legítimo espaço de explicitação de conflitos, debate e negociação. Este reconhecimento constitui fator fundamental para que se consiga a adesão dos segmentos locais na implementação da gestão. De outra forma, o risco de estar legitimando um processo decisório que não considere suas necessidades e demandas pode ser percebido e considerado por muitas das populações afetadas, as quais, muitas vezes, podem optar por se afastar do conselho e por negar sua legitimidade (HIRSCHMAN, 1973). Desta forma corre-se o risco de importantes atores sociais estarem ausentes dos processos de gestão, ou mesmo de se estabelecer estados

de antagonismo e de descrédito que levem ao comprometimento da legitimidade do conselho.

Com relação ao critério de paridade, a mera equivalência numérica entre os atores governamentais e os da sociedade civil não significa, obrigatoriamente, uma garantia de que os segmentos mais afetados estarão representados e muito menos a existência de algum equilíbrio entre posições. O que se constata, muitas vezes, não se configura em uma polarização entre os (supostos) campos governamentais e da sociedade civil, mas sim a existência de uma:

[...] diversidade de interesses e grupos sociais que compõe a sociedade civil, interagindo com relações de poder absolutamente assimétricas dada a disparidade de suas condições sociais e econômicas. Sob o olhar liberal, cria-se a impressão de que dentro do conselho são todos parceiros, todos têm igualdade de status e todos devem cooperar para o mesmo fim, a associação de moradores e os grandes empresários, ignorando que na vida real estes grupos não estão em igualdade de condições e tampouco são parceiros, mas sim antagônicos. (SOUZA, 2011, p. 65)

Ocorre que, nos atuais processos de gestão participativa em UCs, a definição de sociedade civil compreende não apenas a representação de segmentos sociais, mas também dos setores empresariais, de diversos grupos de interesse e de ONGs, sendo que, no caso específico destas últimas, a categoria ONG inclui instituições com os mais variados matizes ideológicos e perfis de atuação<sup>71</sup>. Uma solução que tem sido adotada em alguns conselhos consultivos de UCs para buscar o equilíbrio entre os segmentos envolvidos é ampliar a representação da sociedade civil, abrindo espaço para a participação de um número maior de representantes dos segmentos sociais, em especial de representações locais e populações tradicionais. Esta opção<sup>72</sup>, embora contrarie o dispositivo legal que determina a paridade de participação entre os atores

---

<sup>71</sup> Estas podem compreender desde formas locais de associação, entidades ligadas a instituições de estudo e pesquisa e organizações com objetivos preservacionistas (de atuação local ou internacional), mas também instituições de perfil técnico-profissional que funcionam como empresas, muitas vezes prestando serviços ao empresariado e representando seus interesses.

governamentais e não governamentais, se constitui em uma forma de ampliar o espectro dos que têm voz, o que teria o mérito de contribuir para a democratização e para a dimensão de legitimidade política do processo, na medida em que concorre para atender aos princípios de inclusão (HABERMAS, 1989) e Reciprocidade (GUTMANN & THOMPSON, 2004).

Sendo assim, o conselho de uma UC se constitui, em tese, em espaço de negociação política por excelência. Nele devem estar representados os principais atores sociais implicados com a área em questão, o que pode significar a participação ativa de agentes governamentais, populações locais, ONGs de diversos perfis e representantes dos setores produtivos, dentre outros. É um espaço por excelência de explicitação de conflitos e para a busca de soluções, podendo se configurar em instância de construção da governança local. Para que isso aconteça é importante que haja um ambiente de respeito à voz de todos os implicados, sendo este um aspecto particularmente importante em relação aos segmentos da população tradicionalmente excluídos, aqueles que por condições econômicas, étnicas e sociais historicamente se encontram desprovidos de voz. Nesse sentido, deve haver o cuidado de garantir que os discursos de suas lideranças não sejam considerados inválidos por carecerem do que é entendido e aceito como embasamento científico ou ainda por não se utilizar de um jargão politicamente e cientificamente positivado. Para que as UCs não se configurem em espaços autoritários de exclusão social é fundamental que estas populações tenham voz efetiva, ou seja, que seu discurso seja compreendido e aceito como válido, o que pode se dar a partir de qualquer das três dimensões de validade apresentadas por Habermas (1989).

No caso dos conselhos de UCs as câmaras técnicas são o espaço por excelência do saber e do discurso técnico e científico. Nestas são discutidos, desenvolvidos e analisados, tecnicamente, os projetos que se pretende implementar. São espaços usualmente ocupados por entidades e indivíduos com

---

<sup>72</sup> Esta opção foi adotada, por exemplo, no caso do Parque Estadual da Ilha Grande, no Rio de Janeiro, estudado por Souza (2011).

capacidade e formação acadêmica em diversas áreas do saber, sendo as cadeiras, em grande parte, ocupadas por técnicos governamentais. Tendem, no entanto, a ser espaços de difícil acesso aos representantes dos segmentos sociais, que em geral carecem de quadros com a formação técnica demandada, de forma que o discurso de seus representantes dificilmente preenche os critérios de *pretensão de verdade* (HABERMAS, 1989) cobrados em tais espaços.

Dagnino (2002) observa que muitas vezes os espaços que poderiam ser preenchidos por representantes de segmentos sociais em conselhos são ocupados por ONGs. Estas são, muitas vezes, consideradas pelos setores governamentais como atores fundamentais, ao assumir papéis nos processos de conservação da natureza, mas também por estabelecer uma espécie de “ponte” entre os setores sociais e os governamentais. Segundo Evelina Dagnino (2002, p. 291), que estudou aspectos relacionados à participação da sociedade civil nos espaços públicos no Brasil, isso ocorre porque “o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detém um conhecimento específico que provém de seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais”. No entanto, mesmo a existência deste vínculo não garante a coincidência de objetivos, de forma que as demandas apresentadas por uma ONG não são necessariamente as da população que esta pretende representar. A aproximação com as ONGs tende a agregar conhecimentos e a ampliar a visão e o espectro de alianças, de maneira que pode representar um aumento do poder de intervenção dos atores locais. Porém, não se deve perder o foco e acriticamente aceitar que parceiros externos assumam a interlocução e a voz local e que estas substituam a representação política das lideranças locais, uma vez que estas lideranças, ao participar diretamente dos processos de tomada de decisão, se capacitam e ampliam, comunicativamente, seu poder (HABERMAS, 1980). Da mesma forma como o direito a voz nos processos de tomada de decisão está no centro das demandas por justiça ambiental (SCHLOSBERG, 2004), a participação das populações envolvidas na definição dos rumos da gestão é condição prévia para que este processo incorpore suas demandas. Pode-se dizer que ao participar dos processos de tomada de decisão, os

indivíduos experimentam um aumento de suas capacidades que resulta numa expansão de liberdades, condição e objetivo do desenvolvimento (SEN, 2000).

Assim, ao longo da última década a inclusão de outros atores na gestão, para além da esfera estrita das instituições do SISNAMA, mudou em definitivo a face das UCs no Brasil. A proposta é que estas deixem de ser áreas, de certa forma, isoladas do território a seu redor e se integrem à paisagem sociocultural do território. A participação nos conselhos dos principais segmentos afetados pela criação e gestão dessas áreas protegidas se afigura fundamental e pode se configurar no diferencial direcionador dessa mudança, aquele que possibilita que estes processos atendam aos princípios democráticos de inclusão (HABERMAS, 1989) e respeito mútuo (GUTMANN & THOMPSON, 2004).

No entanto, para que isso aconteça, é necessário que estas populações tenham espaço e voz, e que sejam ouvidas e consideradas. Até que ponto isto ocorre, ou pode vir a ocorrer, depende fundamentalmente, dentre outras variáveis, das concepções e ideologias que direcionam estes processos. Isto se revela de particular importância no que diz respeito à postura que os gestores públicos adotam em relação aos processos participativos de cunho democrático, uma vez que depende fundamentalmente destes o funcionamento destes espaços de governança (FOX, 1996), o que compreende a garantia dos meios para seu funcionamento, mas também do estabelecimento do ambiente de confiança necessário ao desenvolvimento destes processos (FREY, 2007; GRAHAM, AMOS & PLUMPTRE, 2003).

Na próxima sessão serão abordadas as estruturas da previstas para a gestão da biodiversidade no Brasil. Neste sentido serão apresentadas as mudanças ocorridas nestas, com foco nas modificações decorrentes do processo de divisão do IBAMA, e da conseqüente criação e estruturação do ICMBio.

#### **4.11 A Divisão do IBAMA e Criação do ICMBIO: mudanças e o quadro atual das estruturas governamentais para a gestão da biodiversidade**

Com a reestruturação e divisão do IBAMA e a criação do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade se inaugurou um novo capítulo das políticas de conservação da natureza e gestão da biodiversidade no Brasil. Como resultado deste processo ocorreu uma divisão do quadro de pessoal e as estruturas organizacionais relativas a suas incumbências sofreram expressivas mudanças. Em junho de 2001 a estrutura organizacional do IBAMA como compreendia:

- I - órgãos colegiados:
  - 1. Conselho de Gestão; e
  - b) Câmaras Técnicas Regionais;
- II - órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente:
  - a) Gabinete; e
  - b) Procuradoria-Geral;
- III - órgãos seccionais:
  - 1. Auditoria;
  - 2. Diretoria de Gestão Estratégica; e
  - c) Diretoria de Administração e Finanças;
- IV - órgãos específicos singulares:
  - 1. Diretoria de Florestas;
  - 2. Diretoria de Fauna e Recursos Pesqueiros;
  - 3. Diretoria de Ecossistemas;
  - 4. Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental; e
  - e) Diretoria de Proteção Ambiental;
- V - órgãos descentralizados:
  - 1. Gerências Executivas;
  - 2. Escritórios Regionais;
  - 3. Unidades de Conservação Federais; e
  - d) Centros Especializados

(BRASIL, 2001a)

Desta estrutura (ao menos no que diz respeito aos objetivos desta tese) cabe destaque às diretorias de caráter operacional: a Diretoria de Florestas, responsável pelas ações relacionadas à política florestal, o que incluía a criação e gestão das florestas nacionais e reservas semelhantes; a Diretoria de Ecossistemas, incumbida das unidades de conservação federais, com responsabilidade por sua criação e gestão; a Diretoria de Proteção Ambiental, que assumiu as ações referentes a zoneamento ambiental, monitoramento,

fiscalização e controle ambiental, e a Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental, responsável pelas funções referentes ao licenciamento ambiental, avaliação de impactos e riscos, controle e gestão da qualidade ambiental.

Este quadro, porém, se revela dinâmico, de forma que em 2006 o Decreto 5.718 (BRASIL, 2006b) confirma a reestruturação desta entidade, que passa a contar com sete “órgãos específicos singulares”: (a) Diretoria de Desenvolvimento Socioambiental (DISAM); (b) Diretoria de Florestas; (c) Diretoria de Fauna e Recursos Pesqueiros; (d) Diretoria de Ecossistemas; (e) Diretoria de Licenciamento Ambiental; (f) Diretoria de Qualidade Ambiental; e a (g) Diretoria de Proteção Ambiental. Nesta nova estrutura, a Diretoria de Desenvolvimento Socioambiental assume dentre suas incumbências a de “coordenar, planejar, controlar, supervisionar, normatizar, monitorar, orientar e avaliar a execução das ações federais referentes à educação ambiental” (*idem*, art. 13º), bem como as relativas à proposição de criação, gestão e manejo de RESEXs e RDSs sendo que nesta diretoria ficava lotada a Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM), a qual havia sido criada em 2002 a partir do setor de educação ambiental do IBAMA. Cabe destacar que em processos deliberativos, como os que ocorrem em conselhos de UCs, a dimensão de capacitação dos atores sociais envolvidos é considerada como fundamental. Esta visão é compartilhada tanto a por autores que partem de uma visão *marxista e freireana*, como Quintas e Gualda (1995) ou Loureiro (*et. al.*, 2005), bem como por aqueles que adotam uma perspectiva *democrático-deliberativa* (HABERMAS 1989, 2003; GUTMANN & THOMPSON, 2004). Nesse contexto, o componente de educação ambiental tem como objetivo criar condições de efetiva participação da sociedade na implementação das políticas ambientais e deve ser compreendido como central ao desenvolvimento de processos democráticos e participativos para a gestão de áreas protegidas.

Em 28 de agosto de 2007 a Lei 11.516 (BRASIL, 2007b) determina a divisão do IBAMA e a criação do ICMBio, que passa a contar com quatro diretorias e com quadros, equipamentos e instalações oriundos do desmembramento do

primeiro órgão. Esta estrutura compreendia a Diretoria de Planejamento, Administração e Logística e três diretorias finalísticas: a Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral, a Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais e a Diretoria de Conservação da Biodiversidade, sendo que a esta última compete “coordenar, controlar, supervisionar, normatizar, monitorar, orientar e avaliar a execução das ações federais referentes a pesquisa para conservação de espécies da biodiversidade” (BRASIL, 2007c). Loureiro, Saisse e Cunha (2013) ressaltam, porém, que nesta reestruturação a antiga Coordenação Geral de Educação Ambiental não foi mantida no IBAMA e tampouco transferida para o ICMBio ou recriada nesta instituição, deixando, na prática, de existir.

Ao estudar as mudanças ocorridas nas estruturas federais de educação ambiental, Loureiro (*Op. cit.*) aponta como o processo de divisão do IBAMA e criação do ICMBio resultou em mudanças significativas na educação ambiental para a gestão de Unidades de Conservação. Demonstra como a extinção da Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM do IBAMA), a perda de recursos orçamentários, “a dissolução de NEAs<sup>73</sup> em algumas Superintendências e a distribuição dos poucos educadores ambientais capacitados entre as duas instituições geraram novos problemas e intensificaram os antigos” (*idem*, p. 64-65). O autor estaca como neste processo a educação ambiental nestas instituições sofreu descontinuidade e perdeu seu rumo ideológico, passando a se constituir em um campo de disputa. Desta forma, ocorreu um enfraquecimento das estruturas da educação ambiental que existiam no IBAMA, pautadas historicamente pela perspectiva freireana da “educação no processo de gestão ambiental” (QUINTAS & GUALDA, 1995), que adota uma visão na qual se considera central o reconhecimento dos conflitos e sua arbitragem. Estas estruturas deveriam ter sido reconstituídas no ICMBio, mas, ao contrário disso, o que ocorreu foi “a diluição dos fazeres da educação ambiental em outras coordenações (gestão participativa, gestão de conflitos)” (LOUREIRO, SAISSE & CUNHA, *Op. cit.* P. 71), o que abriu espaço para uma série de proposições



“identificadas com a ação comunicativa e que abarcava uma multiplicidade de referências e intenções” (*ibidem*, P. 64), inclusive propostas liberalizantes e privatistas.

Esta situação gerou uma reação que reuniu quadros da educação ambiental e lideranças atuantes nos conselhos e que mobilizou apoio em diferentes esferas da sociedade, que pressionaram pela criação de um setor específico para a educação ambiental no ICMBio. Desde então se desenvolve um processo de reorganização da esfera da educação ambiental nesta instituição, que compreende a criação e estruturação da Coordenação de Educação Ambiental e Capacitação (CEAC) como componente da DISAM, e a retomada dos processos formativos em Educação Ambiental (LOUREIRO, SAISSE & CUNHA, 2013, p. 66-72). Finalmente, o Decreto 7.515 (BRASIL, 2011) confirma a reforma organizacional do ICMBio, apresentando a estrutura vigente desta entidade (ANEXO 2 – ORGANOGRAMA DO ICMBIO), a qual compreende:

- I - Órgãos Colegiados: Comitê Gestor;
- II - Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Presidente: Gabinete; e
- III - Órgãos seccionais:
  - a) Procuradoria Federal Especializada;
  - b) Diretoria de Planejamento, Administração e Logística; e
  - c) Auditoria Interna;
- IV - Órgãos Específicos Singulares:
  - a) Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação;
  - b) Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação; e
  - c) Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade; e
- V - Unidades Descentralizadas:
  - a) Coordenações Regionais;
  - b) Centros Nacionais de Pesquisa e Conservação;
  - c) Centro de Formação em Conservação da Biodiversidade;
  - d) Unidades Avançadas de Administração e Finanças; e
  - e) Unidades de Conservação I e II.

O ICMBio conta, portanto, com três diretorias finalísticas, sendo que, em vista do foco de atenção deste estudo, é importante detalhar a estrutura da Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação (DISAT). Esta compreende três componentes: a Coordenação-Geral

---

<sup>73</sup> Núcleo de Educação Ambiental.

de Gestão Socioambiental (CGSAM), a de Populações Tradicionais e a de Consolidação Territorial, sendo que cada uma destas compreende outras coordenações em sua estrutura. No caso da CGSAM, esta atua na interface entre diferentes ações e atividades desta instituição para “criação, implementação e gestão das Unidades de Conservação e dos Centros de Pesquisa e Conservação da autarquia, objetivando integrá-los com a sociedade no contexto nacional, estadual e regional” (ICMBIO, 2012c, p. 8) com foco em estabelecer diálogo e institucionalizar políticas relativas à “gestão territorial, conservação e desenvolvimento socioambiental, fundamentada nos princípios da Educação Ambiental” (idem).

A CGSAM tem sob sua responsabilidade as coordenações técnicas de Educação Ambiental (COEDU) e de Gestão de Conflitos Territoriais (COGCOT), e a Divisão de Gestão Participativa (DGPAR). A COEDU tem como incumbência atuar de forma transversal nas diversas instâncias de gestão do instituto, promovendo a relação intra e interinstitucional e estando responsável pelas ações de capacitação, tanto internas ao instituto, como as que têm como foco populações tradicionais, comunidades e a sociedade em geral, e cuida também da capacitação dos conselheiros para atuar nos processos de gestão participativa. Quanto à DGPAR, esta “tem como objetivo principal fomentar as instâncias de intervenção da sociedade civil na tomada de decisão pública no que diz respeito à missão institucional do Instituto Chico Mendes” (ICMBIO, 2012c, p. 8), de forma que assume incumbências como as de formar e reestruturar os conselhos das UCs, propor diretrizes para gestão participativa e para a elaboração de Planos de manejo, formular instrumentos de avaliação e acompanhamento dos processo de gestão participativa e ainda da realização de consultas amplas à sociedade em assuntos relativos aos temas em questão. Por sua vez, a COGCOT trabalha fundamentalmente nos conflitos de uso e destinação dos territórios em que haja UCs federais, buscando conciliar conservação ambiental com as demandas das populações locais, atuando em especial com populações quilombolas em conflitos de sobreposição de UCs com terras indígenas (ibidem, p. 8-9).

No entendimento de Felipe Cruz Mendonça, então Coordenador de Gestão Participativa, e de Maria Durvalice Soares dos Santos, coordenadora substituta, o fortalecimento da COEDU tem demonstrado a necessidade de trabalhar em estreita cooperação com a DGP, “já que a participação social só se consolida verdadeiramente através de ações educativas” (ibidem. P.5). Cabe ressaltar que, embora existente e reconhecidamente atuante, a COEDU não consta ainda do quadro demonstrativo dos cargos em comissão do ICMBio apresentado no decreto 7.515/2011, de forma que ainda faltam passos para sua institucionalização definitiva.

Com relação às mudanças ocorridas neste período, cabe considerar que em 2001 o IBAMA contava com duas diretorias responsáveis por ações de conservação *in situ* e uso sustentável em UCs, as Diretorias de Florestas e de Ecossistemas, o que pressupõe a incumbência de gestão de UCs, com implementação de processos de gestão participativa. Já em 2006, esta instituição contava também com a Diretoria de Desenvolvimento Socioambiental (DISAM), compondo um quadro de três diretorias ligadas aos processos de gestão participativa em UCs. Quando da criação do ICMBio, este passou a contar com duas diretorias responsáveis pela gestão de UCs e implementação de processo de gestão participativa, a Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral e a de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais. Finalmente, em 2011 a estrutura do ICMBio relativa às ações de gestão de UCs e processo participativos compreende a Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação e a de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação. Assim, em linhas gerais, pode-se considerar que o processo de transferência das incumbências de gestão de UCs do IBAMA para o ICMBio resultou na redução de três para duas no número de diretorias envolvidas com estes processos.

Além da redução do número de secretarias e dos recursos disponíveis, a extinção do CGEAM pereceu assinalar uma mudança de direcionamento das políticas relativas aos processos de gestão participativa nas UCs. A extinção desta

instância, claramente associada aos processos de educação para a gestão ambiental, sugere uma tentativa de mudar o direcionamento dos processos de educação ambiental do ICMBio, substituindo uma visão que privilegia aspectos relacionados ao conflito por outra, pautada pela construção de consensos. Em vista da importância da dimensão de capacitação para a efetiva participação dos segmentos sociais nos processos deliberativos, esta mudança na proposta aproximaria da visão deliberativa *habermasiana*, em seu aspecto da busca do consenso, o que a afasta da proposta de Gutmann e Thompson de considerar as divergências na busca dos melhores acordos possíveis. Assim, as mudanças estruturais ocorridas refletem as opções traçadas para a implementação das políticas públicas de conservação e gestão da biodiversidade, inclusive em sua relação com os componentes sociais, revelando ainda o jogo de tensões existentes entre os diferentes projetos políticos defendidos pelos atores governamentais que participam deste campo.

Dando sequência à análise das estruturas responsáveis pela gestão da biodiversidade no Brasil, a próxima sessão será dedicada a investigar o discurso adotado pelas instituições públicas responsáveis pela definição e implementação das políticas públicas relativas à gestão de Unidades de Conservação no Brasil, analisando em que medida este discurso se apresenta em consonância com os marcos legais definidores destas políticas.

#### **4.12 Direcionando as práticas: O discurso dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas para a gestão de Unidades de Conservação**

Como foi apresentado anteriormente, o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) foi criado em 2007, como resultado da divisão do IBAMA, estando o mesmo, a partir de então, responsável pelos processos de gestão da biodiversidade no Brasil, o que compreende a responsabilidade pela gestão das Unidades de Conservação federais. No caso das políticas públicas relativas à gestão de UCs e outras áreas protegidas, leis e decretos são dispositivos legais hierarquicamente superiores às instruções emanadas do ICMBio, de forma que as

INs deveriam expressar o espírito que direcionou a elaboração dos primeiros, expresso nas diretrizes destes dispositivos legais.

Assim, as instruções normativas do ICMBio devem estar alinhadas com os marcos legais que definiram os princípios, diretrizes e ações a serem desenvolvidas nos processos de gestão de UCS. No caso dos marcos legais, a análise desenvolvida ao longo dos capítulos anteriores permite afirmar que existe um claro eixo lógico em seu desenvolvimento, o qual está expresso na afinidade de princípios e diretrizes destes instrumentos legais, na ideologia democrática que os pauta e no encadeamento lógico entre as ações propostas. Porém, para investigar em que medida este direcionamento se efetiva nas práticas preconizadas pela atual gestão deste órgão, é importante investigar o discurso oficial adotado pela entidade e a lógica que tem pautado as ações de capacitação para a gestão participativa ministradas aos gestores e demais participantes dos conselhos gestores de UCs.

Para investigar este discurso, foram consultados os veículos oficiais de comunicação dos órgãos responsáveis pelo direcionamento e implementação destas políticas públicas, ou seja, foram consultados, respectivamente, os sítios eletrônicos do MMA e do ICMBio, a partir do entendimento de que os textos expostos nestes veículos de comunicação pública representam o discurso oficial destas instituições diante da sociedade. Nestes *sítes* foram pesquisadas, especificamente, informações relacionadas aos processos de gestão participativa em UCs, seu direcionamento e diretrizes, o que inclui os processos de formação de conselhos e de capacitação dos seus membros.

No caso do site do MMA, há pouca alusão aos mecanismos de gestão de UCs e, em especial, no que se refere aos processos de participação social. No portal relativo a Unidades de Conservação é citado, por exemplo, que foram estabelecidos “mecanismos que regulamentam a participação da sociedade na gestão das UC, potencializando a relação entre o Estado, os cidadãos e o meio ambiente” e da importância de se compartilhar as decisões relativas às UCs com a sociedade. No portal se reafirma a importância da participação da sociedade na implantação de UCs, participação esta que deve se dar preferencialmente por

meio dos conselhos, o que lhe conferiria o potencial de se tornar a participação social “efetiva e legítima”<sup>74</sup>. No que se refere à sustentabilidade financeira do SNUC está presente a consideração de que esta depende de “sensibilizar os cidadãos e setor produtivo sobre a importância desses espaços”, sendo que a “inserção das UC e dos seus gestores nos cenários político-sociais, produtivos, científicos é um desafio, no qual a participação e controle popular são fundamentais para o sucesso e sinergia das ações propostas”. Sendo assim, para o MMA a presença no conselho confere legitimidade aos coletivos e contribui para sua efetividade; por outro lado, para além da participação social enquanto construção de projetos consensuais e contribuição para o sucesso das ações, esta participação deveria também implicar alguma forma de controle social, o que não está especificado ou detalhado neste portal. Aliás, a expressão controle popular não é conceituada, ou mesmo citada, em nenhum dos instrumentos legais direcionadores das políticas públicas para UCs estudados.

No sítio eletrônico do ICMBio na *World Wide Web* é possível ter acesso aos marcos legais relativos às Unidades de Conservação e a outros instrumentos legais e direcionadores importantes para o tema, como as leis relativas a crimes ambientais, as Instruções Normativas e os Roteiros Metodológicos para a criação e gestão das diversas categorias de UC. Neste sítio é possível ainda acessar os decretos de criação e planos de manejo de todas as UCs federais, bem como saber se estas possuem conselhos e qual a sua situação. O *site* dispõe ainda de *link* para diversos informativos, como o boletim semanal *ICMBio em Foco*, o boletim *online* bimensal *Newsletter* e as notícias postadas pela Agência de Notícias do ICMBio (AGBio) no link *Notícias*. As matérias publicadas tratam dos mais diferentes assuntos, como trabalhos científicos relativos à conservação de espécies e paisagens, realização de eventos, processos de capacitações, operações de fiscalização, criação UCs, etc. Trazem também informações relativas à gestão participativa, como a criação e fortalecimento de conselhos, bem como outros relacionados à gestão de UCs e da própria entidade.

---

<sup>74</sup> ICMBIO. *Unidades de Conservação*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/unidades-de-conservacao/implantacao-de-ucs>>. Consulta em 19/06/2014.

Com relação aos assuntos que dizem respeito ao tema desta tese presentes no *site* do ICMBio, cabe destacar as matérias que tratam dos processos de modelagem institucional e do planejamento estratégico que tem direcionado a atuação desta entidade. Uma fonte consultada na pesquisa foi o vídeo com entrevista do Presidente do ICMBio, Roberto Ricardo Vizentin, postado em abril de 2014 na INTERNET <sup>75</sup>. Neste o presidente da autarquia faz uma chamada aos gestores regionais e de UCs para a validação final do processo de Planejamento Estratégico da entidade, explicitando que isto significa, na prática, a pactuação das metas a serem alcançadas durante o período de gestão. Estas metas são o resultado da tradução, por parte dos gestores locais, dos objetivos e indicadores definidos nacionalmente, tornando-os adequados às realidades que observa em sua esfera de atuação. desta forma estabelecendo as metas a serem alcançadas. Em seu discurso, o presidente do ICMBio destaca a adoção do planejamento estratégico como um aspecto central para a “criação de uma cultura prática de gestão”, uma vez que este planejamento funcionaria traduzindo os objetivos e direcionamentos emanados do nível central em práticas a serem desenvolvidas nas UCs. Neste *site*, no portal relativo à Gestão Estratégica, localizado na *terceira camada* do *site*, está exposto um texto de apresentação que explica a adoção e o funcionamento deste modelo gerencial:

De forma a modernizar a estrutura de estado para lidar com a gestão da biodiversidade brasileira, logo após a sua criação, o ICMBio iniciou seu planejamento estratégico com o objetivo de implantar modelo de Excelência em Gestão Pública, que é o sistema de gestão de referência para as organizações do setor público brasileiro, para isto, foi realizada a modelagem institucional, implantando-se a gestão orientada para os resultados, com estrutura de gestão por processos.

Atualmente, o ICMBio, já opera mediante os instrumentos de Gestão Estratégica, seguindo a metodologia internacionalmente consolidada de *Balanced Scorecard*. A estratégia institucional é comunicada a todas as instâncias organizacionais, e cada uma delas possuem indicadores e metas e desenvolvem seus planos de ação para o alcance dos objetivos estratégicos, sendo que os resultados realizados por cada unidade organizacional são

---

<sup>75</sup> ICMBIO. *Planejamento e Gestão Estratégica do ICMBio*. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=l8QNe1aNYT8>>. Acesso em 20/06/2014.

monitorados permanentemente por meio do Sistema Integrado de Gestão Estratégica-SIGE.

No modelo de Gestão por Resultados adotado pelo instituto desde sua criação o Direcionamento Estratégico constitui o eixo estruturador da gestão ao estabelecer os resultados que norteiam a atuação institucional. (ICMBIO, Gestão Estratégica, 2014)<sup>76</sup>

A modelagem institucional, com a implantação de um modelo de gestão estratégico voltado para os resultados, se afigura como central para a criação de uma cultura institucional para a atuação ICMBio<sup>77</sup>. Este trabalho se desenvolve atualmente com consultoria do Núcleo de Excelência em Unidades de Conservação Ambiental (NEXSUCs), consórcio de sociedades<sup>78</sup> contratado em 2010 para apoiar a modelagem institucional e a elaboração do planejamento estratégico da entidade. Segundo a lógica adotada, o funcionamento do modelo de gestão estratégica deve se desenvolver ao longo de três linhas principais de atividades:

(i) formulação de resultados que atendam as expectativas dos legítimos beneficiários (cidadãos e usuários da instituição) de forma realista, desafiadora e sustentável; (ii) alinhamento dos arranjos, ou seja, políticas, programas, projetos e organizações (pessoas, processos, estrutura, recursos, entre outros) que sejam suficientemente adequados para atingir os resultados formulados; e (iii) estabelecimento de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam o aprendizado do sistema que se está gerenciando, transparência (publicidade de informações e resultados) e responsabilização pelos resultados. (ICMBIO, 2012b)<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> ICMBIO. *Gestão Estratégica*. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/quem-somos/gestao-estrategica.html?highlight=WyJtb2RibGFnZW0iXQ==>>. Acesso em 19/06/2014.

<sup>77</sup> Neste processo esta autarquia tem sido assessorada, desde sua criação, por consultores externos, que atuam como instrutores e mediadores das oficinas.

<sup>78</sup> Um consórcio de sociedades “consiste na associação de companhias ou qualquer outra sociedade, sob o mesmo controle ou não, que não perderão sua personalidade jurídica, para obter finalidade comum ou determinado empreendimento, geralmente de grande vulto ou de custo muito elevado, exigindo para sua execução conhecimento técnico especializado e instrumental técnico de alto padrão” (Portaria do Ministério da Economia Fazenda e Planejamento nº 439/1992).

<sup>79</sup> ICMBIO. *Memória da Reunião Extraordinária do Comitê Gestor*. 05/09/2012. Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/memoria050912.pdf>>. Acesso em 20/06/2014.



O ponto de partida deste processo é a definição da missão da entidade, ou seja, a razão de ser de sua existência, que é apresentada na *segunda camada* do *site*, da seguinte forma:

A missão do Instituto Chico Mendes é **proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental**.

Isso se dá por meio da gestão de Unidades de Conservação Federais, da promoção do desenvolvimento socioambiental das comunidades tradicionais naquelas consideradas de uso sustentável, da pesquisa e gestão do conhecimento, da educação ambiental e do fomento ao manejo ecológico.

Compete às Unidades de Conservação federais e aos Centros de Pesquisa e Conservação produzir, por meio da pesquisa científica, do ordenamento e da análise técnica de dados, o conhecimento necessário à conservação da biodiversidade, do patrimônio espeleológico e da sociobiodiversidade associada a povos e comunidades tradicionais.<sup>80</sup>

Assim, a missão desta entidade compreendendo dois aspectos: (1) proteger o patrimônio natural e (2) promover o desenvolvimento socioambiental. No sentido de se definir direcionamento e estabelecer meios para cumprir sua missão, o processo do planejamento estratégico se desenvolve em uma série de etapas, e os resultados esperados compreendem “produtos” como a *modelagem de resultados*<sup>81</sup> e o *mapa estratégico*<sup>82</sup>, ambos apresentados na *terceira camada* do *site*. Este último se constitui, segundo o consultor da NEXUCs Rogério Cabral, em uma ferramenta gerencial de comunicação da estratégia da instituição que permite a visualização harmônica, integrada e sistemática dos objetivos estratégicos da entidade (ICMBIO, 2014, p.4).

Uma consulta ao Mapa Estratégico elaborado para o período 2013/2014 (ANEXO 3) permite visualizar os vinte e dois objetivos prioritários que foram

---

<sup>80</sup> ICMBIO, *Missão*, Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/quem-somos/missao.html>>. Acesso em 10/05/2014.

<sup>81</sup> Compreende a definição de indicadores de monitoramento e das metas a serem alcançadas.

<sup>82</sup> ICMBIO, *Mapa Estratégico do Ciclo 2013/2014*. Disponível em: [http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/ge\\_mapa\\_estrategico\\_2013.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/ge_mapa_estrategico_2013.pdf). Acesso em 14/02/2014.

definidos, relativos aos resultados que a autarquia pretende construir ao longo dessa etapa da gestão, os quais devem servir de direcionador às atividades a serem desenvolvidas pela gestão das UCs. Estes objetivos estão classificados em cinco categorias, sendo nove destes classificados como relativos a *Processos Internos* (à gestão), quatro a *Recursos* (financeiros, humanos, materiais e infraestrutura) e dois a *Aprendizado* (compreendendo processos de capacitação e sistema de informações) enquanto que três objetivos são listados como relacionados a *Beneficiário* e quatro a *Sociedade e Governo*.

Neste mapa<sup>83</sup>, os aspectos relacionados à participação social e construção de governança na gestão de UCs não são abordados diretamente, não constam explicitamente de nenhum dos objetivos prioritários. Em um entendimento ampliado, dois dos objetivos estratégicos elencados podem ser relacionados ao tema. O primeiro está classificado na categoria *Beneficiário* e trata de “Garantir os territórios, fortalecer a economia das populações tradicionais e promover a diversificação das atividades produtivas sustentáveis”; quanto ao segundo, este está listado na categoria de *Sociedade e Governo*, e consiste em “Envolver a sociedade na gestão das Unidades de Conservação e na conservação da biodiversidade” (ICMBIO, 2013). Muito embora estes dois objetivos, particularmente o primeiro, compreendam atividades relacionadas às populações tradicionais e locais, os compromissos de “*incrementar a gestão participativa*” ou “*ampliar a participação social nos processos de gestão*” não são explicitamente contemplados como parte integrante dos objetivos estratégicos.

Quanto ao segundo objetivo destacado, este se refere, genericamente, ao envolvimento da sociedade, não fazendo alusão aos componentes sociais diretamente impactados pela gestão da UC, como é o caso das populações tradicionais, sendo a conservação da biodiversidade o único foco considerado. Aliás, cabe ressaltar que segundo o modelo de gestão estratégica, os “legítimos beneficiários” da atuação desta autarquia são identificados como sendo os “cidadãos e usuários da instituição”, de forma que nenhuma referencia específica é feita às populações tradicionais ou às demais populações humanas das UCs ou

---

<sup>83</sup> Para melhor compreensão, consulte o Mapa Estratégico no ANEXO 3.

de seu entorno. Assim, em vista dos objetivos prioritários definidos, o planejamento estratégico, ao menos na etapa atual, aponta como foco central a estruturação e sustentabilidade financeira da entidade e dos processos de gestão das UCs, ou seja, foi adotada a opção de se investir em atividades-meio direcionadas a capacitar a entidade para a obtenção de resultados nos aspectos relativos à sua missão de proteção ao patrimônio natural.

Como visto anteriormente, o processo de planejamento estratégico do ICMBio é construído a partir da determinação de sua missão. Esta se desdobra em objetivos estratégicos, que direcionam a elaboração dos planos de ação em âmbito local, bem como dos indicadores e metas para o acompanhamento dos resultados. A metodologia adotada, bem como o apoio no desenvolvimento deste processo ocorre sob a atuação de consultores externos. No sítio eletrônico do NUXUCs aparece publicado um texto, direcionado aos gestores de UCs, que esclarece a visão que direciona a atuação do corpo de consultores nos processos de estruturação da gestão estratégica em UCs:

A compreensão de que a estratégia consiste na realização de escolhas presentes que influenciarão no futuro das organizações é crucial para compreender a importância desta competência para a gestão de Unidades de Conservação. [...]

Ao escolher os resultados prioritários, sob os quais exista **governabilidade**<sup>84</sup> por parte da gestão, as lideranças estão essencialmente dizendo não a diferentes demandas, necessidades, desejos e expectativas que são continuamente acumuladas sobre as unidades de conservação.

Isto mesmo. Fazer estratégia é saber dizer não, como já reiterou Michael Porter (celebrado guru da estratégia).

No caso das Unidades de Conservação, saber dizer não é um grande desafio. Primeiramente porque ainda temos – felizmente – um grande número de gestores apaixonados e imbuídos de um sentimento de missão. Gestores estes que se frustram diariamente pela inexistência de condições de trabalho e se frustram ainda mais pela incapacidade de atendimento aos legítimos interesses da conservação, da sociedade e das comunidades. [...]

---

<sup>84</sup> Grifo nosso.

Quer sejam as pressões oriundas legitimamente da sua importância para a conservação da biodiversidade, quer sejam as pressões decorrentes da localização destas organizações (UCs) nas regiões mais isoladas, menos desenvolvidas, menos assistidas e mais carentes do nosso Brasil continental. (CABRAL, 2012)<sup>85</sup>

O texto em questão advoga a adequação das ações à carência de meios para sua consecução, propondo como “solução” para evitar a dispersão de energias que os gestores direcionem o foco de sua atuação nos aspectos “sobre os quais exista governabilidade”. No caso das UCs, isto costuma significar uma prioridade em aspectos relativos à fiscalização, em detrimento de estratégias voltadas para o atendimento de demandas das populações locais e seu envolvimento nos processos de conservação (DIEGUES, 1996, SOUZA, 2011). Assim, a opção adotada é estabelecer um planejamento voltado para a consecução, em curto prazo, de atividades capazes de alcançar metas verificáveis por meio dos indicadores definidos, relacionadas aos objetivos estratégicos, estabelecidos no planejamento em nível central.

A citação de Porter<sup>86</sup> no texto e sua adjetivação como “guru” reforçam o perfil empresarial dos consultores e do modelo de gestão adotado, no qual a instituição de espaços de governança teria como objetivo criar um ambiente que contribui para a *vantagem competitiva do setor* (PORTER, 1996). No caso, obter *vantagem competitiva* implica criar condições para o cumprimento dos aspectos conservacionistas da missão da autarquia, ou seja, “proteger o patrimônio natural” (ICMBIO, 2013). Por outro lado, aspectos relacionados ao componente de sua missão de “promover o desenvolvimento socioambiental” (*idem.*), embora apresentados como legítimos, são postergados. No discurso do consultor esta opção é justificada pela falta de condições materiais e de governabilidade. Porém, esta argumentação omite o fato de que tal situação resulta também de uma opção, a de priorizar resultados quantificáveis em curto prazo, direcionados para o

---

<sup>85</sup> Rogério F. B. Cabral. *A Importância da Gestão Estratégica de Unidades de Conservação*. Disponível em: <<http://www.nexucs.com.br/a-importancia-da-gestao-estrategica-de-unidades-de-conservacao/>>. Acesso em 12/04/2014.

cumprimento dos objetivos estratégicos, estabelecidos para a etapa atual da gestão.

Além do processo de modelagem institucional e planejamento estratégico da gestão, os consultores do NUXUCs atuaram entre 2007 e 2011 em processos de capacitação e planejamento de conselhos consultivos de UCs, realizando vinte e três oficinas de capacitação, abrangendo os conselhos de trinta e sete UCs de Minas Gerais e do Espírito Santo. No site da NEXUCs, pode ser encontrado um texto (HERMANN & MARQUES, 2012), descrevendo a metodologia adotada e relatando as experiências vividas neste processo de capacitação. Embora o texto descreva uma experiência rica em vivências e processos de construção participativa, alguns dos termos e opções adotadas denunciam o foco metodológico a partir da lógica da administração de empresas privadas. Ao colocar dentre os objetivos da capacitação o “compreender o conselho como uma equipe de trabalho que necessita de um modelo de organização para produzir resultados efetivos”, ao questionar aos conselheiros “quem são os clientes” da gestão da UC ou ao propor “ênfazer a necessidade de monitoramento do planejamento para corrigir as distorções e melhorar o desempenho do grupo” (*idem*), esta instituição assume uma postura claramente voltada para a obtenção de resultados. A proposta neste caso é que os envolvidos devam colaborar para a construção de um senso de interesse comum, voltado para a solução coletiva dos problemas identificados. Sendo assim:

[...] a capacidade dos membros de um grupo de se organizarem, para gerar, integrar, validar coletivamente e utilizar informações num processo de solução de problemas, criará condições de escolhas de qualidade, além de favorecer o comprometimento com a solução encontrada, pois todos participam da construção do raciocínio. O apego a ideias pré concebidas, a determinação de ganhar do outro e manipular o grupo para obter vitória de seu próprio ponto vista, oblitera o processo de construção coletiva e fomenta o comportamento defensivo no grupo, gera disputas e conflitos. (*idem*)

---

<sup>86</sup> Ver na sessão 2.1 a discussão acerca do perfil de governança defendido por Porter (1990) em *The Competitive advantage of nations*.

Fica evidente aqui a opção por se estabelecer um quadro para a gestão no qual só se contempla a dimensão do conselho enquanto espaço de construção coletiva, no qual o consenso é valorizado e as dimensões relativas a conflitos e disputas são negligenciadas, sendo estas entendidas como entraves ao desenvolvimento harmônico do processo. Esta opção aproxima, em certa medida, a proposta aos postulados *habermasianos* de busca do consenso (HABERMAS, 1989; 2003), porém diverge da posição defendida por Gutmann e Thompson (2004), os quais compreendem que em muitos momentos os consensos são inviáveis. Além disso, esta opção contraria as premissas da *educação para a gestão ambiental*, como defendida por diversos autores, na qual a explicitação de conflitos, o debate e a arbitragem são valorizadas como forma de resolução de conflitos (QUINTAS & GUALDA, 1995; LOUREIRO *et. al.*, 2005).

Ainda no sítio do ICMBio, no portal que trata de Unidades de Conservação há um texto explicativo referente aos Planos de Manejo<sup>87</sup>, disponível na *terceira camada* deste *site*. Neste está expresso que:

A elaboração de Planos de Manejo, não se resume apenas à produção do documento técnico. [...] O processo de elaboração de Planos de Manejo é um ciclo contínuo de consulta e tomada de decisão com base no entendimento das questões ambientais, socioeconômicas, históricas e culturais que caracterizam uma Unidade de Conservação e a região onde esta se insere.

O Plano de Manejo é elaborado sob um enfoque multidisciplinar, [...] Ao longo do processo devem ser analisadas informações de diferentes naturezas, tais como dados bióticos e abióticos, socioeconômicos, históricos e culturais de interesse sobre a Unidade de Conservação e como estes se relacionam.

Nesse contexto o Instituto dispõe de uma coordenação responsável pelo processo de elaboração, revisão e monitoramento de Planos de Manejo, cuja equipe vem trabalhando ativamente na organização e reestruturação do processo de planejamento.

Cabe aos técnicos o papel de supervisionar e orientar as equipes de planejamento das Unidades de Conservação, além de,

---

<sup>87</sup>ICMBIO. *Roteiros Metodológicos*. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/roteiros-metodologicos.html>.> Acesso em 19/06/2014.

muitas das vezes, coordenar ativamente todo o processo de planejamento. (ICMBIO, Roteiros Metodológicos, 2014)

Cabe ressaltar que o texto do portal referente aos Planos de Manejo no *site* não apresenta referencia à participação das (ou de consulta às) populações locais, e suas representações, no acompanhamento dos processos de elaboração do Plano de Manejo, e isto mesmo no caso de populações tradicionais em UCs de uso sustentável. Neste texto de apresentação, o Plano de Manejo é apresentado a partir de um enfoque estritamente técnico, a ser desenvolvido por equipes da entidade, sob supervisão de quadros técnicos da coordenação do ICMBio. Isso se dá apesar de todo o compromisso participativo na legislação referente aos processos de criação e gestão de UCs, o que compreende instrumentos legais como o SNUC<sup>88</sup>, o PNAP, o Decreto 4.340<sup>89</sup>, as Instruções Normativas nº1 de 2007, nº11 de 2010, nº29 de 2012 e nº31 de 2013. Embora o próprio do SNUC especifique que a elaboração do Plano de Manejo cabe ao órgão gestor, é importante considerar que os textos expostos no *site* do ICMBio refletem a posição oficial desta autarquia em relação ao tema frente à sociedade. Desta forma, ao omitir qualquer referencia à participação social na elaboração dos Planos de Manejo, e à obrigatoriedade de realização de estudo socioeconômicos preliminares ou a importância da participação do conselho no acompanhamento de sua elaboração, o ICMBio deixa de informar às populações afetadas sobre os espaços previstos para a participação social nos processos em questão.

Desta forma, o discurso desta entidade reproduz a ideologia do modelo econômico dominante em âmbito global e abraça suas propostas, sem questionamento quanto à insustentabilidade deste modelo e aos seus impactos locais (SANTOS, 2007; LOUREIRO *et. al*, 2009).

---

<sup>88</sup> “Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população”(BRASIL, 2002, artigo 27, § 2º).

<sup>89</sup> “Compete ao Conselho de Unidade de Conservação [...] II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da Unidade de Conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo.” (BRASIL, 2004, Art. 20).

Porém, para além do discurso técnico-conservacionista, no âmbito do ICMBio convivem outras linhas de pensamento e propostas de atuação institucional. Ainda no *site* desta instituição, ao se realizar uma busca no portal de “Comunicação”, no *link* “Notícias”<sup>90</sup>, puderam ser encontradas perto de duas centenas centena de matérias relativas a processos de gestão participativa e construção de governança, que, em sua maioria podem ser compreendidas como de cunho democrático-participativo e/ou socioambiental. Desta forma foram localizadas matérias de divulgação relatando iniciativas desenvolvidas por esta autarquia relativas à capacitação para gestão participativa, ao fortalecimento comunitário, à construção participativa de planos de manejo e de uso público, bem como à instalação e renovação de conselhos. Estas iniciativas se desenvolvem a partir da Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação (DISAT) do ICMBio, de cuja estrutura fazem parte as coordenações responsáveis pelas ações de consolidação territorial das UCs, de gestão socioambiental e pelas políticas públicas relativas às populações tradicionais.

No total foram identificadas cento e noventa e cinco (195) matérias com as características descritas acima, o que corresponde a 8,4 % do total de matérias veiculadas nas *Notícias*. Estas matérias, que estão colocadas no que compreendo como a *terceira camada* do *site*, foram agrupadas em dez categorias:

(1) **Criação de conselhos**, correspondendo às notícias que se referem à criação de conselhos de UCs, instalação e posse da primeira formação de conselheiros; (2) **Modificação/Renovação/Reativação de conselhos**, que compreende mudanças na composição, renovação de quadros e retomada de conselhos de UCs; (3) **Capacitação de conselheiros**; (4) **Elaboração participativa de instrumentos de gestão**, que compreende os processos relativos à participação de comunitários e conselhos de UCs na elaboração de Planos de Manejo, Acordos de Gestão, Zoneamento, termos de anuência e na definição de beneficiários; 5) **Discussão de políticas públicas em Conselhos**,

---

<sup>90</sup> <[www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/](http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/)>



compreendendo assuntos diversos, como os relativos a ordenamento de pesca, zona de amortecimento, interlocução com poderes municipais, etc.; (6) **Processos locais para criação de Conselhos**, incluindo processos de mobilização popular, reuniões preparatórias e processos de definição de composição; (7) **Reuniões de conselhos** para a discussão de assuntos diversos, incluindo comemorações, reuniões sem pauta especificada e outros; (8) **Audiências e Consultas públicas** e (9) **Discussão nacional de políticas públicas relativas ao tema**, que inclui seminários, capacitações e outros encontros sobre gestão participativa, populações tradicionais e conselhos, além da Conferências Nacionais de Meio Ambiente. Abaixo apresento tabela quantificando as matérias veiculadas nas *Notícias* do site do ICMBio, entre novembro de 2012 e maio de 2014, classificada de acordo com os assuntos abordados:

QUADRO 2 - Notícias relativas a processos de gestão participativa veiculadas no site do ICMBio entre novembro de 2012 e maio de 2014, classificadas por assunto

<b>Notícias sobre gestão participativa no site do ICMBio: novembro de 2012 a maio de 2014</b>	
<b>Assunto</b>	<b>Matérias</b>
Criação de conselhos	46
Modificação/Renovação/Reativação de conselhos	53
Capacitação de conselheiros	08
Elaboração participativa de instrumentos de gestão	31
Discussão de políticas públicas em Conselhos	10
Processos locais para criação de Conselhos	13
Reuniões de conselhos (assuntos diversos)	14
Audiências e Consultas públicas	11
Discussão nacional de políticas públicas relativas ao tema	09
<b>TOTAL</b>	<b>195</b>

Fonte: site do ICMBio. Acesso em 12 de junho de 2014. Matérias disponíveis em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias.html>>

Embora em termos absolutos o assunto apareça de forma relevante, uma comparação com outros temas permite questionar a centralidade conferida à temática. Como exemplo de comparação, pesquisa aplicada ao termo “visitação” no mesmo período permitiu identificar trezentas e oitenta e uma (381) matérias, enquanto que a pesquisa por “tartaruga” identificou sessenta e sete (67) e a pesquisa combinada de “fiscalização” + “operação” resultou em trezentos e vinte e cinco (325) ocorrências. O número de matérias identificadas, relativa aos os quatro tópicos levantados, não são indicadores que permitam concluir o peso de cada tema nas ações da entidade. Servem, porém, de referência para comparação entre as matérias veiculadas, o que permite inferir o peso relativo dos processos participativos, em relação a outros temas, no universo das ações a que a entidade opta por conferir visibilidade.

Com relação às categoria que compõem o conjunto de notícias acerca de gestão participativa, cabe destacar que a maior parte das matéria relativas à temática estudada trata da criação e renovação de conselhos, que correspondem a noventa e nove (99) ocorrências, representando mais de metade das ocorrências identificadas. Embora estes números sugiram um processo dinâmico de criação e renovação dos processos de gestão participativa, não se pode ignorar que o funcionamento de conselhos é uma exigência legal para a existência de UCs. Em geral as matérias relativas a estes temas seguem o seguinte modelo:

#### FLONA HUMAITÁ RENOVA CONSELHO CONSULTIVO

Brasília (13/08/2012) – O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) publicou no Diário Oficial da União desta segunda-feira (13) portaria que modifica a composição do Conselho Consultivo da Floresta Nacional de Humaitá, localizada no estado do Amazonas.

O conselho é composto por representantes titulares e suplentes de órgãos governamentais e da sociedade civil. As atribuições dos membros e a organização do colegiado serão estabelecidos em seu regimento interno que deverá ser elaborado

no prazo de 90 dias após a posse dos conselheiros e encaminhado para a coordenação responsável do ICMBio.

O mandato dos conselheiros é de dois anos, renovável por igual período, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público.<sup>91</sup>

Considerando que o mandato dos conselheiros é de dois anos e que o Brasil conta atualmente com mais de trezentas UCs federais sob gestão do ICMBio, existe uma demanda para a criação ou renovação de cerca de 150 conselhos a cada ano. Sendo assim, tais matérias compõem uma espécie de pauta permanente, que não revela a dinâmica e a qualidade do trabalho desenvolvido na mobilização e capacitação das populações locais para a composição destes fóruns de gestão. As matérias que melhor permitem auferir elementos da dinâmica do processo são aquelas relativas à capacitação, discussão de políticas públicas nos conselhos e da elaboração participativa de instrumentos de gestão. Este último tópico se revelou particularmente interessante, pela quantidade e qualidade do material disponível. Dentre as trinta e uma matérias identificadas com os processos de construção participativa de instrumentos de gestão, quinze tratam da elaboração, aprovação e celebração de Acordos de Gestão em RESEX e FLONAs, como no caso da matéria reproduzida abaixo:

---

<sup>91</sup> Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/20-geral/3210-flona-humaita-renova-conselho-consultivo.html?highlight=WyJodW1haXRcdTAwZTEiXQ==>  
Acesso em 12 de maio de 2014.

## FLONA DE HUMAITÁ BUSCA ACORDO DE GESTÃO



Brasília (30/07/2012) – A equipe de gestão da Floresta Nacional de Humaitá, unidade de conservação (UC) sob gestão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), localizada no estado do Amazonas, vem realizando atividades de construção de acordo de gestão.

Durante o mês de julho foram realizadas cinco oficinas, abrangendo as sete comunidades do interior da unidade, uma comunidade do entorno e a terra indígena Jiahui, sobreposta a floresta nacional, totalizando a participação de 170 comunitários.

As oficinas tiveram como base o estudo “Cenários de Uso”, realizado pelo Instituto Pacto Amazônico e IEEB, nas comunidades do Maici Mirim, Barreira do Tambaqui, Paraná do Buiucu e Salomão. Na ocasião, foram executados o diagnóstico dos usos da floresta nacional pelas comunidades.

Está previsto para agosto uma oficina de consolidação com lideranças de todas as comunidades. A finalidade é definir as propostas e, posteriormente, enviar para a Coordenação de Produção e Uso Sustentável do ICMBio para que seja avaliada com sugestões, ajustes e validações e, por último, apreciada pelo Conselho Consultivo da Flona de Humaitá.<sup>92</sup>

Os processos descritos no texto apresentam uma dinâmica pautada pela participação popular na construção de governança local, que compreende a participação dos atores sociais diretamente implicados na construção das propostas para as normas a que serão submetidos e o reforço da instância de participação popular (lideranças comunitárias e de participação social) no

<sup>92</sup> Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/20-geral/3173-flona-de-humaita-busca-acordo-de-gestao.html?highlight=WyJhY29yZG8gZGUgZ2VzdFh1MDBiM28iXQ==>

conselho. Assim, a metodologia adotada compreende um processo aparentemente afinado com os princípios de *Inclusão* (HABERMAS, 1989) e de *Publicização* (GUTMANN & THOMPSON, 2004), estando pautado por uma perspectiva que se complementa pela adoção de princípios de *Reciprocidade* (*idem*) e de *Universalização* (HABERMAS, *Op. cit.*). Desta maneira, se apresenta como uma proposta de construção de governança democrática, em consonância com o referencial adotado nesta tese.

A adequação do processo aos princípios e diretrizes adotados nesta tese confirma o caráter democrático da proposição e demonstra a existência nesta instituição de segmentos afinados com a proposta de democratização do espaço público. Uma matéria que exemplifica estes processos é a que incide sobre a realização de oficinas e seminários do curso do 4º Ciclo de Gestão Participativa<sup>93</sup>. Este consiste de cursos, organizados pela Coordenação Geral de Gestão Socioambiental (CGSAM) do DISAT oferecidos, anualmente, para funcionários do ICMBio e de outros órgãos estaduais do SISNAMA. Esta iniciativa visa “trazer conhecimentos, habilidades e atitudes aos gestores para a construção de processos participativos com a sociedade na gestão ambiental pública”. Assim, a participação dos servidores no Ciclo de Gestão serviria para “influenciar na mudança de postura dos gestores nas ações de preservação e conservação das UCs, buscando na sociedade acordos e condições que possibilite uma estratégia mais adequada e duradoura de uso e preservação do patrimônio socioambiental”<sup>94</sup>. O Ciclo compreende ainda a formulação e o desenvolvimento de projetos de intervenção nas UCs, o que tem contribuído para ampliar a interlocução com diversos atores na abordagem de temas que incidem sobre os processos de gestão em UCs. Na matéria que aborda o 4º Ciclo de Gestão Participativa há referencia aos projetos desenvolvidos ao longo do curso, os quais têm abordado

---

<sup>93</sup> Disponível no *link Notícias*. <http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/20-geral/4792-4-ciclo-de-gestao-participativa-e-realizado-na-acadebio.html?highlight=WyJjaWNsbyslmlRliwiZ2VzdFx1MDBIM28iLCJjaWNsbysBkZSIsImNpY2xvIGRIIGdlc3RcdTAwZTNvliwiZGUgZ2VzdFx1MDBIM28iXQ==>

<sup>94</sup> Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/icmbio-5-anos/3301-instituto-instala-conselhos-gestores-em-128-uc-e-da-vez-e-voz-a-sociedade.html>> Acesso em 20/06/2014.

temas como Planos de Manejo, criação de UCs, Planos de Recursos Hídricos, licenciamento de petróleo e gás (em interlocução com o IBAMA), educação ambiental, capacitação de professores e criação, renovação e fortalecimento de conselhos gestores<sup>95</sup>.

Outra iniciativa que merece destaque é a criação, em fevereiro de 2014, da Comunidade de Ensino e Aprendizagem em Gestão Participativa de Áreas Protegidas. Este coletivo reúne, inicialmente, representantes de universidades, organizações não governamentais, do Instituto Chico Mendes, de associações comunitárias e outras de instituições públicas municipais, estaduais e federais, gestores e populações tradicionais residentes em UCs, num total de dezesseis instituições. Os atores deste coletivo se propõe a interagir e trocar experiências de forma virtual e presencial, com o objetivo de avaliar os processo de gestão participativa e o funcionamento dos conselhos de UCs, bem como sugerir meios e técnicas para aperfeiçoá-los:

Como aperfeiçoar a gestão participativa e o funcionamento dos conselhos de unidades de conservação no Brasil? Como fazer com que a sociedade brasileira conheça e participe desses fóruns e contribua de forma efetiva com a conservação dos nossos biomas?

Tentando responder a essas perguntas, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e WWF-Brasil, em conjunto com outras 14 instituições, criaram na semana passada uma rede de estudos e integração cujo objetivo é avaliar a gestão participativa e o funcionamento dos conselhos de unidades de conservação (UCs), além de sugerir meios e técnicas para aperfeiçoá-los.

[...]

De acordo com a Secretaria-Executiva, nos primeiros meses de implantação da Comunidade o foco será a avaliação dos processos de formação continuada, como, por exemplo, os Ciclos de Gestão, contemplando as etapas de planejamento, execução e avaliação de projetos com a participação social e a conservação de nossas áreas protegidas. "A Comunidade representa uma iniciativa importante para melhorar a efetividade da gestão das UCs por meio do fortalecimento da participação social", afirma o diretor de Ações Socioambientais e

---

<sup>95</sup> Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/>. Acesso em março de 2014.

Consolidação Territorial em UCs do ICMBio, João Arnaldo Novaes, que esteve presente na abertura do evento.<sup>96</sup>

Na ocasião foi constituída a Secretaria Executiva desta “Comunidade”, que conta com a participação do ICMBio, do WWF-Brasil, de órgão de assistência técnica da Alemanha GIZ/Gopa, de representante do Parque Estadual Rio Negro Setor Sul (AM) e do Fórum de Apoio às Comunidades Rurais e Ribeirinhas do Amazonas, entidade de articulação de coletivos sociais que congrega 312 núcleos populacionais daquela área.

A existência de um coletivo de indivíduos e grupos com posturas e discursos que enfatizam os aspectos socioambientais da gestão demonstra que a posição técnico-conservacionista, que predomina no discurso da presidência da entidade, não é, de forma alguma, consensual. Cabe constatar que as referências aos processos de cunho socioambiental, embora evidentes nas fontes consultadas, não têm destaque no sítio eletrônico desta autarquia. Estes figuram em espaços que tendem a só ser acessados por aqueles já diretamente envolvidos e interessados nestes processos, como o boletim *ICMBio em foco* ou no portal de veiculação de notícias, espaços voltados para o público interno da instituição. Assim, este material se encontra disponível em espaços de pouca visibilidade, nos quais dificilmente serão acessados pelo público externo à entidade. Desta forma, estas referências aos processos de gestão participativa não podem ser interpretadas como opção da gestão, mas antes como resultado da coexistência de projetos filosófico e ideologicamente antagônicos nesta instituição no que diz respeito aos processos de democratização do espaço público, e que se reflete nas políticas para a gestão de Unidades de Conservação. Assim, a convivência de discursos ideologicamente distintos aponta para a tensão entre os defensores de projetos distintos de sociedade dentro do próprio Estado (FOX, 1996).

---

96 Disponível em: < <http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/4-destaques/4691-comunidade-busca-efetividade-da-gestao-participativa.html?highlight=WyJjb211bmlkYWRIiwZGUjIbnNpbm8iLCJjb211bmlkYWRIIGRIiwY29tdW5pZGFkZSBkZSBibnNpbm8iLCJkZSBibnNpbm8iXQ==> > Acesso em abril de 2014.

Desta forma, a interpretação possível é que o discurso oficial do ICMBio, principal instituição responsável pela gestão de Unidades de Conservação no Brasil, está alinhado com as formas gerenciais de cunho tecnocrático. Componentes relativos à construção de governança de viés democrático-participativas para a gestão de UCs parecem evidentes nas políticas públicas em curso sob a responsabilidade da instituição, em âmbito local. Porém, estes não recebem destaque nos principais canais de comunicação da entidade para a sociedade. Desta forma, não podem ser interpretadas como centrais e/ou diretoras do discurso da autarquia. Sendo assim, o discurso oficial do ICMBio, ao menos no que diz respeito à constituição de instâncias democráticas na gestão participativa de UCs, não parece acompanhar o teor de vanguarda que permeia os recentes marcos legais relativos ao tema.



## **5- GESTÃO DEMOCRÁTICA OU LEGITIMAÇÃO DE PODER? UMA VISÃO CRÍTICA SOBRE A APLICAÇÃO DE CONCEPÇÃO DE GOVERNANÇA À GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO**

Esta pesquisa foi dedicada a investigar o discurso das políticas públicas brasileiras de proteção à natureza, com foco naquelas direcionadas à criação e gestão de áreas protegidas. Nesse sentido, se analisou em que medida o compromisso com o estabelecimento de um estado democrático de governança se expressa nas políticas públicas de conservação da biodiversidade, tendo como objeto central de investigação os aspectos relativos às propostas e tendências para a gestão das áreas protegidas.

Com base na análise crítica das tendências envolvidas no debate sobre governança democrática aplicada à gestão pública, interpretou-se que a concepção de democracia deliberativa seria aquela que melhor poderia direcionar as reflexões relativas ao objeto desta tese. Esse entendimento se conformou a partir das leituras relativas aos critérios de boa governança preconizados para os processos de gestão pública, particularmente de documentos do Banco Mundial e da recomendação da UICN pela adoção de princípios de “boa governança” nos processos de gestão de áreas protegidas (GRAHAN, AMOS & PLUMPTRE, 2003). Nesses, a concepção de “boa governança” é associada à democratização dos processos de gestão pública, com ênfase em aspectos relativos à organização social, à legitimidade de representantes, ao exercício do direito de voz e à dimensão de *accountability* dos gestores. As premissas apresentadas em tais textos coadunam com os princípios centrais da concepção democrático-participativa de governança, defendida por alguns dos autores estudados, como é o caso de Frey (2007). Esse autor, aliás, considera que os processos de governança marcados por interação social podem ser considerados como complementares à concepção de democracia deliberativa. Esse entendimento se efetivaria na medida em que em ambos os casos se investe no fortalecimento da racionalidade forjada na ação comunicativa, em uma arquitetura do espaço público na qual são preconizadas a ampliação dos fóruns participativos de deliberação e a

adoção de desenhos discursivos nos processos de tomada de decisão político-administrativa.

Os autores que defendem o funcionamento do jogo democrático a partir de uma concepção deliberativa apresentam premissas que, ao longo das análises desenvolvidas, foram compreendidas e adotadas como centrais à interpretação de processos de governança. Nessa condição se inserem o *princípio habermasiano de inclusão* e as *perspectivas de equidade* e de *respeito mútuo*, as últimas também formuladas e propostas por Habermas. Da mesma forma, se considera fundamental à interpretação de processos democráticos a exigência de *justificação pública de razões* na apresentação e na defesa de propostas, de acordo com a formulação apresentada por Gutmann e Thompson (2004). No caso da perspectiva de democracia deliberativa defendida por esses autores, as premissas acima mencionadas devem ser compreendidas a partir da concepção de poder como resultante da *ação comunicativa*, na qual a legitimidade das decisões resulta da livre discussão política entre os atores sociais envolvidos no processo.

Porém, se por um lado tais pressupostos se articulam com as propostas dos que defendem a adoção de processos *democrático-participativos* de governança, por outro, não são aqueles valorizados pelos que interpretam governança a partir de um viés meramente tecnocrático. Aqueles que acompanham a linha *tecnocrático-gerencial* de pensamento sobre o tema tendem a considerar centrais, no direcionamento e interpretação das instâncias de governança, os aspectos relacionados à eficiência da gestão com o objetivo de se alcançar resultados mensuráveis. Para aqueles que se pautam por uma visão tecnocrática de governança, o compromisso de participação social tende a ser entendido apenas como um aspecto periférico, sendo essa interpretada, principalmente, como meio para a legitimação do processo de gestão, em detrimento das dimensões relativas a controle social e *accountability*.

Em vista do que foi apresentado e discutido ao longo desta tese, a conclusão a que se chega é que a visão de governança que deveria, idealmente,

inspirar os processos de gestão de UCs seria aquela que, em tese, privilegiaria os compromissos democráticos, tendo a participação social como premissa direcionadora. Essa opção parte da perspectiva de que o exercício da participação social tende a ser essencial para o desenvolvimento de capacidades fundamentais para a autonomia dos atores sociais, como as de se organizar socialmente e de participar politicamente. Esses elementos tendem a ser centrais para a efetividade da participação social no processo de gestão de UCs, o que o pode contribuir, decisivamente, para o seu sucesso e, em última instância, para que sejam alcançados os objetivos que determinaram a criação dessas áreas protegidas.

No entanto, quanto à aplicabilidade desse referencial de governança democrática aos processos de gestão de áreas protegidas, é fundamental que não se perca de vista a perspectiva de que tais processos devem ser capazes de contribuir para o desenvolvimento de autonomia dos envolvidos, o que é particularmente importante no caso de grupos em situação de vulnerabilidade social e sem uma cultura de participação social consolidada. Nesse sentido, os processos participativos dirigidos à gestão de áreas protegidas devem, idealmente, realçar os aspectos relativos à organização de coletivos, à capacitação dos envolvidos para atuar nos processos de gestão e à formação de novas lideranças. Isso só parece ser possível em ambientes nos quais se permita o afloramento e a explicitação de situações de conflito. Nesse caso, a dinâmica estabelecida pode ativar processos que exigem dos envolvidos a adoção de uma postura de engajamento ativo em defesa de seus direitos.

Partindo dessa reflexão, e considerando o referencial teórico adotado para esta tese sobre *democracia deliberativa* e *governança democrático-participativa*, o sentido de governança que melhor poderia inspirar a gestão democrática de Unidades de Conservação seria aquele no qual as práticas de participação social privilegiam: as dimensões de explicitação, negociação e resolução de conflitos; a construção coletiva do espaço público, incluindo a identificação de problemas e a construção de propostas para sua solução; o controle social dos processos governamentais relativos à gestão, o que compreende o compromisso de prestação de contas e *accountability*; e, finalmente, a dimensão de mobilização

social, importante para dinamizar e apoiar as demais dimensões envolvidas no processo. De toda forma, o desenvolvimento dos processos participativos conduz os atores sociais para a arena política e propicia a expressão legítima de suas demandas, no exercício do poder comunicativo, o que enseja a ruptura de condições de invisibilidade social e tende a contribuir para o estabelecimento de redes de solidariedade que possam fortalecê-los na luta por seus direitos.

Nesse aspecto, a legislação brasileira referente ao tema é claramente democratizante. De maneira geral, todos os instrumentos legais relativos à gestão de áreas protegidas analisados nesta tese se caracterizam pelo compromisso de valorização da participação social nos processos decisórios. No caso da Lei nº 9.985/2.000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e do Decreto 4.340, que a complementa, o detalhamento dos procedimentos previstos para a instalação e funcionamento dos conselhos demonstra também uma clara consonância com os princípios de democracia deliberativa, adotados para esta tese. No Decreto 5.758/2006, que Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), fica claro também, em diversos momentos do texto, a reafirmação de princípios identificados com o debate atual sobre governança pública de viés democrático. Tal aspecto se evidencia nas propostas de estruturação na gestão das áreas protegidas mas também nos mecanismos de participação social previstos para a definição das políticas públicas para as áreas protegidas<sup>97</sup>. Por sua vez, o Decreto Nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), acompanha essa lógica, priorizando, em suas diretrizes, a participação social e definindo a centralidade dos fóruns participativos. Nesse sentido, o PNPCT reafirma a garantia da representação das populações tradicionais, com equidade, nos projetos de desenvolvimento em áreas protegidas. Sendo assim, o SNUC (e o decreto 4.340 que o regulamenta), o PNAP e o PNPCT podem ser interpretados como instrumentos legais direcionadores para a democratização dos processos de gestão em áreas protegidas. Esse também é o caso das Instruções Normativas do ICMBio estudadas, as quais estão plenamente de acordo com os

pressupostos democráticos e participativos expressos no PNPCT e PNAP, na medida em que preveem o protagonismo das populações envolvidas nos processos de gestão e no manejo de recursos naturais em áreas protegidas.

Assim, os marcos legais analisados contém dispositivos que determinam o estabelecimento e regulam o funcionamento de instâncias de participação social na gestão de áreas protegidas, definindo a conformação e fixando regras para o funcionamento desses espaços, os quais podem, potencialmente, se constituir em instâncias de construção de governança pública de caráter democrático. Esses dispositivos legais parecem estar alinhados com os pressupostos do referencial teórico adotado para esta tese, na medida em que definem diretrizes para a composição e forma de funcionamento desses fóruns participativos. Tais diretrizes incluem a preocupação com a garantia do acesso às informações necessárias para a tomada de decisões, a representatividade dos diversos segmentos envolvidos e a paridade de participação, ainda que a última signifique apenas uma equivalência entre as representações governamentais e da sociedade civil.

No caso dos conselhos deliberativos adotados na gestão de muitas UCs (de uso sustentável), esses podem, em tese, se constituir em efetivas instâncias democráticas de governança pública. Para tal, devem ser entendidos como espaços de articulação entre os atores locais e também como fóruns de discussão e de pactuação das ações acordadas, tendo em vista os interesses envolvidos e a dinâmica local. Nesse sentido, o pleno desempenho de suas possibilidades envolve pressupostos que remetem a análise às duas vertentes do pensamento sobre governança. Assim, o funcionamento dos conselhos deliberativos deve compreender a dimensão de explicitação e negociação de conflitos, tendo como pressuposto a construção do poder na esfera comunicativa mas, também, aspectos relativos à articulação com os setores produtivos e o planejamento participativo das ações acordadas.

Quanto aos conselhos consultivos, adotados principalmente em UCs de proteção integral, apesar das limitações em relação ao poder de deliberar esses têm o potencial de se configurar como espaços centrais de articulação dos atores

---

<sup>97</sup> Para uma apresentação e discussão dos mecanismos para a participação social previstos no

locais, em processos de constituição de redes de solidariedade e na pactuação em relação aos conflitos identificados. Por outro lado, essas instâncias também podem ser importantes para a análise, o encaminhamento e a efetivação de projetos e ações vinculados ao processo de geração de renda, com base na visitação e no turismo nas áreas protegidas, bem como em atividades voltadas para a subsistência e para o desenvolvimento econômico das populações do entorno.

Assim, a dinâmica dos conselhos de Unidades de Conservação, enquanto fóruns participativos, tende a propiciar a interlocução entre os atores sociais representativos da sociedade para a discussão de problemas comuns. Nesse processo, são criadas oportunidades para que os atores sociais envolvidos se reconheçam e para que discutam e articulem suas demandas, expectativas, poderes e potencialidades. Sendo assim, nos conselhos devem ser propiciadas condições para que esses atores participem da elaboração e do desenvolvimento de projetos, os quais devem se constituir em propostas direcionadas ao bem comum e para o desenvolvimento, em bases locais. Por outro lado, essas instâncias de participação social se constituem como fóruns, por excelência, para a explicitação de conflitos, sendo também instâncias de articulação para a constituição de redes de solidariedade. Dessa forma, se configuram em espaços para o exercício político, nos quais a construção do poder de influir no processo se efetiva pela ação comunicativa (HABERMAS, 1980).

Sendo assim, a constituição dessas instâncias de participação social reflete os pressupostos centrais das duas linhas de pensamento em governança pública, consideradas nesta tese. Além disso, uma vez assegurada nos conselhos a participação social qualificada dos segmentos menos empoderados da sociedade, tais arenas participativas para a gestão de áreas protegidas se alinham ao princípio *habermasiano* de inclusão (HABERMAS, 1989), garantindo o direito de participar àqueles que tradicionalmente não têm voz nos processos políticos de tomada decisão.

Por outro lado, embora o ICMBIO assuma, formalmente, a missão institucional de “proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental”<sup>98</sup>, a opção dos níveis centrais de gerenciamento do ICMBio tem sido adotar um discurso institucional focado, primordialmente, em aspectos relativos à proteção do patrimônio natural, em detrimento daqueles relacionados à promoção do desenvolvimento socioambiental. Essa opção revela uma discrepância entre o discurso dessa instituição, expresso no *site* oficial, e aquele dos recentes marcos legais relativos às áreas protegidas, como o PNAP e o PNPCT. O que se observa, e que foi apresentado e discutido nesta tese, é que essa aparente contradição se deve ao fato de nessa instituição conviverem, lado a lado, propostas de cunho estritamente conservacionista com iniciativas democratizantes, afinadas com as vertentes mais engajadas do socioambientalismo.

As análises desenvolvidas indicam que essa contradição não deve ser interpretada como resultado da adoção, por parte do ICMBio, de um projeto amplo de políticas públicas, que contemple, simultaneamente, propostas das três linhas de pensamento ambiental apontadas por Alier (2007), quais sejam: o *Conservacionismo*; o *Desenvolvimento Sustentável* e o *Socioambientalismo*. Caso fosse resultante de um projeto político assim abrangente, o discurso oficial da autarquia deveria contemplar, de forma central e com clareza, a articulação entre essas três linhas de pensamento e ação. Não sendo assim, as diferentes linhas ideológicas do pensamento ambiental expressas no material veiculado no *site* dessa instituição parecem ser resultantes de um estado de constante disputa entre projetos políticos para a gestão ambiental, que se refletem nas políticas públicas do ICMBio para as áreas protegidas.

Dessa forma, parece ocorrer, nessa autarquia, um estado de permanente tensão entre os defensores dessas distintas linhas de pensamento, particularmente entre a vertente *Conservacionista*, que domina o discurso oficial da instituição, e a linha *Socioambientalista*, tendência relativamente recente no debate sobre o tema. No caso, o discurso *socioambientalista* parece decorrer das

---

<sup>98</sup> ICMBIO, Missão, Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/quem-somos/missao.html>>.

articulações estabelecidas por alguns interlocutores da instituição que atuam na ponta e que são confrontados, em sua prática cotidiana, com uma série de problemas e tensões sociais que afetam a sua atuação. Esses buscariam, portanto, articular teoria à prática, coadunando os objetivos de proteção da natureza, inerentes à sua atuação enquanto gestores de áreas protegidas, com o atendimento às demandas dos segmentos sociais com os quais convivem.

Nesse caso é preciso levar em consideração que as populações tradicionais, bem como as demais populações em áreas protegidas (cujo modo de vida depende, em algum grau, dos recursos da natureza) sofrem com uma dupla pressão: de um lado, as imposições do “novo” *paradigma ambientalista*, que compreende as propostas no campo da *ecoeficiência* e as demandas impostas pelo *conservacionismo* (ALIER, 2007), e, de outro, a pressão exercida pela expansão do capital, o que usualmente resulta em formas imediatistas e ambientalmente impactantes de apropriação dos recursos naturais.

Assim, populações cujos modos de vida subsistiram em áreas relativamente isoladas e à margem dos mecanismos de mercado, são confrontadas por intensas pressões, impostas pelo momento atual de globalização, que cobram a sua inserção na dinâmica da economia de mercado e/ou a disponibilização das áreas que ocupam para projetos de desenvolvimento. Tais projetos tanto podem se caracterizar pelos viés dos tradicionais modelos desenvolvimentistas de exploração de recursos, como pelo paradigma do *desenvolvimento sustentável*. Em tal contexto, as propostas socioambientalistas tendem a se expressar como um caminho possível para a sobrevivência dessas populações e para a conservação de paisagens naturais, com seus componentes de diversidade biológica e cultural.

Cabe, no entanto, considerar que o PNAP, o PNPCT e o próprio SNUC foram construídos a partir da premissa de que as políticas de proteção à natureza e manejo sustentável de recursos naturais são estratégicas para o desenvolvimento econômico e social de países *megadiversos*, como é o caso do Brasil. Essa visão, que tem a sua mais evidente expressão no processo de criação



e gestão de áreas protegidas, encontra, atualmente, forte oposição em relevantes setores da sociedade, que insistem na manutenção de um modelo de desenvolvimento pautado pelo imediatismo e pelo livre acesso aos recursos naturais. Nesse clima de tensões e incertezas, o estabelecimento de instâncias efetivas de controle social, que viabilizem a discussão de políticas de conservação da biodiversidade e de gestão de APs, implica que a sociedade esteja informada e sensibilizada quanto à importância do tema para sua própria existência. Tal condição constitui-se em pré-requisito para que possam ser estabelecidas redes de solidariedade, que permitam ativar mecanismos de pressão, capazes de se contrapor aos que propõem a manutenção do atual modelo de desenvolvimento.

A mudança no paradigma que rege, atualmente, o modelo de desenvolvimento econômico demanda a adoção, pela sociedade e pela gestão pública que a representa, de uma postura ética que considere os princípios da sustentabilidade. Implica também no reconhecimento do “nihilismo ético” (BARTHOLO JR., 2001, p. 21) subjacente ao atual modelo hegemônico de desenvolvimento, com suas consequências previsíveis e imprevisíveis. Impõe ainda a necessidade de se adotar uma postura crítica frente às consequências das escolhas e ações empreendidas e de se reconhecer a responsabilidade coletiva com a perenização da vida (idem, p. 21-22). Nesse sentido, investir na democratização da informação e na sensibilização da sociedade para a importância da diversidade biológica, e de seu uso responsável, se configura em uma aposta na direção de uma mudança da atitude em relação ao tema.

Não cabe, porém, acreditar que o simples fato de indivíduos estarem informados e sensibilizados assegure uma mudança de valores, que conduza a uma nova postura da sociedade em relação à proteção da natureza. Como afirma David Pepper: *“la gente no cambiará sus valores simplemente porque se les enseñen’ otros diferentes”* (apud DOBSON, 1997, p. 262). Crer que os indivíduos e a sociedade possam se “converter” em altruístas defensores da natureza, sem conflitos, é interpretar o processo histórico a partir de uma postura ingênua, principalmente quando expressivos setores da sociedade têm interesses (e hábitos) que conflitam com os objetivos de proteção da natureza (SOARES,

2012, p. 147-148). Pode-se, no entanto, acreditar que levar temas polêmicos a processos participativos qualificados venha a resultar em decisões socialmente mais justas. Isso porque, como afirmam Gutmann e Thompson (2004), a dinâmica de *justificação de razões* e de *discussão sistemática* permitiria considerar diversos aspectos da proposta em questão, que podem compreender tanto parâmetros técnicos quanto as suas implicações econômicas, sociais, subjetivas e políticas. Além disso, o fato de a deliberação ser pública expõe os envolvidos às implicações morais de suas posições e decisões. Desta forma, aqueles que representam determinadas posições têm que defendê-las e justificá-las, moral e tecnicamente, frente a opositores, ou mesmo possíveis vítimas de suas proposições.

Sendo assim, investir em estratégias de comunicação na formação de redes de solidariedade tende a contribuir efetivamente para a mobilização, com vistas ao exercício de controle social no plano da gestão de áreas protegidas. No caso específico do PNAP, esse compromisso foi contemplado na proposta inicial de criação e funcionamento do Fórum Nacional de Áreas Protegidas, ligado à estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA). No entanto, apesar de estar previsto em decreto, esse fórum não mais funciona, o que pode ser interpretado como uma mudança no direcionamento e nas prioridades adotadas pelo MMA.

Essa guinada no direcionamento político pode ser situada no contexto da segunda metade da primeira década do século corrente, cujo marco mais notável na esfera ambiental brasileira foi representado pela divisão do IBAMA, em 2007. Tal mudança parece coincidir com a priorização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) enquanto principal direcionador das políticas públicas para o desenvolvimento no país. Lançado em janeiro de 2007 e tendo como objetivo principal a criação de infraestrutura, especialmente de transportes e de geração de energia, a adoção do PAC determinou uma pressão, governamental e de setores empresariais interessados, pela flexibilização nos procedimentos de licenciamento ambiental, com o objetivo de assegurar a celeridade dos processos de análise e autorização. Nesse contexto, vem sendo possível observar o aumento da pressão sobre as áreas protegidas, muitas das quais são afetadas pelos projetos de

desenvolvimento priorizados pela esfera governamental. É característico também desse momento a expansão das áreas exploradas pelo agronegócio e uma forte pressão exercida pelo “lobby” ruralista, o qual conta com forte representação no Congresso Nacional e que vem conseguindo vitórias expressivas no plano político, como é o caso da aprovação do Novo Código Florestal<sup>99</sup>, mais “flexível” em relação ao desflorestamento para expansão da agricultura. A mesma bancada exerce também forte influência sobre as propostas para mudanças no *Estatuto do Índio*, atualmente em tramitação no Congresso.

Nesse contexto, o fortalecimento das instâncias de participação social nas políticas de proteção à natureza se expressa como uma estratégia de resistência fundamental para as populações tradicionais ameaçadas. Tais estratégias de resistência podem originar situações de confronto com as políticas de desenvolvimento de Estado, em uma dinâmica que tende a acirrar as tensões entre aqueles que, na sociedade e no Estado, defendem essas posições antagônicas.

Dessa forma, as instâncias estabelecidas para a gestão participativa de Unidades de Conservação podem ser consideradas como espaços de legitimação do poder constituído. Por outro lado, tais fóruns podem, em tese, se constituir em espaços de construção de poder forjado na ação comunicativa (HABERMAS, 1980), nos quais o reconhecimento dos atores sociais e de suas demandas se complementa pelo compartilhamento de propostas e a justificação das razões (GUTMANN & THOMPSON, 2004) que levam os atores sociais a apresentar e defender tais propostas. Nesse processo dialógico, os atores sociais envolvidos tendem a desenvolver capacidades (SEN, 2000) e têm a possibilidade de estabelecer redes sociais mais amplas (O'CONNOR, 2002), que podem contribuir para a defesa de seus interesses e pontos de vista. Nesse sentido, os espaços de gestão participativa podem servir à construção da governança democrática, superando a mera dimensão de legitimação da gestão. Por outro lado, esses fóruns desempenham o importante papel de imprimir legitimidade à gestão das

---

<sup>99</sup> Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

UCs, reforçando as posições adotadas pela interlocução pública e fortalecendo o respeito às demandas emanadas da sociedade e às posições ali pactuadas.

Assim, em vista do que foi apresentado e discutido, pode-se concluir que o SNUC e o PNAP, bem como os instrumentos de políticas públicas deles derivados, constituem marcos legais alinhados com a proposta de democratização da gestão de áreas protegidas. Nesse sentido, a adoção da concepção de governança sob um enfoque democrático-participativo se expressa como uma opção fundamental para estabelecer, democratizar e fortalecer as instâncias de participação e controle social no que se refere às políticas públicas de proteção à natureza. Por essa concepção, instâncias participativas de gestão podem se traduzir, efetivamente, em espaços de construção de governança democrática, funcionando como fóruns de interlocução e negociação política na construção e acompanhamento de políticas públicas para o setor. Sendo assim, nos processos de gestão direcionados por uma concepção democrático-participativa de governança, a consecução de resultados concretos e quantificáveis não deve ser interpretada como a meta central a ser atingida (como ocorre nos processos pautados por uma concepção gerencial), mas como consequência das articulações estabelecidas entre os atores sociais.

Porém, múltiplos entraves vêm ocorrendo para a plena efetivação desses instrumentos de construção de políticas públicas democratizantes. Avanços nessa direção dependem de uma profunda mudança na forma como a sociedade interpreta a biodiversidade e as propostas para a sua conservação. Depende também da adoção, pelos agentes sociais, de uma nova postura ética na relação entre sociedade e natureza e desses serem capazes de se organizar para influir no direcionamento das políticas públicas e no controle social da gestão pública.

O que se pode afirmar com esta tese é que, em mais de uma década de vigência, o SNUC provê uma base legal que tem servido para balizar efetivas mudanças no modelo de gestão de Unidades de Conservação no Brasil, inclusive no que diz respeito ao estabelecimento e democratização de instâncias de participação social. Quanto ao PNAP, resta ainda saber se as propostas que contém para a construção de governança de cunho democrático serão

efetivamente incorporadas aos processos de gestão pública. No caso das áreas protegidas, essa dinâmica compreende a constituição do espaço público e a sua caracterização como parte da esfera da negociação política, campo no qual os atores sociais devem ter a possibilidade de se fazer ouvir e de constituir alianças para defesa de seus interesses. Porém, todo esse processo depende, sem dúvida, da postura que o conjunto da sociedade brasileira adote com relação às demandas de conservação da biodiversidade e frente a seu próprio processo de democratização.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. *Las políticas ambientales ante las coacciones de la globalización*. In: Los tormentos de la material: aportes para una ecología política latinoamericana. H. Alimonda (org.). Buenos Aires: CLACSO, 2006.

AKTOUF, Omar. *Governança e Pensamento Estratégico: uma crítica a Michael Porter*. São Paulo: RAE - Revista de Administração de Empresas. Jul./Set. 2002

ALIER, J. M. *O Ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração*. São Paulo: Contexto, 2007.

ALVES, J. A. Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.

ALVES, M.O., BURSZTYN M. *Panacéias da boa governança: o caso do Programa Brasileiro de Combate à Desertificação*. In: VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. Cuiabá: Eco-Eco, 2009. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/VIII/GT4-1-145-20090617015454.pdf> Acesso em: 17 janeiro 2013.

AVRITZER, Leonardo. 2009. *Prefácio*. In: *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Ângela Cristina Ribeiro Marques (org.). Belo Horizonte: Autêntica

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F.. *Governança, "Accountability" e Responsividade*. Revista de Economia Política, v. 22, n. 1, (85), jan./mar., 2002.

BARTHOLLO JR, R.. *A mais Moderna das Esfinges: Notas sobre Ética e Desenvolvimento*. In *A difícil Sustentabilidade*, Marcel Burztein (org.). Rio de Janeiro, Terra Mater. 2001.

BAUMAN, Zygmunt. 2003. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Zahar.

BENSUSAN, Nurit. 2001. *Os Pressupostos Biológicos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. In *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. Antônio Herman Benjamin (org.). Rio de Janeiro: Forense Universitária.

BONFIM, Fernando Correia Riserio do. 2007. *Governança Ambiental e Unidades de Conservação do Meio Ambiente: Uma abordagem institucionalista* (dissertação de mestrado). São Paulo: Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/1832>

BORDENAVE, Juan e. Diaz. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense. 1986

BRASIL. *Decreto Nº 7.515 de 8 de junho de 2011*. Brasília, Diário Oficial da União. 2011.

----- *Decreto Nº 6.177 de 1º de agosto de 2007. Que promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais*. Brasília, Diário Oficial da União. 2007a

----- *Lei Nº 11.516, de 28 de agosto de 2007*. Brasília, Diário Oficial da União. 2007b.

----- *Decreto Nº 6.100, de 26 de abril de 2007*. Brasília, Diário Oficial da União. 2007c.

----- *Decreto Nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007, que Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais*. Brasília, Diário Oficial da União. 2007d.

----- *Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006. Que Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial. 2006a.

----- *Decreto nº 5.718, de 13 de Março de 2006, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial. 2006b.

----- *Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003, que Dispõe sobre o Programa Nacional da Diversidade Biológica - PRONABIO e a Comissão Nacional da Biodiversidade, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial. 2003.

----- *Decreto 4.340, de 23 de agosto de 2002*. Brasília: Diário Oficial. 2002.

----- *Decreto Nº 3.833, DE 5 DE JUNHO DE 2001. Que aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial. 2001a.

----- *Decreto nº 3.942, de 27 de setembro de 2001*. Brasília: Diário Oficial. 2001b.

----- *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial. Brasília: Diário Oficial. 2000.

----- *Decreto Legislativo nº2 de 5 de junho de 1992. Convenção da Diversidade Biológica*. Brasília: MMA, 1992. Disponível em: <http://www.cdb.gov.br/CDB>

----- *Decreto no 99.274, de 6 de junho de 1990*. Brasília: Diário Oficial. 1990.

-----*Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

-----*Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 198, Que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismo de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial. 1981.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: 34. (1998).

CARVALHO, Priscila T. *Há solução para o antagonismo entre Redistribuição e Reconhecimento?* In *Redescrições – Revista on line do GT de Pragmatismo e Filosofia Norte-americana*. Ano 2, Número 2. 2010.

CAVALCANTI, Clóvis. 2004. *Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil*. In *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica* Vol. 1, págs. 1-10. Disponível em: <http://www.redibec.org/anteriores.html> Acesso em 12 de fevereiro de 2014.

-----2006. *Governança ambiental no Brasil: Um panorama ecológico-econômico*. In: *Seminário sobre Governança Ambiental no Brasil: contexto, realidade e rumos*, 1. 2006. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2006.

COASE, Ronald H.. *The nature of the firm*. Londres: *Economica, New Series*, Vol. 4, Issue 16. Pag. 386-405. Nov. 1937

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1996.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997*. Brasília: Diário Oficial.

CORNWALL, A.; ROMANO, J. O.; SHANKLAND, A. *Culturas da política, espaços de poder: contextualizando as experiências brasileiras de governança participativa*. In *Olhar Crítico sobre Participação e Cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local*. Jorge O. Romano, Maristela Paula de Andrade e Marta Antunes (orgs.). São Paulo: Expresso Popular. 2007.

COZZOLINO, L. F. F.; IRVING, M. de A. *Gestão em Unidades de Conservação: Um caminho teórico e metodológico possível a partir da ótica da governança na APA do Sana (Macaé, RJ)*. In *Áreas protegidas e inclusão social: Construindo novos significados*. Marta de Azevedo Irving (org). Rio de Janeiro: Aquarius. 2006.

CREADO, Eliana Santos Junqueira; FERREIRA, Lúcia da Costa. *O caleidoscópio conservacionista: o SNUC como um acordo temporário no ambientalismo*. Vitória: *Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais – UFES*. 2011. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/SNPGCS/issue/current> Acesso em 12 de fevereiro de 2014.



CUNHA, Eleonora Schettini M. *Conferências de políticas públicas e inclusão participativa*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

DAGNINO, E. *Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In: Dagnino, E. (org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: EDUSP. 1997.

DEFARGES, P. M. *A Mundialização: o fim das fronteiras?* Lisboa: Instituto Piaget. 1993.

DIEGUES, A. C. *Etnoconservação da natureza: enfoques alternativos*. In *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. Antônio Carlos Diegues (org.). São Paulo: Hucitec. 2000.

DOBSON, Andrew. *El pensamiento político verde: una nueva ideología para el siglo XXI*. Barcelona: Paidós Ibérica. 1997.

----- *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo: Hucitec. 1996.

DUARTE, Lílian Cristina Burlamaqui. *Política externa e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2003.

EGUREN, Lorenzo. *Mercado de Energías Renovables y Mercado del carbono en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. 2007.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. *Crise e reforma do Estado: uma questão de valorização do servidor*. Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP. 1996.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. 2009. *A Banalização da Sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local*. Brasília: Sociedade e Estado, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009.

FOX, J. *How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural México*. World Development, 24(6), Junho 1996.

FRASER, Nancy. *Reconhecimento sem ética?* In *Teoria Crítica do Século XXI*. Jessé Souza e Patrícia Mattos (orgs.). São Paulo: Annablume. 2007.

----- *Da redistribuição ao reconhecimento – dilemas da justiça na era pós-socialista*. In Jessé Souza (org.) *Democracia hoje: Novos desafios para a teoria contemporânea democrática*. Brasília: UNB. 2001.

FREY, Klaus. 2007. *Governança Urbana e Participação Pública*. In: RAC-Eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Janeiro /Abril 2007. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/rac-e> Acesso em 22 de maio de 2010.

GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática com participação popular no planejamento e na organização da educação nacional*. CONAE, 2014.

Disponível em [http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti\\_final.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf)

GOHN, M. G. M. *O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana* In: *Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores* ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

----- *Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica*. 4a ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições*. São Paulo: EAESP/FGV, 2003.

GONÇALVES, Alcindo. *O conceito de governança*. XIV Encontro do CONPEDI. 2005.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce e PLUPMTRE, Tim. *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Durban: UICN. 2003.

GUARYASSU, Sandra Maria dos Santos (org.). *Gerenciamento de Áreas de Proteção Ambiental no Brasil*. Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza. 2003.

GURGEL, Helen C. Gurgel; HARGRAVE, Jorge; FRANÇA, Fábio; HOLMES, Roberta M.; RICARTE, Fabio M.; DIAS, Braulio F. S.; RODRIGUES, Camila G. O.; BRITO, Maria Cecília Wey. *Unidades de Conservação e o falso dilema entre conservação e desenvolvimento*. In: *Boletim Regional, Urbano e Ambiental nº3*. Brasília: IPEA. 2009.

GUTMANN, Amy. *A desarmonia da democracia*. In: *Lua Nova*, nº 36. São Paulo: Lua Nova. 1995

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Why deliberative Democracy?* Princeton University Press. 2004.

HABERMAS, J. *O conceito de poder de Hannah Arendt (1976)*. In *Habermas*. Freitag, B. e Rouanet, S. P. (orgs.). São Paulo: Ática. 1980.

----- *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1989.

----- *Três modelos normativos de democracia*. Belo Horizonte: Cadernos da Escola do Legislativo. 1995.

----- *Direito e Democracia: entre factividade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Universitário. 2003.

HARDT, M., NEGRI, A. *Império*. Rio de Janeiro: Record. 2001.

HERRMANN, G.; MARQUES, C. P.. *Oficinas de capacitação e planejamento de conselhos consultivos: estruturando a participação responsável na gestão das unidades de conservação*. Anais do VII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Natal: VII CBUC. 2012.

ICMBIO. *Instrução Normativa nº29, de 05 de setembro de 2012, que disciplina, no âmbito do Instituto Chico Mendes, as diretrizes, requisitos e procedimentos administrativos para a elaboração e aprovação de Acordo de Gestão em Unidade de Conservação de Uso Sustentável federal com populações tradicionais*. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2012a.

----- *Memória da Reunião Extraordinária do Comitê Gestor de 05 de setembro de 2012*. Gabinete da presidência. 2012b. Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/memoria050912.pdf>  
Acesso em 12 de maio de 2014.

----- *Manual de Procedimentos Administrativos da Divisão de Gestão Participativa*. Brasília: ICMBio. 2012c.

----- *Instrução Normativa nº 11, de 08 de junho de 2010, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação e funcionamento de Conselhos Consultivos em unidades de conservação federais*. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2010.

----- *Instrução Normativa nº 5 de 15 de maio de 2008*, Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de estudos técnicos e consulta pública para a criação de unidade de conservação federal. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

----- *Instrução Normativa nº02, de 18 de setembro de 2007. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reserva Extrativista e de Reserva de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2007.

IISD. *Summary of the seventh conference of the parties to the Convention on Biological Diversity*. In: *Earth Negotiations Bulletin Vol. 9 No. 284 (IISD) 23 February 2004*. Disponível em: <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb09284e.pdf>  
Acesso em 15/05/2009

IRVING, Marta; GIULIANI, G. M.; LOUREIRO, C. F. B. *Natureza e Sociedade: Desmistificando Mitos para a Gestão de Áreas Protegidas*. In: Marta Irving; Gian Mario Giuliani; Carlos Frederico B. Loureiro, (org.). 2008. *Parques Estaduais do Rio de Janeiro: construindo novas práticas para a gestão*. Rio de Janeiro: Rima.

IRVING, Marta de Azevedo e MATOS, Karla. *Gestão de Parques Nacionais no Brasil: Projetando Desafios para a Implementação do Plano de Nacional Estratégico de Áreas Protegidas*. Revista Floresta e Ambiente, V13, N°2, 2006, p.89-96.

KINZO, Maria D'Alva 2004. *Partidos e democracia no Brasil pós-1985*. In Revista Brasileira de Ciências Sociais Vol. 19 nº. 54. São Paulo: ANPOCS.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. *Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?* Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública vol.40 nº3 Rio de Janeiro Maio/Junho 2006.

KOOIMAN, Jan. *Governing as Governance*. Londres: Sage. 2003.

LANDERDHAL, Maria Celeste; UNFER, Beatriz; BRAUN, Katia ; SKUPIEN, Jovito Adiel . *Resoluções do Conselho de Saúde: instrumento de controle social ou documento burocrático?* In: Ciência e Saúde Coletiva, nº15. Rio de Janeiro: Abrasco. 2008

LAYRARGUES, P. P., CASTRO, R. S. de (orgs.). *Repensar a educação ambiental: um olhar crítico*. São Paulo: Cortez, 2009.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. *Educação Para a Gestão Ambiental: a cidadania no enfrentamento político dos conflitos socioambientais*. In: *Sociedade e Meio Ambiente: a Educação Ambiental em debate*. Carlos Frederico Bernardo Loureiro, Philippe Pomier Layrargues, Ronaldo Souza de Castro (orgs.). São Paulo: Cortez Editora. 2002.

LIGERO, A.A.G. 2005. *O juiz e a decisão por equidade*. Revista Jurídica da UniFil, Ano II, nº 2. Londrina: UNIFIL

LIMA, José Júlio Ferreira. *O conceito de equidade social como referencial para avaliação de políticas urbanas*. In: Anais eletrônicos. Recife: III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico. 2010

LOUREIRO, C. F. B.; BARBOSA, G. L.; ZBOROWSKI, M. B. *Os vários "ecologismos dos pobres" e as relações de dominação no campo ambiental*. In: Loureiro, C. F. B., Layrargues, P. P. e Castro, R. S. de (orgs.). *Repensar a educação ambiental: um olhar crítico*. São Paulo: Cortez. 2009.

LOUREIRO, C. F. B. *et al.*. *Educação ambiental e gestão Participativa em Unidades de Conservação 2ª ed. revisada e atualizada*. Rio de Janeiro, IBAMA. 2005.

LOUREIRO, C. F. B.; FRANCA, N.; AZAZIEL, M. 2007. *Educação ambiental e conselho em unidades de conservação: aspectos teóricos e metodológicos*. 1ª ed. Rio de Janeiro: IBASE. 2007.

LOUREIRO, C. F. B.; SAISSE, M. V.; CUNHA, C. C. *Histórico da educação ambiental no âmbito federal da gestão ambiental pública: um panorama da divisão do IBAMA à sua reconstrução no ICMBio*. In *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 28, p. 57-73, jul./dez. 2013. Curitiba: UFPR. 2013

LOUREIRO, C. F. B.; SAISSE, M. V.. *Educação ambiental na gestão ambiental pública brasileira: uma análise da SEMA ao ICMBio*. In: *Revista de Educação Pública*, v. 23, n. 52, p. 105-129, jan./abr. 2014. Cuiabá: UFMT. 2014.

MASERUMULE, Mashupye Herbet. *Good Governance in the New Partnership for Africa's Development (NEPAD): a public administration perspective* (Tese de Doutorado). Pretoria: University of South Africa. 2011.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social. *I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais: uma experiência na formulação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: MDS. 2004. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/orgaoscolegiados/orgaos-em-destaque/cnpct/arquivos/relatorios/PDF%20-%20I%20Encontro%20Nacional%20de%20Comunidades%20Tradicionais.pdf/view>

Acesso em 20 de março de 2014.

MERCADANTE, Maurício. *Depoimento: avanços e retrocessos pós SNUC*. Disponível em: <http://uc.socioambiental.org/o-snuc/depoimento-avan%C3%A7os-e-retrocessos-p%C3%B3s-snuc>. 2010. Acesso em 18 de abril de 2012.

----- *Uma Década de Debate e Negociação: a História da Elaboração da Lei do SNUC*. In *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. Antônio Herman Benjamin (org.). Rio de Janeiro, Forense Universitária. 2001.

MIGUEL, Luis Felipe. *Deliberacionismo e os limites da crítica: uma resposta*. In *Opinião Pública* Vol. 20, nº 1. Campinas: CESOP. 2014.

----- *Teoria Democrática Atual: um esboço de mapeamento*. In: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, nº59. São Paulo: AMPOCS. 2005

----- *A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo*. In *Dados - Revista de Ciências Sociais* Vol. 45, nº3. Rio de Janeiro, UERJ. 2002.

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Germán. *Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro*. In: *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o Século XXI?* Carlos Milani, Carlos Arturi e Germán Solinís (orgs.). Porto Alegre, Editora da UFRGS. 2002.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. *Oficina Gestão Participativa no SNUC – documento final*. Brasília, Ministério do Meio Ambiente. 2004

----- *O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2011. Disponível em:

[http://www.mma.gov.br/estruturas/240/publicacao/240\\_publicacao05072011052536.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/240/publicacao/240_publicacao05072011052536.pdf) Acesso em 12 de dezembro de 2013.

MOTA, Jose Aroudo; GAZONI, Jefferson Lorencini; REGANHAN, José Maria; SILVEIRA, Marcelo Teixeira da; GÓES, Geraldo Sandoval. *Trajatória da governança ambiental*. In Boletim Regional e Urbano nº 01, dezembro de 2008. Brasília: IPEA. Págs. 11-20. 2008.

Disponível

em:

[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bru/bru\\_01.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bru/bru_01.pdf)  
Acesso em 06 de abril de 2013.

MOUFFE, C.. *Por um modelo agonístico de democracia*. Curitiba: Revista de Sociologia Política nº 25, pág. 165 – 175. 2006

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração do Milênio das Nações Unidas*, Resolução A/RES/5/2 de 8 de setembro de 2000. Nova York: Cimeira do Milênio, 2000.

O'CONNORS, James. *¿Es posible El capitalismo sostenible?* In: ALIMONDA, H. (org.). *Ecología política: naturaleza, sociedad y utopia*. Buenos Aires: CLACSO, 2002

O'DONNEL, Guillermo. *Accountability horizontal e as novas poliarquias*. In Lua Nova nº 46. São Paulo: Lua Nova. 1998.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Sistema Brasileiro de Unidades de Conservação: De onde viemos e para onde vamos?* In Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, Anais. Curitiba, Unilivre. 1997.

----- *Área de Proteção Ambiental*. In *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: O Regime Jurídico das Unidades de Conservação*. Antônio Herman Benjamin (org.). Rio de Janeiro, Forense Universitária. 2001.

PERRUZOTTI, Enrique. *A política de Accountability Social na América Latina*. In. Sociedade Civil e participação, Enrique Perruzotti, Marcio Simeone, Miguel Arroio (orgs.). Belo Horizonte: UFMG, 2009.

PNUMA. *Governança Ambiental*. Disponível em:

<http://www.pnuma.org.br/interna.php?id=51> Acesso em dezembro de 2013.

PORTER, Michael E. *The Competitive advantage of nations*. Harvard: Harvard Business Review. Março/abril de 1990.

QUINTAS, J. S. e GUALDA, M. J. *A Formação do Educador para atuar no Processo de Educação Ambiental*. Brasília: IBAMA. 1995.

REGO, V. V. B. S. *Conselhos Gestores de Áreas de Proteção Ambiental: instrumento de autonomia ou de controle?* Rio de Janeiro: XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, anais. 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Nuestra América: reinventar um paradigma subalterno de reconhecimento e redistribuição*. In: *A Gramática do Tempo: Para Uma Nova Cultura Política*. São Paulo, Editora Cortez. 2006.

SANTOS, Maria Helena de Castro. *Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas*. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; AZEVEDO, Sérgio de; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Democracia e Gestão local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil*. In: *Governança democrática e poder local*. Rio de Janeiro: Revan. 2004.

SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio, Zahar, 1984

SCHLOSBERG, D. *Reconceiving environmental justice: global movements and political Theories*. Environmental Politics, Vol. 13, Nº 3A. 2004.

SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Akwé: Kon Voluntary Guidelines for the Conduct of Cultural, Environmental and Social Impact Assessment regarding Developments Proposed to Take Place on, or which are Likely to Impact on, Sacred Sites and on Lands and Waters Traditionally Occupied or Used by Indigenous and Local Communities*. Montreal, 25 p. (CBD Guidelines Series). Disponível em: <http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf>. Acesso em 12 de outubro de 2010.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. *Políticas Sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias*. In: *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*, Capítulo 8. Brasília: Ipea, 2005.

SIMON, Alba. *Conflitos na Conservação da natureza: O caso do Parque Estadual da Serra da Tiririca*. In *I Encontro Científico da do Parque Estadual da Serra da Tiririca*, Resumos. IEF-RJ, Rio de Janeiro, 2008

SOARES, David G. *Conflito, ação coletiva e luta por direitos na Baía de Guanabara* (Tese de Doutorado em Sociologia). Rio de Janeiro: UFRJ. 2012.

SOUZA, Henrique Nakano de. *Uma análise crítica sobre o papel dos conselhos gestores de Unidades de Conservação. Estudo de caso do conselho gestor do Parque Estadual da Ilha Grande, RJ*. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social). Rio de Janeiro: UFRJ. 2011.

UICN. *V Congresso Mundial de Parques: Acuerdo de Durban e Recomendaciones*. Durban, UICN. 2003.

UNEP. *Decisions Adopted by the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity at its Tenth Meeting*. Nagoya: EP/CBD/COP. Outubro de 2010. Disponível em: <http://www.cbd.int/decisions/> Acesso em 27/02/2014. Acesso em 12 de setembro de 2013.

UNESCO. *Convention on Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001429/142919e.pdf>. Acesso em 2 de setembro de 2009.

UNITED NATIONS. *United Nations Millennium Declaration*. Nova Iorque: *United Nations*. 2000.

VAN STRALEN, Cornelis Johannes; DE LIMA, Ângela Maria Dayrell; FONSECA SOBRINHO, Delcio; SARAIVA, Leonor do Espírito Santo; VAN STALEN, Terezinha Berenice de Sousa; BELISÁRIO, Soraya Almeida. *Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul*. In: *Ciência e Saúde Coletiva*, nº11. Rio de Janeiro: ABRASCO. 2006.

WEISS, T. G. *Governance, Good Governance, and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges*. *Third World Quarterly*, v. 21, p. 795-814, 2000.

WILLIAMSON, Oliver. *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*. The University of Chicago Press: *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 2, (Oct., 1979), pp. 233-261. 1979.

YOUNG, Iris Marion. *Desafios ativistas à democracia deliberativa*. In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº13. Brasília: UNB. 2014.

THE WORLD BANK. *Managing Development - The Governance Dimension*. Washington: World Bank Institute. 1991.

----- *Indicadores de Governança 1996-2007*. Washington: *World Bank Institute*. 2008. Disponível em: [http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/Brochure\\_por.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/Brochure_por.pdf) Acesso em sete de junho de 2012.

WWF-BRASIL. *Consulta Pública e Unidade de Conservação*. São Paulo, Athalaia. 2010.

ZHOURI, Andréa. *Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental*. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23 nº 68. ANPOCS. Outubro de 2008



SÍTIOS ELETRÔNICOS CONSULTADOS:

<http://www.icmbio.gov.br>

<http://www.iisd.ca/biodiv/cop7/curtain.html>

<http://www.ipea.gov.br>

<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao>

<http://www.pnud.org.br/odm/>

<http://www.pnuma.org.br>

## ANEXO 1 – ICMBIO -MAPA DO SITE

(disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/mapa-do-site>)

13/9/2014 Mapa do Site

<http://www.icmbio.gov.br/portal/mapa-do-site.html> 1/6

[Pular para conteúdo](#)

[Pular para navegação](#)

[www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br) [www.sic.gov.br](http://www.sic.gov.br)

[Início](#)

[Ir para Conteúdo](#)

[Mapa do Site](#)

[Fale Conosco](#)

[Acesso à Informação](#)

[Pesquisa...](#)

**Tamanho da Fonte**

[Maior](#)[Tamanho original](#)[Menor](#)

Foto: Eridiane Lopes Estação Ecológica de Taiamã | Pantanal

[QUEM SOMOS](#)

[O QUE FAZEMOS](#)

[BIODIVERSIDADE](#)

[Unidades de Conservação](#)

[Fauna Brasileira](#)

[Centros de Pesquisa](#)

[SERVIÇOS](#)

[Atendimento ao Cidadão](#)

[Crie sua Reserva](#)

[Seja um Brigadista](#)

[Seja um Voluntário](#)

[SISBIO](#)

[Autorização para Licenciamento](#)

[Infrações Ambientais](#)

[Consultas Públicas](#)

[Licitações / Editais](#)

[Boletins de Incêndio](#)

[Geoprocessamento](#)

[Sistemas](#)

[COMUNICAÇÃO](#)

[Notícias](#)

[Newsletter](#)

[Sala de Imprensa](#)

[Parceiros](#)

[Vídeos](#)

[Publicações](#)

[Downloads](#)

[Logomarca](#)

[Galeria de Imagens](#)

**MAPA DO SITE**

[QUEM SOMOS](#)

[O Instituto](#)

[Nossas Competências](#)

[Missão](#)

[Nossa Estrutura](#)

[Quem é Quem](#)

[Presidência](#)

[DIPLAN](#)

[DIMAN](#)

[DISAT](#)

[DIBIO](#)

13/9/2014 Mapa do Site

<http://www.icmbio.gov.br/portal/mapa-do-site.html> 2/6

[Comitê Gestor](#)

[Gestão Estratégica](#)

[Onde Estamos](#)

[Agenda do Presidente e Diretores](#)

[Agenda do Presidente](#)

[Agenda da DIPLAN](#)

[Agenda da DIBIO](#)

[Agenda da DIMAN](#)

[Agenda da DISAT](#)

[Academia Nacional da Biodiversidade](#)

[Cursos](#)

[Parcerias](#)

[Relatórios de Gestão](#)

[Legislação](#)

[Leis](#)

[Decretos](#)

[Instruções Normativas](#)

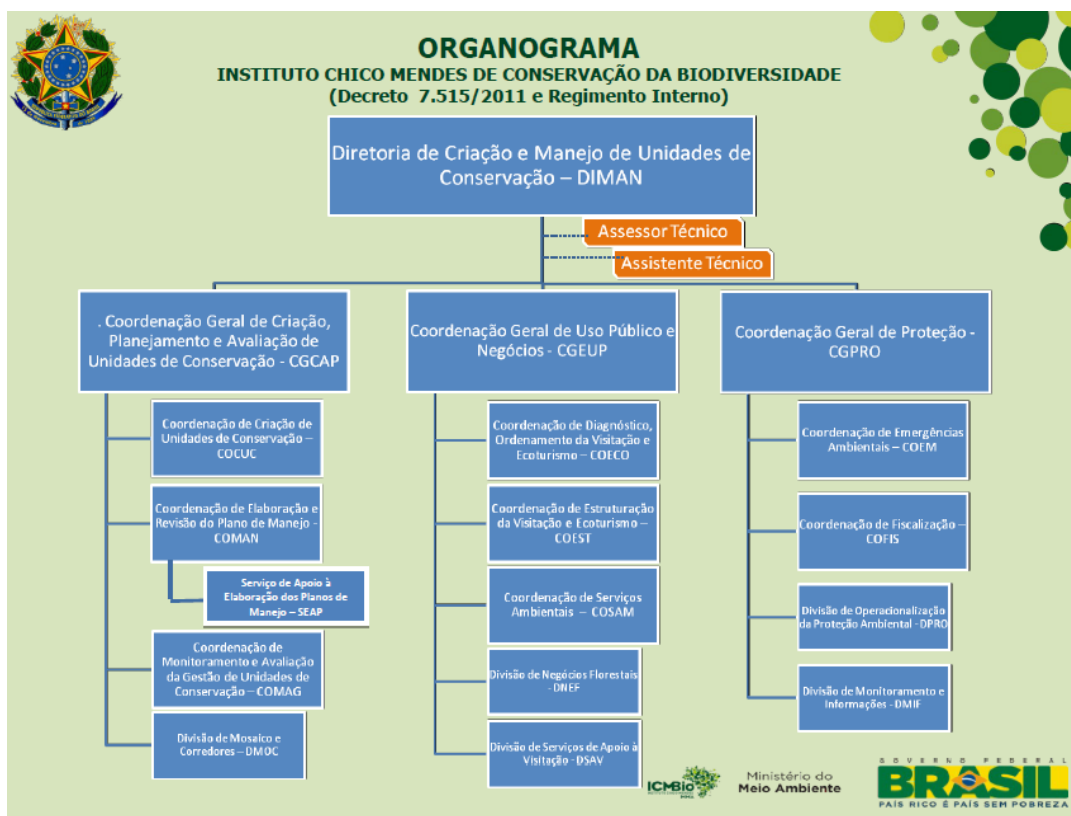
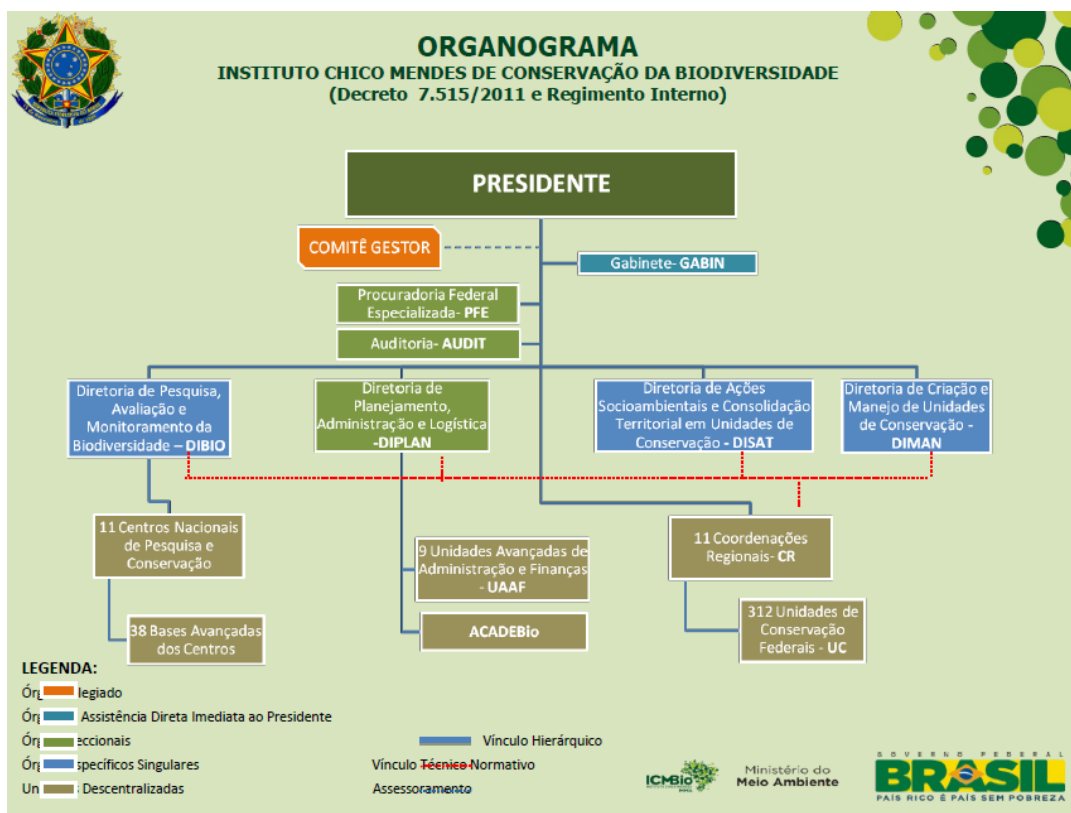
[Portarias](#)

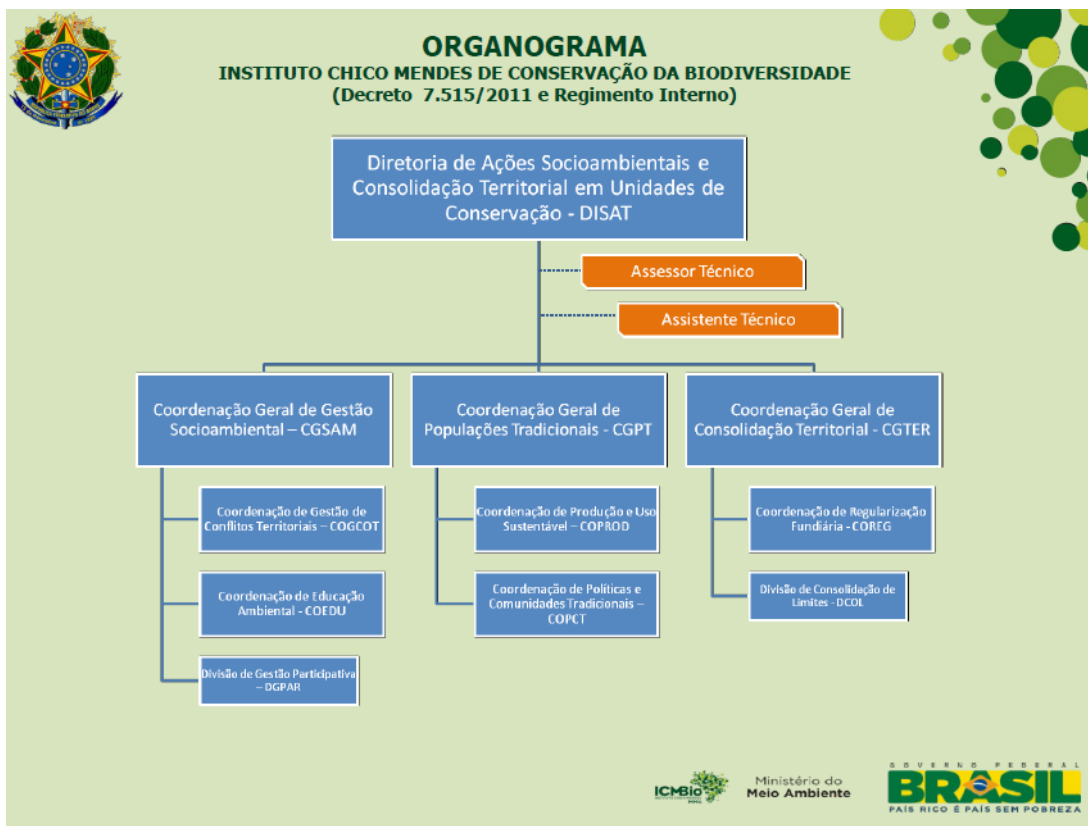
Portarias 2014  
Resenhas do Diário Oficial da União  
Procuradoria Federal Especializada  
Coordenações Regionais  
O QUE FAZEMOS  
Criação de UCs  
Lista de Consultas Públicas  
Consultas Públicas  
Efetividade da Gestão de UCs  
Mosaicos e Corredores Ecológicos  
Projeto Jalapão  
Mosaicos Reconhecidos Oficialmente  
UCs - Mosaicos e Corredores  
Unidades de Conservação - Mosaico Bocaina  
Mosaico do Oeste do Amapá e Norte do Pará  
Proteção  
Fiscalização Ambiental  
Emergências Ambientais  
Monitoramento Ambiental  
Boletins de Risco de Fogo  
Visitação  
Estruturação de Unidades de Conservação  
Unidades Abertas a Visitação  
Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais  
Visite Os Parques  
Localize Outras Unidades  
Compartilhe Foto ou Vídeo  
Consolidação Territorial  
Gestão Socioambiental  
Gestão Participativa  
Gestão de Conflitos  
Educação Ambiental  
Populações Tradicionais  
Produção e Uso Sustentável  
Uso Sustentável em UCs  
Floresta Nacional do Tapajós  
Políticas e Comunidade Tradicionais  
Manejo para Conservação  
Pesquisa e Monitoramento  
Monitoramento  
Caatinga  
Marinho Costeiro  
Programas de Monitoramento  
Projetos Apoiados  
Projetos Apoiados em 2011  
Anurofauna do Revis dos Campos de Palmas  
13/9/2014 Mapa do Site  
<http://www.icmbio.gov.br/portal/mapa-do-site.html> 3/6  
Projetos Apoiados em 2010  
Cepam - Primatas em Unidades de Conservação da Amazônia  
Projetos Apoiados em 2012  
Caracterização da caça de subsistência e seus efeitos sobre as populações de mamíferos de médio e grande porte na Resex Alto Tarauacá/AC  
Projetos Apoiados em 2013  
Atropelamentos da fauna silvestre na ESEC Taim: Impacto da rodovia BR 471  
Iniciação Científica  
Nossos Pesquisadores  
Como Participar  
Venha Pesquisar Conosco  
Seminários de Pesquisa  
Revistas e Periódicos  
Administração  
Compensação Ambiental  
Programas e Projetos  
Projeto Manguezais do Brasil  
Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade-Probio II  
Programa Voluntariado  
BIODIVERSIDADE  
Unidades de Conservação  
Acordos de Gestão  
Unidades nos Biomas  
Amazônia  
Unidades de Conservação - Amazônia  
APA do Igarapé Gelado  
Caatinga  
Unidades de Conservação - Caatinga  
APA da Chapada do Araripe  
Cerrado  
Unidades de Conservação - Cerrado  
APA da Serra de Tabatinga  
Marinho  
Unidades de Conservação - Marinho  
APA Costa das Algas  
Mata Atlântica  
Unidades de Conservação - Mata Atlântica  
Rebio Bom Jesus

Pampa  
Unidades de Conservação - Pampa  
APA de Ibirapuitã  
Pantanal  
Unidades de Conservação - Pantanal  
Esec de Taiamã  
Mais Informações - Unidades de Conservação  
RESERVAS PARTICULARES DO PATRIMÔNIO NATURAL - Planos de Manejo  
O que São?  
Grupos  
Categorias  
Planos de Manejo  
UCs com Plano de Manejo  
Lista Plano de manejo  
Roteiros Metodológicos  
Conselhos  
Portarias de Conselhos Criados  
Fauna Brasileira  
Lista de Espécies Ameaçadas  
Livro Vermelho  
Normativas  
Avaliação do Risco de Extinção  
Cenário do Risco a Biodiversidade  
Planos de Ação Nacional  
Programas de Cativeiro  
Projetos de Conservação  
13/9/2014 Mapa do Site  
<http://www.icmbio.gov.br/portal/mapa-do-site.html> 4/6  
Ararinha na Natureza  
Painel de Conservação da Fauna Brasileira  
Lista Plano de ação  
Plano de Ação Nacional para Conservação de Ambientes Coralíneos  
Lista de Espécies  
Abelha - Exomalopsis (Phanomalopsis) atlantica  
Lista Estado de Conservação  
Chondrichthyes - Tubarões, arraias e quimeras  
Ungulados - Cervídeos, Antas e Porcos-do-mato  
tartarugas marinhas  
Lepidoptera - Borboletas e mariposas  
Crustáceos - Avaliação Set 2010  
Scombroidei - Avaliação Set 2010  
Elasmobrânquios - Avaliação Nov 2010  
Moluscos Marinhos - Avaliação Nov 2010  
Ungulados - Avaliação Nov 2010  
Roedores  
Centros de Pesquisa  
Aves  
Biodiversidade Amazônica  
Predadores  
Cavernas  
Cerrado e Caatinga  
Mamíferos Aquáticos  
Biodiversidade Marinha  
Peixes Continentais  
Povos e Comunidades Tradicionais  
Primates  
Répteis e Anfíbios  
Tartarugas Marinhas  
SERVIÇOS  
Atendimento ao Cidadão  
Ouvidoria  
Comissão de Ética  
Mais Informações  
Editais  
Perguntas Frequentes  
A que instituições devo relatar ou denunciar desmatamento ou incêndio florestal?  
Crie sua Reserva  
Seja um Brigadista  
Seja um Voluntário  
SISBIO  
Autorização para Licenciamento  
Infrações Ambientais  
Áreas Embargadas  
Julgamento de Autos de Infração  
CR 01- Porto Velho/ RO  
CR 02- Manaus/ AM  
CR 03- Santarém/ PA  
CR 04- Belém/ PA  
CR 05- Parnaíba/ PI  
CR 06- Cabedelo/ PB  
CR 07- Porto Seguro/ BA  
CR 08- Rio de Janeiro/ RJ  
CR 09- Florianópolis/ SC  
CR 10- Chapada dos Guimarães/ MT  
CR 11- Lagoa Santa/ MG  
Consultas Públicas

[Licitações / Editais](#)  
[Editais Diversos](#)  
[Anteriores](#)  
[Licitações Sede](#)  
[2014](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades - Sede - Ano de 2014](#)  
[13/9/2014 Mapa do Site](#)  
<http://www.icmbio.gov.br/portal/mapa-do-site.html> 5/6  
[2013](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades - Sede - Ano de 2013](#)  
[2012](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades - Sede - Ano de 2012](#)  
[2011](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades - Sede - Ano de 2011](#)  
[2010](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades - Sede - Ano de 2010](#)  
[2009](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades - Sede - Ano de 2009](#)  
[2008](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades - Sede - Ano de 2008](#)  
[Conselho Consultivo](#)  
[Termo de Referência](#)  
[Recrutamento](#)  
[Licitações UAAFs](#)  
[UAAF Rio de Janeiro](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades](#)  
[UAAF Cabedelo](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades](#)  
[UAAF Arembépe](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades](#)  
[UAAF Teresópolis](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades](#)  
[UAAF Foz do Iguaçu](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades](#)  
[UAAF Manaus](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades](#)  
[Editais UAAF Goiânia](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades](#)  
[2013](#)  
[Licitações UAAF Goiânia - 2013](#)  
[2014](#)  
[Licitações UAAF Goiânia - 2014](#)  
[UAAF Atibaia](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades](#)  
[UAAF Belém](#)  
[Dispensas e Inexigibilidades](#)  
[Boletins de Incêndio](#)  
[Geoprocessamento](#)  
[Sistemas](#)  
[COMUNICAÇÃO](#)  
[Notícias](#)  
[ICMBio 5 anos](#)  
[Com as duas novas reservas, ICMBio criou 148 RPPNs nos seus 5 anos](#)  
[CBUC](#)  
[Plenária final do CBUC pede concurso para contratar servidores para as UCs](#)  
[Destaques](#)  
[ICMBio abre processo seletivo para estágio remunerado](#)  
[Geral](#)  
[Centro conserva e recupera mamíferos aquáticos](#)  
[Workshop marca abertura de Parque Nacional ao público](#)  
[Newsletter](#)  
[Sala de Imprensa](#)  
[Pautas](#)  
[Fale com a Assessoria](#)  
[Parceiros](#)  
[Vídeos](#)  
[Publicações](#)  
[Documentos](#)  
[Legislação](#)  
[Publicações MMA](#)  
[Planos](#)  
[Publicações Diversas](#)  
[13/9/2014 Mapa do Site](#)  
<http://www.icmbio.gov.br/portal/mapa-do-site.html> 6/6  
[Revistas Científicas](#)  
[Relatórios](#)  
[Roteiros](#)  
[Downloads](#)  
[Logomarca](#)  
[Galeria de Imagens](#)

ANEXO 2 – ORGANOGRAMA DO ICMBio





Fonte: <http://www.icmbio.gov.br>

## ANEXO 3 - FUNDAÇÃO ICMBIO: MAPA ESTRATÉGICO 2013/2014

**MISSÃO:** Proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental

**VISÃO DE FUTURO:** Ser reconhecido pela sociedade brasileira como referência na conservação da biodiversidade e na gestão de unidades de conservação



Fonte: <<http://www.icmbio.gov.br>>