

POLÍTICA PÚBLICA E O DESAFIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

G. S. C. L. BEZERRA, R. M. C. M. O. CARVALHO*, M. R. C. C. LYRA, M. N. M. A. FRUTUOSO, S. S. F. BRANDÃO
Mestrado Profissional em Gestão Ambiental. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco
ren.carvalho@hotmail.com*

Submetido 28/04/2016 - Aceito 11/08/2018

DOI: 10.15628/holos.2018.4486

RESUMO

A gestão de unidades de conservação é um dos grandes desafios para o poder público atual. Considerando que o Estado é o espaço de negociação e que as decisões sobre a política ambiental estão relacionadas ao processo de barganha que se estabelecem na sociedade e os interesses a elas vinculados, a participação social na gestão de unidades de conservação é fundamental para assegurar que as prioridades definidas quando da sua criação sejam compatibilizadas com as expectativas da população local, integrando-a de forma ativa e comprometida com este processo. Escrito a partir de pesquisas bibliográfica e documental, este artigo apresenta uma discussão teórica acerca dos instrumentos legais e operacionais existentes na política

ambiental do Brasil, com ênfase a gestão dos recursos naturais. Discute também o conceito de política pública e participação social e destaca os conselhos gestores e a elaboração de planos de manejo como instrumentos que poderão possibilitar um processo dinâmico de aprendizagem e fortalecimento da participação social na gestão de unidade de conservação. Conclui pela necessidade de se estabelecer um novo olhar sobre a forma de participação que se deseja para a gestão dessas áreas, visando possibilitar aos instrumentos de gestão definidos para as unidades de conservação uma oportunidade de amadurecimento e fortalecimento da participação social neste processo.

PALAVRAS-CHAVE: Participação social. Gestão de unidades de conservação. Plano de manejo. Conselho gestor.

PUBLIC POLICY AND THE CHALLENGE OF SOCIAL PARTICIPATION IN THE MANAGEMENT OF CONSERVATION UNITS

ABSTRACT

The management of protected areas is a major challenge for the current government. Whereas the state is the negotiation space and that decisions on environmental policy are related to the bargaining process that are established in society and the interests linked to them, social participation in the management of protected areas is essential to ensure that priorities upon its creation are made compatible with the expectations of the local population, integrating the active and committed way with this process. Written from literature and document research, this paper presents a theoretical discussion about the legal and operational instruments existing environmental policy

in Brazil, with emphasis on natural resource management. It also discusses the concept of public policy and social participation and highlights the management councils and the development of management plans as instruments that could a dynamic learning process and strengthening social participation in protected area management. It concluded by the need to establish a new look at the form of participation that you want to manage these areas, aiming to enable management tools defined for conservation units a coming opportunity and strengthening social participation in this process.

KEYWORDS: Social participation. Management of protected areas. Management plan. Management group

INTRODUÇÃO

A questão ambiental desde meados do século passado vem se constituindo uma preocupação crescente da humanidade. Dentre estas preocupações, destaca-se a conservação da biodiversidade como um dos temas que sensibiliza pessoas e governos. A criação e implantação de unidades de conservação (UCs) tem sido uma das alternativas estratégicas para a proteção da biodiversidade. Estima-se hoje que as áreas protegidas com unidades de conservação cobrem 12,7% da área terrestre do mundo e 1,6% da área global do oceano. Armazenam ainda 15% do carbono terrestre global, ajudam a reduzir desmatamento, habitat e perda de espécies e apoiam os meios de subsistência de mais de um bilhão de pessoas (Bertzky et al., 2012). A criação destas áreas é um passo fundamental para a proteção da biodiversidade e para a manutenção da qualidade de vida do homem na terra, mas também representa um grande desafio que se coloca aos gestores públicos.

A busca da efetiva implantação das unidades de conservação é uma crescente demanda da sociedade e uma necessidade estratégica dos governos para as gerações futuras, face aos cenários que se vislumbram diante das alterações nos padrões do clima e da necessidade de adaptação aos novos paradigmas ambientais. Neste sentido, a preocupação vai além da conservação da biodiversidade que, sem sombra de dúvidas, é necessária para a manutenção da vida no planeta. As unidades de conservação se configuram como alternativas para propiciar uma adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças globais do clima, para promover desenvolvimento sustentável em seu entorno e, conseqüentemente, influir na qualidade de vida em um futuro próximo.

Durante a 10ª Convenção das Partes sobre a Diversidade Biológica (CDB), realizada em Nagoya, no Japão (COP 2010) foi acordado que, até o ano de 2020, seriam implementadas vinte metas visando à proteção da biodiversidade. Foi elaborado o Plano Estratégico 2011-2020, no qual um dos alvos é que até 2020, pelo menos 17% de áreas terrestres e de águas continentais e 10% de áreas marinhas e costeiras estejam protegidas e geridas de forma efetiva (União Internacional para a Conservação da Natureza [UICN], WWF-Brasil e Instituto de Pesquisas Ecológicas [IPÊ], 2011).

Atualmente, por sua contribuição para o desenvolvimento de economias locais e nacionais, as unidades de conservação são reconhecidas como parte integrante das estratégias de desenvolvimento sustentável, associando-se à conservação da natureza, os serviços ecossistêmicos e os valores socioculturais. No cenário mundial, o Brasil tem um papel de destaque no que se refere à conservação da biodiversidade, sendo responsável por 75% da área total que foi protegida no planeta entre 2003 e 2010 (WWF-Brasil; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade [ICMBio], 2012).

É neste sentido que se considera fundamental a efetiva gestão de uma unidade de conservação. O papel do Estado é garantir que, uma vez criadas, elas tenham condições de serem implantadas.

No Brasil, a participação e o controle social são pré-requisitos legais para a gestão participativa de unidades de conservação, conforme estabelecido no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Lei 9.985, 2000). O conselho gestor é o fórum onde o debate sobre a política e as prioridades para a gestão são estabelecidas. O plano de manejo é o

documento que define as ações a serem executadas na unidade, constituindo-se o instrumento por meio do qual a política pública para a conservação da biodiversidade em unidades de conservação é implementada.

Considerando a democracia participativa um princípio da administração pública (respublica) para a efetiva sustentabilidade da gestão, Machado (2013) sustenta que o estilo da ação pública orientada pela imposição de uma ordem técnico-científica ou tecnocrata, deve ser substituído por uma nova orientação: a sociotécnica. Isso significa aprender a agir visando ao ajuste das constatações técnico-científicas e das legítimas aspirações e conhecimentos da população que habita o território onde a área está inserida. Neste sentido, a gestão participativa de uma unidade de conservação deve ampliar e buscar novos padrões de participação e de responsabilização anteriormente concentrados nas mãos do Estado.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) estabelece para os conselhos gestores a tarefa de ser a instância legítima para a ação crítica, fiscalizadora e consultiva do acompanhamento das atividades de gestão da unidade de conservação, zelando pelos trabalhos do órgão gestor e construindo, de forma pactuada e parceira, a implementação dos Planos de Manejo. Este entendimento estimula o empoderamento da sociedade por meio do compartilhamento de saberes e oportuniza a decisão sobre seu próprio destino (Pernambuco, 2013).

A gestão deve ser inclusiva, promovendo a integração econômica e social das comunidades vizinhas, respeitando o controle social e a transparência. Compreender a gestão de uma unidade de conservação como um processo dinâmico e contínuo favorece um aprendizado coletivo e constante e uma nova pactuação para o enfrentamento de um antigo desafio: a gestão pública de áreas protegidas.

METODOLOGIA

As pesquisas bibliográfica e documental embasaram os procedimentos técnicos que orientaram a elaboração deste artigo. A partir de uma abordagem qualitativa, promoveu-se uma investigação e discussão sobre a necessidade de mudança de paradigma para a gestão de unidades de conservação no Brasil. A pesquisa bibliográfica considerou referências teóricas publicadas em meios escritos e eletrônicos como livros, artigos científicos e web sites. No caso dos artigos científicos publicados em periódicos e web sites, foi observado o cuidado com a qualidade das informações neles contidas, buscando-se sempre fontes referenciadas em sites confiáveis, como por exemplo, Portal Capes e Google Acadêmico. A pesquisa documental utilizou fontes mais diversificadas, sem necessariamente possuírem tratamento científico, como relatórios e documentos oficiais. Neste caso, foram utilizados documentos disponíveis em sites dos governos federal e estadual, destacando-se o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a Agência Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco (CPRH). Com base nas leituras, foi procedida a discussão teórica sobre os temas abordados.

A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA E A GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: INSTRUMENTOS LEGAIS E OPERACIONAIS

O conceito de gestão ambiental pública diz respeito à administração pelo governo do uso dos recursos ambientais por meio de ações ou medidas econômicas, investimentos e ações

institucionais e jurídicas, com a finalidade de manter ou recuperar a qualidade do meio ambiente, assegurar a produtividade dos recursos e o desenvolvimento social (Barbieri, 2004). No Brasil, este processo remonta aos anos setenta, quando foi criada a Secretaria Federal do Meio Ambiente (SEMA) e diversas secretarias estaduais específicas para tratar este assunto. Porém, só a partir de 1981, com a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente por meio da Lei Federal 6.938, a gestão ambiental torna-se mais efetiva, com definição de objetivos, criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), além da definição dos instrumentos para a sua implementação. Dentre eles, destaca-se a criação de áreas protegidas pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal (reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e áreas de relevante interesse ecológico) lançando as bases do que, posteriormente, viria a se definir como categorias de unidades de conservação (Lei 6.938, 1981).

Autores como Jacobi (2003), Gallo Junior (2004) e Peccatiello (2011) caracterizam a questão ambiental no Brasil em três fases distintas. A primeira, a partir dos anos de 1930, marcada por um Estado centralizador e uma política ambiental voltada à regulamentação da apropriação dos recursos naturais em âmbito nacional. O foco era as demandas da industrialização e urbanização que se realizavam no país. Neste período foram instituídos os instrumentos legais como o Código das Águas (1934), o Código de Mineração (1934), o Código Florestal (1934) e o Código de Pesca (1938) que dariam suporte à criação de áreas protegidas. Na segunda fase, a partir de 1970, ganha força a ação intervencionista do Estado baseada no controle industrial, influenciada pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, realizada em 1972. Neste período o governo concentra-se na agenda de comando-controle, normalmente em resposta às questões da poluição industrial. A formação das Regiões Metropolitanas, resultado do intenso processo de industrialização e urbanização pelo qual passou o país, evidenciou um novo enfoque na abordagem da questão ambiental. Emergiu a necessidade de planejamento e ordenamento territorial, como instrumento de uma política preventiva dos impactos sobre o meio ambiente. A instituição da Política Nacional de Meio Ambiente, por meio da Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 (Lei 6.938, 1981), inicia uma nova fase de gestão integrada de recursos naturais, trazendo como elemento inovador a adoção pelo poder público dos princípios e instrumentos estabelecidos na Política e ainda as normas regulamentadas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

No período de 1964 a 1985, o Brasil vivia um período ditatorial, com um Estado autoritário e fortemente presente nas políticas públicas, sem necessidade de se legitimar perante a sociedade, ficando refém apenas dos atores que comandavam o cenário político-econômico do país. O regime militar instituído em 1964 estabeleceu profundas mudanças no sistema político brasileiro. Entretanto, no que se refere à questão ambiental, todos os instrumentos legais anteriormente definidos foram mantidos e alguns aperfeiçoados, como o Código Florestal. Segundo Medeiros (2006), isso só foi possível devido ao amadurecimento político da sociedade brasileira e à mudança da percepção da comunidade internacional sobre os problemas ambientais. Paralelamente, os movimentos sociais que surgiram no país nas décadas de 1970 e 1980 fortaleceram-se, passando a ter certa representatividade e a exercer pressão nos governos (Bacelar, 2003).

Assim como a economia, o meio ambiente também se globaliza e, a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a política ambiental brasileira passa a ser marcada pelo processo de democratização e descentralização decisórias e pela rápida disseminação da noção de desenvolvimento sustentável (JACOBI, 2003).

Em todas estas fases, verifica-se, no Brasil, uma grande ausência de participação popular nos processos políticos, reflexo de uma trajetória tradicional de exclusão da maioria da população. Segundo Duchrow (2004), isso é atribuído ao senso comum de descrédito político e ao padrão de relacionamento predominante entre a população e os representantes eleitos, historicamente determinados por práticas de favorecimentos individualizados e personalizados.

No que se refere, especificamente, à gestão de unidades de conservação, até a década de 1970, o Brasil não possuía uma estratégia nacional para selecionar e planejar suas áreas protegidas. Existiam dois órgãos que atuavam de forma paralela: o Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal (IBDF), ligado ao Ministério da Agricultura, que até 1988, orientou, coordenou e executou medidas para a utilização, proteção e conservação dos recursos naturais renováveis e para o desenvolvimento florestal, e a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), que atuava em três esferas: controle da poluição, educação ambiental e conservação dos ecossistemas (Medeiros, 2006; Araújo, 2012). É neste momento que se inicia a discussão para um sistema de planejamento de unidades de conservação no país.

Sob a coordenação do IBDF e o apoio da organização não governamental Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza, foi elaborado o documento que recebeu a denominação de Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, aprovado e publicado oficialmente em 1979. Com isso, critérios técnicos começam a ser inseridos para criação destas áreas, definindo-se objetivos nacionais para as unidades de conservação e ressaltando-se a necessidade de estabelecimento de outras categorias de manejo não previstas nas legislações em vigor: o Código Florestal (Lei 4.771/65) e a Lei de Proteção à Fauna (Lei 5.197/67).

Em 1982, foi sancionada e publicada pelo governo a segunda etapa do Plano, ainda pelo IBDF e já com o seu nome e sigla atuais: Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Em julho de 1988, o IBDF e a SEMA assinaram um protocolo de intenções com a Fundação Pró Natureza (Funatura) para que fosse realizada a revisão e atualização conceitual do conjunto de categorias de manejo e a elaboração de um anteprojeto de lei para dar suporte legal ao sistema. (Pádua, 2011).

Em 1989, a administração de áreas protegidas foi transferida para o recém-criado Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que assumiu a condução do processo. O resultado do trabalho foi publicado em 1989 com o título “Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), aspectos conceituais e legais”, contendo duas versões de anteprojetos de lei. Após anos de debates, foi aprovado pela Câmara dos Deputados em junho de 1999 e sancionado pelo presidente da república, em julho de 2000, por meio da Lei Federal nº 9.985 (Hassler, 2005).

A instituição do SNUC, considerado um dos modelos mais sofisticados do mundo em matéria de conservação da natureza, representou o marco brasileiro para a gestão da biodiversidade *in situ*. Avançou ao estabelecer diretrizes e procedimentos para criação, implantação destas áreas nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e em áreas particulares destinadas à conservação, reconhecidas pelo poder público como Reservas

Particulares do Patrimônio Natural (RPPN). Com o SNUC, além da sistematização de conceitos e procedimentos, foram criados mecanismos que possibilitaram a participação da sociedade em todo o processo, potencializando a relação entre cidadãos, Estado e meio ambiente (Souza et al., 2011).

O SNUC também instituiu os instrumentos operacionais para a gestão das unidades de conservação: a zona de amortecimento foi consolidada e a elaboração do plano de manejo tornou-se obrigatória. Previu mecanismos para assegurar os procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação e a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão dessas áreas. Para isso, foi instituída a gestão participativa por meio de conselho gestor, formado por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil (BRASIL, 2000). Este é o aspecto que deve ser ressaltado, uma vez que a definição de uma zona de amortecimento e a elaboração de planos de manejo já eram praticada anteriormente ao SNUC, principalmente na esfera do governo federal (Pádua, 2011).

Todavia, esta visão otimista não é unânime. Diegues (2004) critica o Sistema considerando que o SNUC reflete uma visão extremamente conservadora sobre a questão da proteção da natureza no Brasil e se encontra bem aquém do debate sobre áreas protegidas no âmbito internacional. Afirma que o Sistema não diz nada a respeito do uso sustentado dos recursos naturais fora das unidades de conservação, nem valoriza as comunidades tradicionais que, com seus modos de produção e tecnologias próprias, contribuíram e contribuem para a manutenção da diversidade biológica e dos ecossistemas brasileiros.

No que se refere à gestão de áreas protegidas, até 2007, o IBAMA continuou responsável pela criação e gestão das unidades de conservação federais, pela fiscalização e pelo licenciamento ambiental em todo o país. A Lei nº 11.516, de 28 de agosto deste ano, criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) uma autarquia federal com a finalidade exclusiva de implementar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O poder supletivo de polícia ambiental foi mantido com o IBAMA (BRASIL, 2007).

O grande desafio que se coloca hoje para o SNUC é a efetiva implantação e gestão das unidades de conservação; é fazer com que elas possam cumprir seus objetivos. Entendendo-se gestão como um processo participativo, integrado e contínuo, que visa promover a compatibilização das atividades humanas com a qualidade e a preservação do patrimônio ambiental, é necessário além do aprimoramento e utilização de instrumentos e ferramentas adequados à prática da gestão ambiental, o fomento ao empoderamento e ao exercício do controle social das políticas públicas voltadas à gestão de unidades de conservação (Secretaria de Meio Ambiente, 2011).

Além da conservação da diversidade biológica, do patrimônio genético e do conhecimento tradicional a ele associado, as florestas proporcionam a regulação do clima na Terra, a formação dos solos, o controle contra erosão, o armazenamento de carbono, a ciclagem de nutrientes, o provimento de recursos hídricos em quantidade e qualidade, a manutenção do ciclo de chuvas, a proteção contra desastres naturais, elementos culturais, a beleza cênica, dentre outros (Ministério do Meio Ambiente, 2011). Diante de significativas alterações do clima e de transformações globais que estão em curso, o bem-estar da sociedade depende, cada vez mais, dos serviços ambientais fornecidos pela natureza. A criação e implementação das unidades

de conservação e a manutenção das florestas tornam-se cada vez mais importantes para o equilíbrio, adaptação e mitigação dessas alterações. É, portanto, urgente que as políticas e os recursos públicos investidos para a criação e implantação de unidades de conservação tornem-se efetivos para que a sociedade possa perceber os resultados e usufruir dos benefícios de protegê-las.

Dados do Ministério de Meio Ambiente (2018) apresenta que há no país um total de 2.544.917 km² de área legalmente protegida, sendo 663.716 km² de proteção integral e 1.881.201 km² de uso sustentável. O Brasil tem atualmente 2.201 unidades federais, estaduais ou municipais. Do total, 698 são de proteção integral, como estações ecológicas, monumentos naturais, parques nacionais, estaduais ou municipais, refúgios de vida silvestre e reserva biológica, segundo o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Outras 1.503 unidades são de uso sustentável (florestas, reservas extrativistas, de desenvolvimento sustentável, de fauna, áreas de proteção ambiente e relevante interesse ecológico).

O grande desafio que se coloca aos gestores públicos das unidades de conservação está fora do âmbito legal. Encontra-se na descoberta de como proceder para que o processo de gestão incorpore, de fato, a participação social. Neste sentido, é compreender como o conselho gestor pode se transformar em um fórum ativo e dinâmico na implementação da gestão e como o plano de manejo pode ampliar e garantir a participação da sociedade neste processo decisório, com transparência, estimulando o controle social da execução da política de conservação da natureza no Brasil.

POLÍTICA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DA GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A palavra política tem sua origem nas sociedades grega e romana e, de maneira geral, está relacionada à arte (ou ciência) de governar, de negociar para compatibilizar interesses de um Estado ou Nação. Em grego, *polis* significa cidade, entendida como a comunidade organizada, formada pelos cidadãos, os *politikos*, homens nascidos livres e iguais, portadores de dois direitos inquestionáveis: a *isonomia* (igualdade perante a lei) e a *isegoria*, (direito de expor e discutir em público opiniões sobre as ações que a cidade deve ou não deve realizar). A organização e a direção dos negócios públicos cabiam aos cidadãos e a esta atividade os gregos denominavam *ta politika*. Para os romanos, *civitas* é a *polis* grega, um ente público e coletivo, e *res publica* é a palavra romana correspondente a *ta politika*. *Polis* e *civitas* correspondem, imperfeitamente, ao que hoje se chama de Estado, assim como *ta politika* e *res publica* ao que se designa por práticas políticas, referindo-se ao modo de participação no poder, aos conflitos e acordos na tomada de decisões (Chauí, 2010). Ainda segundo a autora, com o uso generalizado, a palavra política passou a significar toda modalidade de direção de grupos sociais que envolva poder, administração e organização. A política, neste sentido, refere-se à ação dos governantes que detêm a autoridade para dirigir a coletividade organizada em Estado, bem como às ações da coletividade em apoio, ou contrárias, à autoridade governamental e mesmo à forma do Estado.

Para Bursztyn e Bursztyn (2013) o termo política pública, tal qual se utiliza atualmente, é mais contemporâneo e está associado ao Estado moderno, em que o poder público é entendido como instância sob cuja responsabilidade são tomadas as decisões em consonância com os princípios da democracia. Derani (2006) associa a política pública a um fenômeno oriundo de um

determinado estágio da sociedade. É fruto de um Estado complexo que passa a exercer uma interferência direta na construção e reorientação de comportamentos sociais. Segundo a esta autora, o marco do Estado Moderno é fundamental para a compreensão da política pública, que o consolida, por uma identidade distinta da sociedade civil, com a qual ele se contrapõe. A sociedade lhe outorga um poder de mando por tempo determinado. Seu poder é um dever legalmente atribuído.

Chauí (2010) e Derani (2006) afirmam que a política, no seu sentido primordial, não é ação do Estado, mas uma ação da comunidade (ação da *polis*). Observa que, se o Estado concede ou realiza algo, ele concretiza, em atos, um poder que lhe foi outorgado. Quando faz é porque deve fazer, e este dever se origina de uma convenção social. Portanto, as decisões do Estado são resultados de uma correlação de forças num determinado momento e suas estruturas evoluem, a fim de que ele não seja o reflexo das forças dominantes da sociedade, fato que aconteceu até o século XIX, quando se desencadearam as revoluções contestatórias para que o Estado deixasse de ser o braço da burguesia.

Souza (2006) define política pública como o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A transformação dos propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para produzir as transformações desejadas constitui o estágio de formulação de políticas públicas. Ainda segundo esta autora, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre estas. O local onde estes embates se realizam é o governo.

Bursztyn e Bursztyn (2013) afirmam tratar-se de um conceito interdisciplinar que reúne elementos de diversos campos científicos, como ciência política, sociologia, direito, economia e psicologia social. Consideram que, de uma maneira geral, a política pública está associada aos processos de decisão referentes à ação dos governos. São ações regulares, institucionalizadas visando a objetivos e fins determinados. Para as tomadas de decisões sobre as políticas públicas, os governos cada vez mais investem nos processos decisórios por meio de mecanismos de participação dos grupos sociais que, direta ou indiretamente, estejam envolvidas em tais decisões. Isso significa uma evolução da noção de governo para governança. Neste sentido, o envolvimento da sociedade na gestão pública está também associado a uma nova capacidade de governar que não é mais avaliada apenas por meio das ações que são desenvolvidas, mas pelos resultados das políticas governamentais e pela forma pela qual o governo exerce o seu poder.

A política pública também é definida por Souza (2006) como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios que se constituem um processo dinâmico e de aprendizado. Ao final do estudo realizado pela autora sobre as diversas definições e modelos de políticas públicas, são destacadas as seguintes características: a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. Envolve vários atores e níveis de decisão, sendo materializada por meio dos governos, não se restringindo, necessariamente a participantes formais, já que os informais também são importantes. Assim como Souza (2006), Martins (1997) destaca que a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados e, embora tenha impactos no curto prazo, deve ser vista como uma política de longo prazo. Por fim, a política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação e avaliação. Salaria ainda que, considerando um contexto de

ambientes nacionais e internacionais em transformação e de rápida aceleração do tempo histórico, o Estado, por meio de suas políticas públicas, também é agente de transformações econômicas e sociais.

Considerando, então, que o Estado se constitui um espaço de negociação onde o reconhecimento social de um problema e sua priorização enquanto ação de governo está relacionada à capacidade de barganha da sociedade e às pressões exercidas sobre ele, as questões ambientais não escapam desta lógica. As decisões sobre a política ambiental pública estão relacionadas ao processo de barganha e à correlação de forças que se estabelecem na sociedade e os interesses a elas vinculados. Para que isso aconteça a participação social na gestão de unidades de conservação é fundamental para garantir as necessidades da população local e as prioridades de conservação e, assim, a sustentabilidade da gestão.

A participação social representa a democratização e descentralização de decisões. Para que esta participação seja possível é necessária a existência de um espaço público de discussão, deliberação e decisão. No Brasil, quando se trata de decisões que dizem respeito à gestão das unidades de conservação, estes espaços são os conselhos gestores. Instituídos por meio da Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000, são obrigatórios para todas as categorias de manejo. Dentre suas atribuições, deve “acompanhar a elaboração, adoção e eventual revisão do Plano de Manejo da unidade” (Lei 9.985, 2000).

Todavia, deve-se compreender que existem várias possibilidades de participação e, neste caso, deve ser considerado como uma postura ativa no processo; como protagonista da ação e não como expectador. Considerando que o Plano de Manejo é o documento oficial que orienta a gestão da unidade de conservação e define as ações que devem ser desenvolvidas, a participação dos conselheiros na construção deste documento deve ser ampla e o seu processo de elaboração deve se constituir em uma oportunidade para se adquirir um maior conhecimento sobre a área, fortalecendo o exercício da cidadania por parte de cada conselheiro. Isso significa uma mudança de postura dos governantes e da sociedade na construção de uma nova atitude e responsabilidade frente à proteção dos recursos naturais e aos problemas ambientais.

Cada vez mais as propostas de solução passam a ser colocadas não somente em termos de proteção, mas em termos de gestão (Pernambuco, 2013). A participação não envolve apenas um princípio democrático de sentido filosófico. Ela é parte importante na construção de uma nova forma de encarar a gestão dos recursos públicos e envolve o pressuposto de que o envolvimento na tomada de decisão gera, no cidadão, maior comprometimento com a execução, transformando-o em um agente ativo do processo de implantação (Machado, 2003; Pernambuco, 2013).

Mesmo garantida na forma da Lei, a participação da sociedade também deve ser garantida por meio de outros mecanismos, que valorizem as histórias particulares de cada comunidade e as diversas contribuições das populações envolvidas, incorporando-as aos planos e projetos para cada área. A base empírica do conhecimento local da população deve ser valorizada, pois possui um valor socioambiental inigualável (Machado, 2003).

Quando se fala em construção de política pública e, quando se considera a democratização e descentralização de decisões sobre as políticas prioritárias por meio da instituição de conselhos, dos mais diversos tipos, nas diversas áreas de atuação do poder público, é necessário que esta construção seja realizada levando em consideração aspectos que foram

denominados por Leff (2012) “diálogo dos saberes”. Segundo este autor, é imprescindível que se busque uma transformação na forma de como as decisões são tomadas, substituindo o que denomina “lógica instrumental” (baseada na tecnologia e na racionalidade econômica) por valores relacionados ao humanismo, que buscam a integridade humana, o sentido da vida, a solidariedade social e que, por meio deles, se conquiste o reencantamento da vida, construindo o que denomina “racionalidade ambiental”.

Como diz Pádua (2011), para se manejar uma área é necessário bom senso. As pesquisas e o conhecimento vão-se apurando com o tempo e o planejamento é um processo dinâmico. O plano de manejo não salva uma unidade, mas medidas corretas de gestão podem salvar.

Por fim, a existência dos conselhos gestores de unidades de conservação significa que o Estado e a sociedade estão abertos ao diálogo, que as ações necessárias não serão fixadas tão somente por critérios técnico-científicos, que os erros de avaliação e decisão podem ser corrigidos, que alguma ação pode gerar novos problemas, não previstos nem imaginados e que isso exigirá o aparecimento de novas ações, normas ou o que for necessário.

É neste sentido que a gestão de uma unidade de conservação deve se constituir em uma oportunidade de fortalecimento da participação social. Deve oportunizar aos conselheiros a possibilidade de fortalecimento e ampliação de conhecimentos sobre os recursos naturais que estão protegidos e a importância de mantê-los protegidos. Deve ser também uma oportunidade de se trabalhar a coresponsabilização pelo sucesso (ou não) da gestão e, por meio do empoderamento socioambiental, contribuir para o fortalecimento do exercício da cidadania.

CONCLUSÃO

A política pública deve ser compreendida como uma ação outorgada ao Estado que, considerando a correlação de forças existentes na sociedade, define objetivos que devem ser alcançados a curto, médio e longo prazos. Por meio de suas ações, o Estado é um agente de transformações econômicas e sociais.

A construção de políticas públicas deve ser realizada considerando os princípios da democratização e descentralização de decisões. No caso específico da política pública voltada à gestão de unidades de conservação, estas decisões envolvem a instituição de conselhos gestores e a elaboração e implementação de planos de manejo. Estes instrumentos, definidos pelo SNUC, merecem uma revisão na forma como são elaborados e constituídos, priorizando-se a construção coletiva como forma de garantir a transparência e o controle social e de legitimar as ações que serão implementadas.

A instituição do conselho gestor da unidade de conservação, apesar da obrigatoriedade instituída pelo SNUC, não garante uma efetiva participação social na gestão destas áreas, uma vez que o termo participação acomoda-se a diferentes interpretações. Pode-se participar de diferentes formas, desde a condição de simples espectador à de protagonista da ação e dos resultados desta ação. A opção pela participação de forma coresponsável deve ser perseguida na busca de uma nova atitude diante da gestão da biodiversidade e dos recursos ambientais.

O processo de elaboração do principal instrumento de gestão das unidades de conservação, o plano de manejo, poderá ser uma oportunidade de valorização das pessoas e das instituições que compõem os conselhos gestores, por meio do conhecimento disponibilizado e

compartilhado entre seus membros. A própria construção do plano pode ser uma oportunidade e um momento de capacitação de todos os conselheiros e de interação entre as instituições que dele fazem parte. Mas para que isso aconteça, é imprescindível a predisposição para a integração dos saberes “técnico-científico” e o daqueles que vivem o dia-a-dia nas comunidades onde a unidade está inserida. Não se pode tratar o plano como um documento elaborado à distância desta população e das instituições envolvidas e dela solicitar a participação na execução das ações nele contidas ou na resolução de problemas. Não se deve tratar o conselho gestor apenas como um fórum de validação. É importante garantir a sua efetiva participação na consolidação e materialização de um pacto através da prática política da gestão colegiada e integrada, valorizando a negociação sociotécnica.

A experiência com novos métodos para a elaboração dos planos de manejo poderá se constituir uma tendência de aprimoramento da participação social nos conselhos gestores e na gestão de unidades de conservação. O nível de participação do conselho gestor na gestão dessas áreas pode significar um avanço, na medida em que for oportunizado a ele o conhecimento e a deliberação sobre o que pode e o que deve ser feito na área. O grande desafio que se apresenta aos gestores públicos para a gestão de uma unidade de conservação pode estar relacionado à construção de um novo paradigma de participação social na defesa da proteção dos recursos naturais. As unidades de conservação esperam por um novo olhar sobre elas. E esta é uma missão que compete aos governos, aos gestores públicos e a toda sociedade promover e garantir.

REFERÊNCIAS

- Araújo, M. A. R. (2012). *Unidades de conservação no Brasil: a história de um povo em busca do desenvolvimento e da proteção da natureza*. In: Unidades de conservação no Brasil: o caminho da Gestão para Resultados. p. 51-109. NEXUS (org.). São Carlos: RIMA Editora. 536p.
- Bacelar, T. (2003). As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In Santos Junior, O. A. (Org.), *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE.
- Barbieiri, J. C. (2004). *Gestão Ambiental Empresarial: Conceitos, Modelos e Instrumentos*. São Paulo: Saraiva.
- Bertzky, B., Corrigan, C., Kemsey, J., Kenney, S., Ravilious, C., Sançon, C. & Burgess, N. (2012). *Protected Planet Report 2012: Tracking progress towards global targets for protected areas*. IUCN, Gland, Switzerland and UNEP-WCMC, Cambridge, UK.
- Burszt Y. N. M. & Bursztyn, M.A. (2013). *Fundamentos de política e gestão ambiental*. Editora Garamond, 612 p.
- Chauí, M. (2010). *Convite à filosofia*. Edição14. São Paulo: Ed. Ática, 520 p.
- Derani, C. (2006). Política pública e a norma política. In BUCCI, M. P. D. (org.), *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 310 p.

- Diegues, A. C. S. (2004). *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Ed. Hucitec, 382 p.
- Duchrow, A. D. (2004). *Participação no Planejamento e gestão urbana: o orçamento participativo de Olinda*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.
- Gallo Junior, H. & Olivato, D. (2005). Unidades de conservação e política ambiental no Brasil. Anais do Encontro de Geógrafos da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil, 10.
- Hassler, M. L. (2005). *A importância das unidades de conservação no Brasil*. *Sociedade e Natureza*. Uberlândia, 17(33), p. 79-89, dez.
- Jacobi, P. (2003). *Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas*. In Ribeiro, W. (Org.), Publicado em Patrimônio Ambiental. São Paulo: EDUSP.
- Leff, E. (2012). *Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. Rio de Janeiro: Editora Vozes.
- Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
- Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000*. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.
- Lei nº 11.516 de 28 de agosto de 2007*. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências.
- Machado, C. J. S. (2003). Mudanças conceituais na administração pública do meio ambiente. *Ciência e Cultura* [online], 55 (4), 24-26.
- Martins, L. (1997). *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral*. Brasília: ENAP. 61 p.
- Medeiros, R. (2006). *Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil*. *Ambiente & Sociedade*; 9 (1), 41-64.
- Ministério do Meio Ambiente. (2011). *Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios*. Guedes, B., F.; Seehusen, S. E. (Org.). Brasília: MMA, 272 p.

- Ministério de Meio Ambiente (2018). *Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC)*. Brasília:MMA/CNUC. Recuperado de <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/dados-consolidados.html>.
- Pádua, M. T. J. (2011). *Do sistema nacional de unidades de conservação*. In: Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília:IBAMA.
- Peccatiello, A. F. O. (2011). Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, (24), 71-82. Curitiba: Editora UFPR.
- Pernambuco. (2013). Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. *Plano de Manejo do Refúgio de Vida Silvestre Mata do Engenho Uchôa*. Recife: SEMAS, 90p.
- Secretaria do Meio Ambiente. (2011). *Gestão ambiental*. SABBAGH, R. B. In: Cadernos de Educação Ambiental, 16. São Paulo: SMA, 176p.
- Sousa, N. O. de M., Santos, F. R. P. dos, Salgado, M. A. de S. & Araújo, F. F. S. (2011). Dez anos de história: avanços e desafios do sistema nacional de unidades de conservação da natureza. In: Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: IBAMA.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p 20-45.
- União Internacional para a Conservação da Natureza, WWF-Brasil e Instituto de Pesquisas Ecológicas (2011). *Metas de Aichi: Situação atual no Brasil*. WEIGAND JR, R.; DA SILVA, D.C.; E SILVA, D. de O. Brasília, DF: UICN, WWF-Brasil e IPÊ.
- WWF-Brasil; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. *Efetividade da gestão das unidades de conservação federais do Brasil: resultados de 2010*. (2012). ONAGA, C. A., DRUMOND M. A. & FERREIRA, M.N.(Orgs.). Brasília.