

INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL: A CRIAÇÃO DE CONSELHOS CONSULTIVOS E OS PLANOS DE MANEJO

Paula Azevedo da Silva¹

Resumo

As Unidades de Conservação são áreas que possuem como objetivo básico a preservação da natureza, sendo instituída pelo poder público e com a necessidade de uma administração diferenciada de outros espaços visando a garantia de seus objetivos. Essas unidades estão inseridas em um contexto amplo e diverso de âmbito ecológico, social, político e econômico. A configuração do perímetro de seu território, assim como outras áreas de proteção ambiental, muitas vezes não segue os limites do município, estado e, em alguns casos até de países. Com o intuito de conectar esses espaços e promover uma gestão ambiental mais eficiente, surge o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado a partir da Lei 9.985 de 18 de Julho de 2000. Esse sistema é considerado por muitos estudiosos do tema como um marco na evolução das políticas públicas de meio ambiente no Brasil, pois busca uma gestão participativa e integrada. Esse modelo de gestão visa à cooperação entre os órgãos gestores e a participação mais efetiva da sociedade na proteção dessas áreas. Passados mais de 10 anos após a criação desse sistema, esse trabalho objetiva analisar os principais avanços no campo da gestão ambiental, principalmente no que se refere à participação da sociedade civil e tendo como objeto de análise a criação dos conselhos consultivos e dos planos de manejos nas unidades de conservação.

Palavras-chave: Gestão Participativa; Plano de Manejo; Conselhos Consultivos

Resumen

Las Unidades de Conservación tienen como objetivo principal la preservación de la naturaleza, estas establecidas por el gobierno y con la necesidad de una gestión diferenciada de otras áreas con el fin de garantizar sus objetivos. Estas unidades se colocan en un contexto más amplio y diverso de los sistemas ecológicos, sociales, políticos y económicos. La configuración del perímetro de su territorio, así como otras áreas de la protección del medio ambiente a menudo no sigue los límites del condado, del estado y en algunos casos incluso países. Para conectar estos espacios y promover la gestión ambiental más eficiente, surge el Sistema Nacional de Unidades de Conservación (SNUC) creado a partir de la Ley 9.985 de 18 de julio 2000. Este sistema es considerado como un adelanto en la evolución de las políticas públicas sobre el medio ambiente en Brasil, por lo tanto, busca una gestión integrada y participativa. Este modelo de gestión tiene como objetivo la cooperación entre los organismos y directivos, la participación más efectiva de la sociedad en la protección de estas áreas. Más de 10 años después de la creación de este sistema, este trabajo tiene como objetivo analizar los principales avances en el campo de la gestión ambiental, sobre todo en lo que respecta a la participación de la sociedad civil y teniendo como objeto de análisis la creación de consejos asesores y planes gestiones en las unidades de conservación.

¹ Geógrafa pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestranda em Gestão do Território pelo Programa de Pós Graduação em Geografia (PPGG/UFRJ). E-mail: paula.azvd@gmail.com

Palabras clave: Unidade de Conservación; Gestión Participativa; Planos de Gestión; Consejos Asesores.

Introdução

A importância concebida às questões ambientais na atualidade interferiu na forma como o meio ambiente é concebido pela sociedade e, em especial, pelos atores governamentais que passam a enxergá-lo como bem público. A inserção de novos atores nesta questão, como as Instituições de Pesquisa Científica, ONGs, Órgãos Internacionais e sociedade mais informada, geram a necessidade de se criar um aparato institucional que garanta a preservação.

A partir de 1980 inicia-se um processo de redemocratização nacional em que a Constituição de 1988 apresenta-se como o seu marco mais representativo. No que se refere ao meio ambiente, a gestão democrática dos recursos naturais também é contemplada na referida Constituição, como pode ser observado no artigo 225:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações.” (BRASI, 1988, p. 64, grifo nosso).

Neste momento observa-se que a participação da sociedade ganha destaque em contraste com a política ambiental conservadora e verticalizadora que ainda apresentava seus indícios. Mais recentemente, a lei 9.985/2000 e o decreto 4.340/2002 que criam e regulamentam, respectivamente, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) torna-se um instrumento que valoriza e privilegia a coordenação dos órgãos gestores e também a participação social, haja vista o artigo cinco e suas diretrizes:

“II. Assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação.

III. Assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão de unidades de conservação. (SNUC, art. 5; incisos II e III; 2002; p.11).”

Dentre os diversos níveis de participação, os conselhos consultivos constituem um grau de ação voluntária que permite ao cidadão não somente opinar, mas também fiscalizar as ações e obrigações competentes ao governo. Com o propósito de avaliar a evolução da participação popular no processo de gestão ambiental o objetivo deste trabalho é analisar os instrumentos de gestão participativa instituídos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a saber: planos de manejo e conselhos consultivos. Os planos de manejo são entendidos como um instrumento que gere e regula as Unidades de Conservação (UCs) e, segundo MMA (2006), é um meio que representa os processos mais democráticos de gestão e planejamento ambiental.

Estes instrumentos de participação, desde a regulamentação do SNUC, buscam construir espaços de discussão e operacionalização que envolvem a sociedade, principalmente as pessoas que vivem no entorno das UCs, visando, assim, uma gestão verdadeiramente democrática. É importante analisar estes instrumentos, uma vez que, em algumas categorias, em destaque as de Proteção Integral, observam-se dificuldades na efetivação dos conselhos consultivos e/ou deliberativos como espaços democráticos. Além disso, a existência e aplicação dos planos de manejo nas UCs consideram não só a gestão é participativa, mas também, se o planejamento é idealizado e discutido como um instrumento que vise a construção de estratégias e práticas mais democráticas.

Metodologia

A metodologia deste trabalho parte, em um primeiro momento, de um aprofundamento do referencial teórico a respeito dos conceitos diretamente ligados ao tema: Unidades de Conservação (UCs) como categorias territoriais da ação estatal e as políticas públicas relacionadas à gestão territorial promovida pelo Estado. Conferiu-se ainda a necessidade de um conhecimento maior a respeito da Legislação Ambiental. Para o estudo das UCs, temos como principal fonte a lei 9.985/00 (SNUC). É a partir de referida lei que são dispostas as diretrizes da gestão das UCs, configurando-se, desse modo, como um caminho para a ação participativa da sociedade civil no seu planejamento e gestão.

Como instrumento de análise quantitativa o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) foi usado, pois disponibiliza dados oficiais e serve como indicador da eficiência e evolução da disponibilidade de meios de participação. O Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) foi criado pelo Ministério do Meio Ambiente e conta com o auxílio dos gestores – da esfera federal, estadual e municipal – na atualização dos dados cadastrais das UCs. Portanto foi feita a quantificação das unidades que possuem conselhos consultivos e planos de manejo, visto que, segundo a lei do SNUC a criação de UCs prevê obrigatoriedade do estabelecimento de roteiros metodológicos – que seriam utilizados como um guia para o planejamento e gestão nestas unidades e que considera as propriedades específicas ao contexto de cada uma delas – planos de manejo e conselhos consultivos, em um período de até 5 anos após a regulamentação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, 2000). Logo, este cadastro apresenta as UCs que se estabelecem neste regulamento.

Dessa forma, o trabalho está dividido em três partes. A primeira intitulada *Contextualizando as políticas públicas de meio ambiente no Brasil* e tem como intuito apresentar considerações relacionadas às políticas ambientais brasileiras. A segunda parte *Considerações ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)* apresenta uma análise sobre a Lei 9.985/2000, passados 10 anos de sua regulamentação e apresenta algumas reflexões sobre os pontos positivos e negativos da referida lei. A última parte *Instrumentos Participativos* traz o resultado da análise dos dados do CNUC e algumas elucidações sobre estes instrumentos de gestão. A política ambiental brasileira é complexa cabendo,

inicialmente, a qualquer avaliação de sua evolução a contextualização com a realidade institucional no Brasil, o que é apresentado no tópico seguinte.

Contextualizando as Políticas Públicas de Meio Ambiente no Brasil

A maior importância concebida ao meio ambiente atualmente tem origem no crescimento da conscientização ambiental da população. Com a inserção de novos atores nesta discussão, pressões junto ao governo foram geradas, o que promoveu a necessidade de criar novas políticas públicas que são:

“(...) programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público em sentido lato.” (BUCCI apud LEMOS, 2008, p.143).

Políticas públicas em seu sentido mais simples relacionam-se diretamente com a ação. Maristela Bernardo desenvolve duas linhas de pensamento a respeito desse conceito. A primeira refere-se a políticas públicas como ação essencialmente governamental. Segundo a autora, são ações que demandam da autoridade do setor público para a sua realização, o que não descarta a sua ligação com as necessidades sociais, ou seja, a interferência de outros agentes da sociedade. Em uma segunda perspectiva, as políticas públicas são ligadas à noção de governança. Entende-se como um processo decorrente da partilha da tomada de decisões que envolvem diferentes instâncias e espaços. Implica na “geração, seleção e implementação” das políticas públicas (BERNARDO, 2001).

Desse modo, compreende-se que as políticas públicas são a tradução de uma tomada de decisões de um ator ou grupo de atores políticos objetivando atender determinada meta. Em suma, são as escolhas dos atores governamentais. Porém, a criação de uma política pública não deve ser observada segundo somente esse ponto de vista. Esta criação envolve organização, ou seja, um planejamento, uma estrutura definida para alcançar seus objetivos.

Dourojeanni (2002) descreve que, a criação de áreas ambientais é uma manifestação de vontade política. A criação de políticas públicas é, portanto, o que torna essa vontade em algo possível e o patrimônio ambiental seria compreendido como a manifestação consolidada no espaço. Durante anos o pensamento ambientalista foi sendo amadurecido até a grande conscientização popular que é observada hoje, entretanto, no que se refere ao campo legislativo e à ação prática da proteção ao meio ambiente, são necessários maiores avanços.

Para Bravo (2008) as políticas públicas de meio ambiente seguem três direções. A primeira é a *função preventiva* na qual o poder público deve zelar pela utilização racional dos recursos naturais com o objetivo de proteger e melhorar a qualidade de vida. A segunda refere-se à *função restauradora* em que o governo deve tutelar o meio ambiente e fazer a reparação de danos, além de protegê-lo contra danos futuros. A última seria uma *função promocional* para que o poder público passe a determinar os mecanismos de melhoria e

recuperação do meio ambiente, além de promover o engajamento de atores da sociedade na sua preservação (PEREZ LUÑO apud BRAVO, 2008).

Todavia, a realização das metas de preservação ambiental esbarra em diversas dificuldades. Para Bernardo (2001), não basta adotar leis ou políticas mais rígidas a fim de almejar resultados mais expressivos da ação pública. Isso porque os maiores problemas não estão presentes na criação dessas leis, mas sim na sua efetivação.

Bravo (op. cit) entende que a sustentabilidade ambiental deve ser considerada como uma política horizontal. Isso significa a necessidade de um esforço de cooperação entre as esferas de governo e, mais ainda, entre as demais instituições governamentais diretamente ligadas às áreas ambientais. Outra dificuldade observada pelo autor seria relacionada às demais políticas públicas, principalmente de caráter econômico, que interferem diretamente no meio ambiente, mas que no momento de sua efetivação, essa interferência não é atentada. Isso reflete o quanto direcionar políticas ambientais é uma questão complexa e delicada, assim como a organização governamental.

A política ambiental brasileira deve ser observada sob o contexto histórico e político no qual foi estruturada. De fato, ela se desenvolveu inicialmente por intermédio internacional, se adequando, assim, aos modelos e exigências estrangeiras. Dessa forma, como enfatiza Theodoro e Barros (2011), a política ambiental no Brasil apresenta-se como uma “colcha de retalhos”. A falta de sistematização do aparato legislativo e, principalmente, administrativo, dificulta transformar a teoria em prática. Isso significa dizer que, os dispositivos legais formulados em prol do meio ambiente, não se constituem, muitas vezes, em uma atitude efetiva de execução e cumprimento das leis de maneira adequada. No que se refere às áreas de proteção ambiental, essa desarticulação se torna um agravante. Mesmo sendo considerada como política de proteção de espaços patrimoniais mais eficientes, a criação de UCs encontra diversos obstáculos para sua efetivação. Entretanto, a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é um grande avanço na evolução da gestão ambiental brasileira.

Considerações ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

A criação de uma UC envolve dois princípios: o que preservar e como preservar. Esses princípios hoje são determinados pela Lei do SNUC. Como Bernardo (2007) descreve, até a criação da Lei do SNUC em 2000 “não havia nenhuma lei federal que disciplinasse a questão das UCs.” (BERNANDO, 2007, p.12). De acordo com Cunha (2004) surge para:

“colaborar na concretização da norma constitucional de ser direito de todos possuir e usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), estabelecendo normas gerais a respeito da criação de unidades de conservação, consolidando-se, ao lado do espaço urbano e do rural, uma terceira forma da apropriação social do espaço: o espaço especialmente protegido”(CUNHA, 2004, p. 108).

O SNUC tem como objetivos gerais conservar a biodiversidade, promover o desenvolvimento sustentável, restaurar ecossistemas degradados e proteger recursos naturais

necessários para subsistência das populações tradicionais. Como prescrito por esta lei, art. 2º, as UCs são definidas como: “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público”. Esse sistema apresenta UCs em duas categorias: *Unidades de Proteção Integral e de Uso Sustentável*.

As Unidades de Proteção integral tem como objetivo preservar a natureza sendo somente permitido o uso indireto de seus recursos. As de Uso Sustentável compartilham o objetivo de conservação e uso sustentável dos recursos naturais. No Quadro I é possível observar a subdivisão dessas categorias:

Quadro I. Categorias Contempladas no SNUC²

SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO- SNUC	
PROTEÇÃO INTEGRAL	USO SUSTENTÁVEL
Estação Ecológica	Área de Proteção Ambiental
Reserva Biológica	Área Relevante ao Interesse Ecológico
Parque Nacional	Floresta Nacional
Monumento Nacional	Reserva Extrativista
Refúgio de Vida Silvestre	Reserva de Fauna
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
	Reserva Particular de Patrimônio Natural

Não se pode negar a importância e o marco excepcional que o SNUC veio trazer à política ambiental brasileira. O SNUC tem como “objetivo simultâneo reduzir as sobreposições e antagonismos da política anterior, mas também expandir os objetivos da proteção” (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004 p. 90). Bernardo (2007.) destaca como pontos positivos desta lei, a maior participação da sociedade; a criação de mecanismos para geração de receita e; divulgação das Unidades de Conservação. Porém, através dessa lei também é possível demonstrar as deficiências da gestão ambiental, muito em parte, geradas pela estrutura do federalismo brasileiro.

Estudos muito importantes como de Maria Tereza Jorge Pádua, umas das responsáveis pela criação do SNUC, além de outros autores, dissertam a respeito da história e do contexto político no momento da elaboração, assim como fazer uma leitura crítica de suas principais contribuições e, principalmente, deficiências da sua implantação. A primeira contradição

² Dados disponibilizados em: Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SUNC); Lei 9985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>. Acesso em: abr. 2013.

observada SNUC é descrita por Bernardo (op. cit.) como uma “situação paradoxal”, visto que as UCs municipais e estaduais não compõem o SNUC, mas as instituições estaduais e municipais devem participar de sua administração. Outro problema se estabelece: outras áreas de proteção podem estar sobrepostas às unidades de categoria federal.

Cunha (2004.) em sua análise discorre que uma das questões mais controversas presentes no SNUC refere-se a indenizações pagas aos proprietários possivelmente remanejados de suas terras. A lei estabelece que tenha direito a receber a indenização aqueles que, para destinar o seu bem a coletividade, perca a capacidade de promover sem próprio bem. A dificuldade está em determinar quando essa situação ocorre e em identificar a posse da terra antes da criação da unidade.

Além disso, segundo o art. 36 da lei do SNUC, em caso de licenciamento ambiental provido pelo EIA/RIMA em áreas de impacto ambiental significativo, o empreendedor tem que investir na criação e manutenção de uma UC de proteção integral. Também precisam apoiar financeiramente a UC em questão e as empresas públicas ou privadas que se utilizam de recursos naturais para a captação de água ou energia, ou que ainda se beneficiam do espaço protegido. Muitas vezes essas disposições de compensação ambiental não são cumpridas.

Benjamin (2001) argumenta que os objetivos múltiplos desta lei, que não possui um objetivo guiador da ação do Estado e da sociedade, são conflitantes entre áreas de proteção integral e de usos múltiplos. Isso pode gerar conflitos relacionados aos interesses de uso desse espaço. No que confere ao federalismo brasileiro, assim como é observado a dificuldade da distribuição das competências, o SNUC também não determina como ocorre a participação de outros agentes federativos, o que pode causar alguns conflitos de atuação nas UCs, além de sobreposição de áreas.

Instrumentos de participação

Existe um consenso internacional de que a gestão coordenada e participativa é uma estratégia de sucesso na eficiência da gerência de UCs. Não há dúvida de que este caminho foi mais valorizado após a regulamentação do SNUC (CRESPO; DRUMMOND, 2000). Loureiro e Cunha também corroboram com este argumento e ainda acrescentam que:

“(…) nas discussões relativas a espaços públicos de gestão e participação, é essencial a ideia de que a mobilização social e os tipos de representação devem buscar um novo modo de relacionar Estado e Sociedade Civil, para que haja um novo modo de governar com a presença de agentes não estatais nos órgãos públicos, exercendo o denominado controle social. É aí que se inserem as discussões afetas à gestão participativa em UCs (…).” (LOUREIRO; CUNHA, 2008, p.244).

A respeito da maior participação destaca-se a consulta pública, isto é, a notificação da população e sua devida contribuição para a criação de UCs. Para a avaliação desta participação, como objeto de análise têm-se os conselhos consultivos e os planos de manejo.

Os Conselhos Consultivos são espaços deliberativos em que ocorrem o debate e a negociação não somente de questões que envolvem a gestão da unidade referida, mas também questões que englobem a sociedade ao seu redor. Assim, questões de cunho social, econômico, cultural, político e ambiental das UCs e sua área de influência também fazem parte da pauta dos conselhos. Este é considerado um instrumento participativo, pois é a partir dele que várias decisões sobre a área protegida são tomadas e, além disso, é o espaço em que as complexidades locais aparecem e a sociedade tem mais voz ativa e participativa. Fazem parte dos conselhos consultivos grupos das associações de moradores ao redor da UC, membros da comunidade científica, da iniciativa privada, além de outros órgãos governamentais que não fazem parte de sua gestão direta. Tem como propósito principal compartilhar os diversos interesses dos grupos sociais e procura propor diretrizes para a gestão e planejamento da área. Geralmente a regulamentação dos conselhos consultivos é estabelecida por meio dos Planos de Manejo

O Plano de Manejo, segundo o SNUC, é um “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” (SNUC, 2000, p. 11). Os planos de manejo estabelecem os princípios básicos para orientar e recomendar os usos e as formas de administração das UCs. Os Quadros II e III referem-se aos conselhos consultivos e planos de manejo em UCs por todo o Brasil. A instituição destes instrumentos é obrigatório e previsto no SNUC.

Quadro II. Unidades de Conservação com Conselho Consultivo³

Tipo / Categoria	Esfera Federal		Esfera Estadual		Esfera Municipal	
	Nº	Nº de UCs c/ Conselho Consultivo	Nº	Nº de UCs c/ Conselho Consultivo	Nº	Nº de UCs c/ Conselho Consultivo
Proteção Integral						
Estação Ecológica	31	9	54	1	0	0
Monumento Natural	3	0	14	0	4	1
Parque Nacional (ou Estadual)	67	38	172	9	39	7
Refúgio de Vida Silvestre	7	0	8	1	1	0
Reserva Biológica	29	15	20	2	1	1
Total Proteção Integral	137	62	268	13	45	9

³ Fonte: Ministério do Meio Ambiente (MMA). Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em: abr. 2013.

Uso Sustentável	Nº	Nº de UCs c/ Conselho Consultivo	Nº	Nº de UCs c/ Conselho Consultivo	Nº	Nº de UCs c/ Conselho Consultivo
Floresta Nacional	65	21	28	6	0	0
Reserva Extrativista	59	27	24	5	0	0
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	1	0	26	5	0	0
Reserva de Fauna	0	0	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	32	16	175	20	33	6
Área de Relevante Interesse Ecológico	16	2	24	0	5	1
Total Uso Sustentável	173	66	277	36	38	7
Total Geral	300	128	545	49	83	16

Quadro III. Unidades de Conservação com Plano de Manejo⁴

Tipo / Categoria	Esfera Federal		Esfera Estadual		Esfera Municipal	
	Nº	Nº de UCs c/ Plano de Manejo	Nº	Nº de UCs c/m Plano de Manejo	Nº	Nº de UCs com Plano de Manejo
Proteção Integral						
Estação Ecológica	31	6	54	1	0	0
Monumento Natural	3	0	14	0	4	1
Parque Nacional (ou Estadual)	67	39	172	9	39	5
Refúgio de Vida Silvestre	7	0	8	0	1	0
Reserva Biológica	29	16	20	2	1	0
Total Proteção Integral	137	61	268	12	45	6
Uso Sustentável						
Floresta Nacional	65	8	28	4	0	0

⁴ Fonte: Ministério do Meio Ambiente (MMA). Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC). Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em: abr. 2013.

Reserva Extrativista	59	15	24	1	0	0
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	1	0	26	0	0	0
Reserva de Fauna	0	0	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental	32	5	175	7	33	1
Área de Relevante Interesse Ecológico	16	1	24	1	5	0
Total Uso Sustentável	173	29	277	13	38	1
Total Geral	310	90	545	25	83	7

Após a análise dos dados pode-se dizer que, embora seja uma obrigação a criação de instrumentos de participação – conselhos consultivos e planos de manejo – menos de 15% do total das UCs possuem este instrumentos. Ainda assim, a existência dos mesmos não se reflete na eficiência para a gestão, uma vez que não foi possível obter dados sobre a periodicidade das reuniões e também sobre a efetiva implantação dos seus respectivos planos de manejo. A Lei do SNUC garantiu avanços na política ambiental nacional. Porém passados 10 anos desde sua implantação algumas contradições são observadas no sistema. Essas contradições têm gerado conflitos de interesses em determinadas localidades. Como instrumentos de participação, os conselhos consultivos e os planos de manejo são apresentados como um grande avanço na política ambiental nacional.

Considerações finais

A partir da década de 1980, o Brasil iniciou um processo de descentralização política e, no que se refere ao meio ambiente, destacam-se dois momentos. O primeiro, a Lei 6.938/81: Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA, LEI Nº 6.938 de 1981) tem duas atribuições: confecções de políticas interinstitucionais e execução da política nacional do meio ambiente. O Segundo, a Constituição de 1988 que apresenta o meio ambiente como bem público cabendo o poder público e a sociedade os aspectos de sua preservação.

Em 2000 foi institucionalizado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), lei nº 9.985 que estabelece critérios e normas para a criação e gestão de UCs. Junto com áreas remanescentes, encostas de morros e, áreas de margens de rios (LEI Nº 4.771 do Código Florestal), as UCs passam, então a compor a malha de proteção ambiental no Brasil. Dos seus principais aspectos, destacam-se: os processos de criação e gestão de UCs de maneira integrada entre conjunto de unidades e, visando a coordenação e a cooperação entre seus gestores. (art. 26); a gestão dessas áreas deve assegurar a participação da sociedade de comunidades locais no processo de criação e gestão dessas unidades (art. 29º); e a gestão das UCs, que devem seguir um planejamento, conferido pelo Plano de Manejo, sendo este obrigatório em todas elas. Mais de uma década após a criação e implementação do SNUC, a

articulação entre as escalas ainda dá sinais de fragilidade. As unidades a cargo dos estados e municípios ainda enfrentam dificuldades no que tange a sua gestão (indicado pela dificuldade em elaborar planos de manejo e articular conselhos consultivos).

Embora a criação do SNUC e seus instrumentos tenham promovido avanços na gestão participativa e integrada, ainda é possível observar muitos problemas na sua execução. Dentre os principais destaca-se que a grande maioria das UCs não possui conselhos consultivos estruturados e nem plano de manejo, seja já implantado na unidade ou em construção metodológica, o que reflete uma falta de rigor quanto ao cumprimento das disposições do SNUC. Associado a isso, grande parte das UCs que estão no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) não possuem em seus bancos de dados informações sobre meio de divulgação e comunicação, como site ou outra página na internet, por exemplo, o que dificultou a busca de informações adicionais sobre a situação dessas unidades. Com relação aos conselhos consultivos não há referência no banco de dados do CNUC referentes àquelas unidades que os possuem, sobre atas de reuniões com as principais deliberações e pautas dos mesmos, ou a existência de um calendário com a periodicidade das reuniões para que a população possa participar. Ou seja, as poucas unidades que possuem instrumentos de participação encontram falhas em sua divulgação para a sociedade, o que dificulta a avaliação de sua eficiência.

Assim, como o meio ambiente é um bem público, as UCs devem ser enxergadas como espaços públicos em que a participação social deve ser garantida. Loureiro e Cunha (2008) corroboram para que o processo participativo assegure de poder, de tomada de decisão, gestão e, essencialmente, no desenvolvimento de ações de mobilização para um meio ambiente equilibrado.

É importante ressaltar que, embora tenha importância, a análise quantitativa não apresenta suficientes dados para uma avaliação dos instrumentos de participação. Somente com uma análise qualitativa é possível um entendimento mais extenso e preciso da configuração desses equipamentos democráticos e da própria gestão participativa.

Por fim, este trabalho buscou – ainda que de maneira incipiente devido ao caráter inicial da pesquisa – apresentar algumas reflexões sobre a política ambiental brasileira e o envolvimento da sociedade na gestão de UCs visando contribuir para o amplo debate do tema.

Referências bibliográficas:

BERNARDO, M. Políticas Públicas para o Desenvolvimento. In: BURSZTYN, M (Org.). **A Difícil Sustentabilidade:** política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

BERNANDO, C. **Unidades de Conservação no Brasil:** comentários à Lei 9.985/2000. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988)**.. Atualizada com as Emendas constitucionais promulgadas.

- BRAVO, A. S. Derecho Humano Al Medio Ambiente Y Políticas Públicas Ambientales. In: _____. **Políticas Ambientales**. Sevilla: ArCiBel Editores, 2008.
- CRESPO, S; DRUMMOND, J. A. O Parque Nacional da Tijuca: contribuições para a gestão compartilhada de unidades de conservação urbana. **Série Comunicações Iser**. Rio de Janeiro, ano 19, n. 24, 2000.
- CUNHA, D. F. S. Estrutura do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação). In: _____. **Patrimônio Cultural: proteção legal e constitucional**. Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.
- DOUROJEANNI, M. Vontade Política para Estabelecer e Manejar Parques. In: TERBORGH, J. et al. (Org.) **Tornando os Parques Eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação o Boticário de Proteção a Natureza, 2002.
- LE MOS, P. R. Políticas Públicas, Meio Ambiente e Gestão Participativa. In: PÁDUA, E. M. M. ; MATALLO JÚNIOR, H. (Org.). **Ciências Sociais, Complexidade e Meio Ambiente: interfaces e desafios**. Campinas: Papirus. 2008.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Roteiros Metodológicos de Planejamento: Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica**. Brasília, 2006.
- _____. **Cadastro de unidades de conservação**. Disponível em: <www.mma.gov.br/cadastro_uc>. Acesso em: abr. 2013.
- MEDEIROS, R; IRVING, M. A.; GARAY, I. A Proteção da Natureza no Brasil: Evolução, conflitos de um modelo em construção. **Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE)**. Salvador , ano 4, n. 9, jan. 2004.
- Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC); Lei N ° 9985**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm>.
- THEODORO, S. H.; BARROS, J. G. de C. Política Nacional do Meio Ambiente: conquistas e perspectivas. In: THEODORO, S. H. (Org.). **Os 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente: conquistas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.