

Gestão de áreas protegidas: análise dos marcos legais à luz dos princípios de governança democrática

Luiz Felipe Cozzolino¹
Marta de Azevedo Irving²
David Gonçalves Soares³

Resumo

O estabelecimento de estruturas de “boa governança” vem sendo apontado como demanda essencial da gestão pública por pesquisadores e agências de cooperação, os quais propõem arranjos tanto de inspiração democrática como tecnocrática. O presente artigo objetiva analisar as diretrizes para estruturação de governança propostas pelos principais marcos legais relativos às Áreas Protegidas (APs) no Brasil: o SNUC e o PNAP. Para tanto é discutido o conceito de governança aplicada à esfera pública e seu reatamento na gestão de APs. Os resultados confirmam que esses marcos legais refletem o debate atual sobre Democracia Deliberativa e indicam alguns avanços e resistências ao desenvolvimento destas políticas públicas.

Palavras-chave: Áreas Protegidas; Governança; Democracia Deliberativa.

Abstract

The establishment of "good governance" structures has been pointed out by researchers and cooperation agencies as a key demand for public administration, with governance arrangements been proposed of either democratic or technocratic tendency. This article aims to examine the guidelines for governance structuring proposed by leading legal frameworks on Protected Areas in Brazil, the SNUC and the PNAP. Therefore the concept of governance for public sphere and its repercussions on the management of PA's are debated. The results achieved confirm the suitability of these legal instruments to the actual debate on Deliberative Democracy and allows to identify some progresses and obstacles to the development of such policies.

Key words: Protected Areas; Governance, Deliberative Democracy.

¹Luiz Felipe F. Cozzolino- Mestre e Doutor em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social do Programa EICOS/IP/UFRJ. Membro do GAPIS (Grupo de Pesquisa em Governança, Biodiversidade, Áreas Protegidas e Inclusão Social).

²Marta de Azevedo Irving- Professora e Pesquisadora dos Programas EICOS/IP e PPED/IE da UFRJ e do INCT/PPED/CNPq. Coordenadora do GAPIS (Grupo de Pesquisa em Governança, Biodiversidade, Áreas Protegidas e Inclusão Social).

³Doutor em Sociologia pelo PPGSA/UFRJ. Pós-doutorando do Programa EICOS/IP/UFRJ. Membro do GAPIS (Grupo de Pesquisa em Governança, Biodiversidade, Áreas Protegidas e Inclusão Social).

Introdução

Desde o último quarto do século XX, 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, privadas e não governamentais e, já a partir do final dos anos 1980, a expressão “má governança” passou a constar dos documentos do Banco Mundial, vinculada ao mal desempenho de projetos apoiados por esta instituição, os quais usualmente buscavam prover os países da infraestrutura necessária à sua inserção na economia global. Em seu entendimento, tais fracassos seriam resultantes da má gestão dos recursos pelos estados nacionais na execução dos projetos, e, como forma de minimizar este problema, foi proposta a adoção de políticas de “boa governança”, com reformas estruturais que compreendiam a inclusão de outros atores sociais na gestão dos recursos públicos (MILANI & SOLINIS, 2002).

Desde essa época, a exigência por parte das instituições de cooperação internacional da adoção de políticas de “Boa Governança” continuou se disseminando, sendo também usualmente cobrada no direcionamento dos processos de criação e gestão de Áreas Protegidas (APs)⁴. Isso implicaria a inclusão das populações locais nos processos de gestão, com o objetivo de assegurar a articulação entre as ações de proteção à natureza e as demandas sociais. Esse movimento se articula com os compromissos assumidos pelos países signatários da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)⁵, como é o caso do Brasil.

Tendo este contexto como ponto de partida, neste artigo se busca investigar em que medida o processo de gestão de APs, consolidado por meio da Lei 9.985 de 2000 (que

4 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.

5 Assinada durante a Conferência Rio-92, e em vigor desde 1993, a CDB é o principal marco direcionador, político e legal, das políticas públicas de biodiversidade em nível global. A CDB marcou uma mudança de direcionamento nas discussões ambientais, ao introduzir no debate em curso a preocupação com as questões sociais, apontando ainda a importância da participação social no processo de gestão de UCs (OLIVEIRA, 2007, p. 40).

estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC)⁶ e do Decreto 5.758 de 2006 (que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP) se articulam com preceitos de governança democrática na gestão pública. Para tal os elementos para a construção de governança previstos nestes marcos legais são analisados à luz de um referencial teórico, baseado no debate atual sobre democracia deliberativa e governança, a última interpretada em sua aplicação à esfera pública, segundo os chamados “princípios de boa governança”.

O conceito de Governança na gestão na esfera pública

Ao longo das últimas décadas o termo governança tem sido empregado em relação aos mais diferentes contextos, com significados diversos e até mesmo conflitantes. É comum encontrá-lo empregado como sinônimo de governo ou ainda confundido com o conceito de governabilidade (BRESSER PEREIRA, 98; WEISS, 2000). O uso indiscriminado da terminologia nos últimos anos levou mesmo 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). Weiss (2000, p. 795) considera que, apesar de estar atualmente “em moda” (“*Governance' is now fashionable*”), o conceito pode ser considerado como tão antigo quanto a própria história, uma vez que, a princípio, pode se referir a todas as diferentes formas em que as sociedades se organizam para que sejam conhecidas as demandas de seus membros, definido o que será feito com esse objetivo e como isso se efetivará.

Porém, desde o início dos anos 1990, o tema “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 e democratização dos processos decisórios. Neste tipo de experiências, que Frey (2007, p. 136-139) qualifica como *ampliada e participativa*, ou ainda *interativa*, 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).

6 A Lei do SNUC define Unidade de Conservação (UCs) como “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (BRASIL, 2000, art. 2).

Autores que pesquisam e debatem a temática identificam duas concepções distintas em relação aos processos de governança nas esferas públicas. A primeira enfatiza as vantagens nos aspectos gerenciais, com relação à inclusão dos novos atores na gestão pública, tendo como objetivo principal maior eficiência no processo pela ampliação de visões, saberes e potencialidades. Tais arranjos se apresentariam como um caminho possível para estabelecer a coordenação entre demandas e ações de governo, mercado e sociedade, no que poderia ser denominada *governança de cunho tecnocrático* ou *gerencial* (FREY, *op. cit.*, p. 139-141).

A outra linha de abordagem, associada à noção de *governança democrática* ou *democrático-participativa*, tem como foco central a emancipação social e política. Autores que se alinham com esta visão consideram que os processos associados teriam como mérito estimular a organização da sociedade civil e promover uma reorganização dos mecanismos de tomada de decisão, abrindo espaços públicos de interlocução com a sociedade, que se prestariam à explicitação de conflitos e à negociação (FREY, *op. cit.*, 138-141). Essa concepção está associada ao fortalecimento dos movimentos sociais e ONGs, as quais têm entendido que estes processos tendem a abrir espaço para a sua participação nos processos decisórios (ALVES e BURSZTYN, 2009, p. 16).

Sendo assim, em vista da gama de significados que tem sido conferida ao termo, é fundamental delimitar o campo conceitual direcionador das análises desenvolvidas no presente reflexão. O debate proposto neste artigo se concentra nas formas de governança de inspiração democrática e participativa, estabelecidas na condução das ações públicas, caracterizadas pela (a) ampliação do universo de atores que participam nas tomadas de decisão e (b) instituição de espaços formais de participação social. Tal concepção pode ser considerada como desdobramento do debate sobre *democracia deliberativa*, na medida em que em ambos os casos se considera o fortalecimento da ação comunicativa, na qual o poder provém da composição de uma vontade comum a partir do diálogo (HABERMAS, 1980, p. 103). Por tal concepção, o funcionamento das instituições democráticas compreende a ampliação das práticas e espaços institucionais de deliberação como instâncias fundamentais em seu direcionamento e legitimação (FREY, *op. cit.*, p.140).

A concepção de *democracia deliberativa* tem sido discutida no âmbito da teoria democrática por autores como Jürgen Habermas, Amy Gutmann e Denis Thompson, dentre outros, e vem adquirindo importância nas últimas décadas ao prover direcionamento e respaldo teórico a experiências que têm promovido a ampliação do espectro de participação social, conferindo voz a atores e grupos outrora excluídos dos processos de tomada de decisão na elaboração e implementação de políticas públicas.

A concepção de democracia deliberativa: elementos para a reflexão

A necessidade de se considerar posições divergentes, em um mundo crescentemente marcado pelo reconhecimento da diversidade, tem levado a humanidade a buscar um novo modelo de funcionamento do jogo democrático. O objetivo, neste caso, seria atender às múltiplas demandas dos agentes sociais e conferir legitimidade ao processo democrático, contribuindo para a consolidação dos regimes. Neste contexto, os modelos deliberativos de democracia vêm assumindo crescente reconhecimento e importância na discussão e na prática política atual. Aqui, a noção de participação social transcende a mera representação, a qual é entendida como uma forma para sua operacionalização, partindo-se da compreensão de que seria inviável a presença de todos, a cada momento, nos processos de tomada de decisão e na interlocução com instituições públicas (DAHL, 1992, p. 271-278). Assim, a proposta de Democracia Deliberativa (DD) não preconiza o fim da representação nos processos democráticos, mas o seu aprimoramento pela ampla discussão de temas polêmicos, de forma que o processo se enriqueça em suas dimensões discursiva e moral pela deliberação pública (GUTMANN & THOMPSON, 2004, p.29-30).

Neste modelo, as decisões não se efetivam pela simples disputa por hegemonia, como nos modelos agregativos e majoritários, mas sim através de um processo no qual a discussão e justificação dos argumentos são fundamentais. Assim, um processo democrático só pode ser considerado deliberativo se privilegiar e garantir que os atores sociais justifiquem suas posições frente às situações de conflito político ou moral na deliberação de assuntos públicos (GUTMANN & THOMPSON, *idem*, p. 9). As razões que levam a apoiar uma ou outra proposição tem importância fundamental no processo e os atores políticos têm de assumir, publicamente, suas opções.

Com relação ao funcionamento do modelo democrático participativo, Avritzer (2009) identifica quatro elementos principais: (1) a superação da concepção agregativa de democracia, centrada no voto; (2) a dinâmica de justificação de valores, preferências e identidades passa a ser o centro do processo democrático; (3) a adoção *do princípio de inclusão deliberativa*⁷; e (4) uma construção institucional que privilegie a ampla discussão e efetivação das preferências dos indivíduos (*op. cit.*, p.7-8).

Uma vez que a força legitimadora do processo provém de pressupostos comunicativos é fundamental que sejam adotados procedimentos que assegurem processos

7 O “princípio da inclusão deliberativa prediz que todos aqueles que estão sujeitos ao poder político e à consequência de suas decisões devem ter seus interesses e razões considerados no processo de discussão e de decisão que autoriza o exercício desse poder e que produz as normas vinculantes.” (Eleonora Schettini M. Cunha. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa, p. 13. IPEA, 2012).

justos de negociação (HABERMAS, 1995, p.45-48)⁸. Gutmann e Thompson (2004, p.4), considerando as dificuldades em atingir consenso em face de conflitos morais ou políticos, propõem a adoção de uma perspectiva de *reciprocidade* e do *princípio de respeito mútuo* nas negociações. Isto significa que os envolvidos devem apresentar, publicamente, sua própria posição moral e considerar a posição moral dos demais (*ibid.*, p.81). Implica (1) que a deliberação se efetive em público e (2) que os elementos relativos aos temas em deliberação sejam apresentados a todos pelos que os propõem e (3) possam ser compreendidos por todos os participantes (*ibid.*, p.4). Aliás, o respeito aos ritos procedimentais é condição para um ambiente de confiança, reconhecido por muitos autores como fator fundamental ao sucesso de processos participativos (FREY, 2007, p. 139; GRAHAM *et. al.*, 2003, p. 17; KISSLER & HEIDEMANN, 2006, p. 494-496).

Gutmann e Thompson (*ibidem*, p. 14-15) mencionam ainda que os processos de justificação e discussão sistemática demandam tempo, o que faz com que não sejam adotados para todas as questões e em todos os momentos. Porém, são fundamentais em questões que impliquem sérios desacordos morais ou políticos, quando se busque a solução mais justificável para o momento, ainda que passível de revisão posterior.

No que diz respeito à efetivação das deliberações acordadas, Cornwall, Romano e Shankland (2007), em um estudo sobre conselhos de políticas públicas no Brasil, concluem que o que distinguiria uma instância consultiva de uma deliberativa não seria a mera condição de a última representar um fórum no qual ocorrem deliberações, mas sim a garantia legal de cumprimento destas decisões (*idem*, p. 269). Neste sentido, a condição de mobilização da sociedade contribui para a efetivação das decisões, pois, embora somente os agentes do sistema administrativo detenham, de fato, o 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 (HABERMAS, 1995, p. 41), o que contribui ainda para a equidade e qualidade das deliberações (GUTMANN & THOMPSON, *op. cit.*, p.29-30).

Poder, Participação, Controle Social e Accountability

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.

Juan Díaz Bordenave, O que é participação?

8 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*. Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ. 2010.

Os modelos de democracia deliberativa têm no compromisso da participação social a garantia fundamental para seu funcionamento. Nestes, a participação do sujeito-cidadão não se reduz ao momento da escolha de seus representantes pelo voto, mas implica uma nova relação do cidadão com as instancias de poder, instaurando espaços de debate público, nos quais a troca de razões deva prevalecer, sempre voltada para o bem comum (HABERMAS, 1995, p.36).

Ao englobar negociação, construção conjunta de agendas e o acompanhamento e avaliação dos processos, as arenas institucionais de deliberação participativa podem se constituir em importantes espaços de construção da governança local. Nesse processo, as instituições se fortalecem e cada ator social, ao participar das discussões e do processo de tomada de decisões estabelece, pelo diálogo, redes de solidariedade, observando assim uma expansão de seu poder de influir nas decisões que lhe afetam (*idem*, p.36). Poder, nesse caso, não deve ser entendido da forma concebida por Max Weber - condição de dispor de meios que permitam influenciar a vontade dos outros -, mas como resultado da ação comunicativa (HABERMAS, 1980, p. 100-103). Resulta da capacidade, não somente de agir e realizar, como também de unir-se a outros e atuar em concordância com eles, sendo resultado do entendimento recíproco (*idem*, p.101). A legitimidade do poder assim constituído depende de que os consensos e acordos sejam resultantes de processos não coercivos, nos quais os envolvidos tenham participação garantida e direito de voz, e que os acordos construídos tenham peso efetivo nas tomadas de decisão (*idem*, p. 115-116).

O direito à voz é requisito central à efetivação de processos democrático-participativos e implica que as opiniões e demandas, individuais e/ou coletivas, que se expressam nas falas dos atores sociais sejam consideradas no processo. Com relação à questão da legitimidade dos discursos, Foucault (2012, p. 189) alerta para as instâncias de poder estabelecidas e pautadas nos *discursos das disciplinas*. Observa que as disciplinas são criadoras e detentoras dos aparelhos de saber, os quais normatizam os discursos e definem a validade cientificamente positivada da argumentação. Consequência disso é que os discursos que não estão pautados pela lógica cientificamente positivada carecem de legitimação. Isso termina por limitar o alcance da participação daqueles sem formação técnica ou acadêmica, o que afeta especialmente os setores populares. Por outro lado, ao analisar questões relativas ao campo de atuação da política, Bourdieu (2006, p. 165-185) aponta para a importância do papel de representação da vontade de coletivos exercido pelas lideranças, cuja legitimidade provém não de sua validade científica, mas do fato de se expressarem politicamente, em nome dos representados.

Uma vez que opera a partir de verdades cientificamente positivadas, o “discurso das disciplinas” tem o valor de norma, estabelecendo um poder anterior ao domínio das leis e

para além da esfera de decisão política. Para contrabalançar esta estrutura de poder, Foucault (2012, p. 293-295) reconhece a necessidade de se estabelecer mecanismos de direito a partir de uma nova visão de soberania, que retomem o projeto de democratização. Este contraponto talvez possa ser encontrado na ação comunicativa: 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 ideias democráticas, como o *princípio de inclusão* e a *perspectiva de reciprocidade*, podem prover e validar as melhores soluções possíveis em um dado momento, na decisão dos próprios envolvidos.

O ideal democrático depende, assim, da capacidade da sociedade estabelecer instituições que possibilitem a participação dos cidadãos, com mecanismos para garantir e consolidar a participação dos setores que contestam o governo (DAHL, 1992). Para tal, o processo participativo não pode nem deve ser entendido como uma concessão, tampouco como formulação de consensos artificiais, mas sim como espaço de explicitação de conflitos e de disputa. (BORDENAVE, 1986). Nos processos participativos, a pressão exercida pela sociedade tende a contribuir para o estabelecimento de mecanismos de controle e para a mudança da postura passiva em relação aos detentores de cargos de representação. Implica em 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” (PERRUZZOTTI, 2009, p. 3-4).

Tais mecanismos remetem a controle social e *accountability*, conceitos centrais às práticas democráticas. No caso de processos de governança democrática, o controle social deve ser entendido enquanto “instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado”, sendo o controle do Estado “exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais” (BRASIL, 2004, p. 56).

Quanto ao termo *accountability*, quando relacionado aos agentes governamentais, este adquire o claro significado de responsabilização pelas ações que empreendem, o que compreende a obrigação de informar e justificar mas também a possibilidade de sofrer sanções. Nesse sentido, pode-se considerar a existência de duas dimensões de *accountability*; (a) uma *vertical*, ligada à legitimidade de representantes eleitos por voto, e cuja sanção principal seria a não reeleição, e outra (b) *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).

Os mecanismos de *accountability* horizontal compreendem uma gama de agências públicas que têm como função supervisionar a atuação dos agentes administrativos e coibir desvios cometidos na gestão pública. Incluem instituições da esfera do judiciário e outras, como o Ministério Público, comissões parlamentares, controladorias e ouvidorias (PERUZZOTTI, 2009, 18). Por outro lado, o papel dos mecanismos eleitorais na dimensão vertical de *accountability* tem sido muito questionado: Os intervalos relativamente amplos entre os processos eleitorais, a limitada variabilidade entre as propostas dos partidos que dominam o cenário e a falta de vínculo dos eleitores com seus representantes fazem com que seja pouco eficaz no controle social de variados temas (KINZO, 2004, p.29).

O'Donnell (*op. cit.*) 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. Isso torna necessária a adoção de mecanismos de pressão para fazer funcionar tais instâncias de controle social. Neste processo três protagonistas ganham destaque: as ONGs, os movimentos sociais e as instituições de mídia independente. Cada um destes segmentos contribui com *inputs* específicos, que se potencializam quando em sinergia, para indicar déficits institucionais e ativar mecanismos de prestação de contas, seja por ações de cobrança às agências responsáveis ou por mecanismos de denúncia pública (PERRUZZOTTI, 2009, p.10-12).

Com base neste contexto, se pretende a partir daqui, interpretar de que forma os denominados “princípios de boa governança” se expressam na gestão de áreas protegidas. Para tal é apresentada uma proposta de adoção de princípios de boa governança na gestão de APs e são apresentados e discutidos os principais marcos legais relativos ao tema no Brasil, com foco nas propostas relativas à gestão participativa, as quais serão avaliadas quanto ao caráter democrático contidos nas principais proposições de políticas públicas e as suas implicações na estruturação do processo de governança em APs.

O compromisso com a “Boa Governança” e a gestão participativa em Áreas Protegidas no Brasil

No V Congresso da UICN, realizado em Durban, em 2003, foi apresentado um documento da *Parks Canada*, (GRAHAM *et. al.*, 2003) defendendo a adoção de princípios de boa governança nos processos de gestão em APs. Nesse texto, que serviu de referência a manuais de orientação para gestão de APs publicados pela UICN, governança é definida 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” (*idem*, p.3). Esta conceituação 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.

Os autores consideram ser a denominada “boa governança” tanto o objetivo a ser alcançado no processo de gestão como os meios para alcançá-la, e apresentam uma série de princípios, sistematizados a partir de consensos internacionais, expressos em acordos celebrados nas Nações Unidas e em diversos documentos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A aplicabilidade destes princípios à gestão de Unidades de Conservação (UCs) no caso brasileiro foi também discutida criticamente por autores como Cozzolino (2005), Irving *et. al.* (2007), Loureiro e Cunha (2008), entre outros, que ilustram a dificuldade na avaliação de governança em áreas protegidas.

Graham (*Op. cit.*) aponta cinco princípios-chave: Legitimidade e Voz, Direcionamento, Desempenho, Prestação de Contas (*Accountability*) e Equidade (*Fairness*). Direcionamento diz respeito à adequação da gestão às diretrizes acordadas em fóruns internacionais dirigidos às áreas protegidas. Desempenho corresponde à avaliação dos resultados obtidos pela gestão destas áreas em sua relação com os recursos (materiais, humanos, financeiros, etc.) empregados. O conceito de *Fairness*, por sua vez, compreende tanto a vigência do estado de direito como o respeito ao princípio de equidade (ABRAMS *et. al.*, 2003, p. 24) o que, no caso das APs, pode implicar a reparação de eventuais perdas sofridas pelas populações locais no processo de sua criação e implementação. Com este embasamento, a proposta dos autores não é fornecer um *check-list* para a análise de projetos e processos mas apresentar princípios que devem servir tanto no direcionamento como na avaliação de processos de gestão participativa em APs.

A implementação da gestão participativa em APs implica instituição de arenas formais de negociação, nas quais os atores sociais possam se expressar 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. No caso brasileiro, o compromisso de gestão participativa em APs está consagrado nos principais marcos legais relativos ao tema: o SNUC (BRASIL, 2000) e o PNAP (BRASIL, 2006). O SNUC é resultado de amplo debate envolvendo o movimento ambientalista, e, em seu texto e no Decreto 4.340, que a regulamenta, estão expressos os princípios direcionadores das políticas públicas relativas às UCs. Em suas diretrizes está expressa a preocupação com os aspectos democráticos e participativos do processo, quando se propõe 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. 5°).

O SNUC prevê também o compromisso da gestão participativa, com o estabelecimento de conselhos em cada UC, os quais devem ser presididos pelo chefe da UC (gerente nomeado pelo órgão governamental responsável pela gestão da UC) a quem cabe também designar os membros indicados como interlocutores dos distintos segmentos envolvidos no debate. Sua composição deve contemplar a representação paritária entre órgãos públicos e associações da sociedade civil, o que, dependendo do caso, pode compreender interlocutores de populações locais e demais segmentos da sociedade civil, comunidade científica, setores produtivos e Comitês de Bacia Hidrográfica (BRASIL, 2002, Capítulo V). O SNUC determina também que nas UCs de Proteção Integral⁹, como as Reservas Biológicas (REBIOs) e Parques, os conselhos tenham caráter consultivo. No caso das UCs de Uso Sustentável estes devem ter caráter deliberativo, como ocorre nas Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDSs). O caráter consultivo está previsto também para as Florestas Nacionais (FLONAs), enquanto que para as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) não está especificada a tipologia deste colegiado. (BRASIL, 2000).

Dentre as competências dos Conselhos são elencadas: a) acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da UC, b) avaliar o orçamento da Unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor, c) manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na UC ou em sua zona de amortecimento, Mosaicos ou corredores ecológicos. As reuniões dos conselhos de UC devem ser públicas e em local de fácil acesso, com pauta preestabelecida e convocada com antecedência mínima de sete dias. O SNUC estabelece ainda como competência dos conselhos, compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a UC e propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população residente em seu interior ou entorno, conforme o caso. Nos casos de gestão compartilhada da UC, cabe ao conselho opinar (no caso de Conselho Consultivo) ou ratificar (quando Deliberativo) sobre a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIPs¹⁰, acompanhar a gestão e ainda recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada qualquer irregularidade na gestão. (BRASIL, 2002, cap. V)

9 Segundo o artigo 7º da Lei do SNUC as UCs se dividem em dois grupos: as de Proteção Integral, cujo objetivo básico é preservar a natureza, nas quais se admite apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, e as de Uso Sustentável, que visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

10 Nos casos de Gestão compartilhada um termo de parceria é firmado entre o órgão executor e uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que fica responsável por ações de gestão, de acordo com os termos de um edital público.

Ainda como mecanismos de controle social e governança, o SNUC estabelece a obrigatoriedade de realização de consulta pública para a criação da maioria das categorias de manejo de UC. As consultas consistem em audiências de caráter oitivo, com participação da população local e de outras partes interessadas, com a finalidade de subsidiar a definição da localização, dimensão e limites adequados, sendo que cabe ao Poder Público fornecer informações adequadas e inteligíveis, indicando as implicações da iniciativa para a população (BRASIL, 2002, cap. I).

Quanto ao PNAP, instituído em 2006, este resulta do compromisso assumido pelo governo brasileiro em 2004, na COP VII¹¹, 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. Seguindo a mesma lógica do Programa de Trabalho da CDB, o PNAP (BRASIL, 2006) 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. O Eixo Temático *Governança, Equidade e Repartição de Custos e Benefício* têm 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 FNAP, que deve 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. A participação

11 Os representantes dos países signatários se reúnem a cada dois anos nas Conferências das Partes (COP), para deliberar sobre a implementação da CDB.

dos atores sociais está prevista tanto em nível local como na formulação das políticas públicas, 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 Bacia¹². 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, enquanto o SNUC prevê os conselhos e as audiências públicas como instâncias formais de construção de governança em UCs, 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. Estes se configuram, assim, como dispositivos legais claramente afinados com o compromisso de construção de governança democrática na gestão de Áreas Protegidas.

Estão SNUC e PNAP em consonância com o debate teórico sobre Governança Democrática?

Pela análise realizada é possível afirmar que os textos do SNUC e do PNAP reafirmam o compromisso e preveem a estruturação de instâncias de governança democrática na gestão de APs, sendo estes claramente pautados por uma visão democrático-participativa, na qual 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.

¹² 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.

Quanto à constituição de espaços institucionais de governança pública, o SNUC prevê o estabelecimento e funcionamento de conselhos nas UCs, fixando regras quanto ao prazo de convocação, à garantia de livre acesso de qualquer interessado às reuniões e à necessidade de se disponibilizar meios de acesso e informações pertinentes e qualificadas aos conselheiros e, por esta via, também à sociedade. No caso do SNUC, o rigor no detalhamento dos procedimentos previstos indica uma clara preocupação em atender às exigências para a legitimação dos processos deliberativos.

Com relação à composição dos conselhos de UCs, algumas questões merecem destaque. Uma é a prerrogativa garantida, no âmbito do SNUC, que o chefe da UC deve presidir o conselho e deter o poder de designar os seus membros. Em princípio este dispositivo dá margem a 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 AP, o que comprometeria o alcance da representação e os pressupostos democráticos do processo. 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 “o orçamento da Unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor” e, nos casos de gestão por OSCIP, a função de acompanhá-la. Embora os verbos “avaliar” e “acompanhar” possam parecer pouco incisivos, não se deve ignorar o peso que tem a aprovação da gestão pelo conselho, especialmente tendo em vista as instâncias de *accountability* que este pode mobilizar.

Quanto às audiências para consulta pública, previstas pelo SNUC, chama atenção o fato destas terem caráter oitivo, sem o poder de deliberar quanto à oportunidade, ou não, de se criar uma UC. Tampouco está previsto que se possa propor a alteração da categoria de UC a ser criada. Instituídas, sobretudo para assegurar os direitos de populações tradicionais e agricultores familiares (MERCADANTE, 2010, p. 4), as audiências públicas tem se configurado em arenas de disputa entre significativos 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*, p. 4-7). A princípio, as limitações impostas pelo SNUC à autonomia do processo de consulta pública podem parecer um cerceamento do processo democrático. Porém, nesses casos, é importante considerar o confronto entre os direitos difusos, expressos nas políticas de proteção da biodiversidade, 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 à criação (ou não) da UC, seria de se esperar que o acirramento das situações de conflito durante as audiências terminaria por inviabilizar a criação da imensa maioria das UCs, no caso brasileiro.

No caso do PNAP as questões de governança permeiam todo o texto. 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. 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 horizontais de *accountability* (O'DONNELL, 1998, p. 98). No texto do PNAP fica evidenciada também a importância conferida ao FNAP para a sua efetivação, o qual deveria, em tese, funcionar como locus virtual de debate, permitindo o compartilhamento de experiências e o fortalecimento da rede. O FNAP, porém, nunca se configurou em efetiva instância de debates ou de ativação de mecanismos *accountability*, sendo que, por inúmeros problemas operacionais, funcionou por pouco tempo e apenas como instância técnica de discussão ao longo do processo de elaboração do PNAP (OLIVEIRA & IRVING, 2011, p.8).

É importante ter em mente, ainda, que o PNAP foi construído 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. Esta visão, que tem sua mais evidente expressão na criação e gestão de APs, encontra forte oposição em relevantes setores da sociedade que insistem na manutenção de um modelo de desenvolvimento pautado pelo imediatismo e livre acesso aos recursos naturais. O estabelecimento de instâncias efetivas de controle social que viabilizem a discussão de políticas de conservação da biodiversidade e gestão de APs implica que a sociedade esteja informada e sensibilizada quanto à importância do tema. Tal mudança demanda a adoção, pela sociedade e pelos gestores públicos que a representam, de uma postura ética que considere os princípios da sustentabilidade. Implica reconhecer o niilismo ético subjacente ao atual modelo hegemônico de desenvolvimento (BARTHOLO JR., 2001, p. 21), com suas consequências previsíveis e imprevisíveis. Impõe ainda a necessidade de assumir 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, a opção do PNAP em 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 da sociedade, 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). Acreditar que os indivíduos e a sociedade possam se “converter” em altruístas defensores da natureza, de forma automática e sem conflitos, é encarar o processo histórico a partir de uma postura ingênua, principalmente quando se tem consciência de que expressivos setores da sociedade têm interesses e hábitos que conflitam com os objetivos de proteção da natureza (SOARES, 2012, p. 147-148). Pode-se, porém, acreditar que ao se levar os assuntos polêmicos a processos deliberativos qualificados, a dinâmica conduza a decisões mais justas, uma vez que o processo de justificação e discussão sistemática permite considerar diversos aspectos da questão, contemplando tanto critérios técnicos como suas implicações econômicas, sociais e subjetivas. Além disso, o fato de a deliberação ser pública expõe os envolvidos às implicações morais de suas posições e decisões. Sendo assim, 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. Neste caso, investir em estratégias de comunicação na formação de redes de solidariedade tende a se configurar em uma estratégia efetiva de mobilização para exercício de controle social no plano da gestão de áreas protegidas.

Pelos argumentos até aqui desenvolvidos, com relação aos marcos legais analisados neste artigo, pode-se afirmar que as diretrizes expressas nas principais políticas públicas dirigidas às APs no Brasil indicam clara consonância com o referencial teórico adotado para este debate. Os instrumentos de participação social previstos no SNUC podem ser interpretados como em direta sintonia com os princípios da DD. No PNAP, fica clara também, em diversos momentos do texto, a reafirmação de princípios identificados com o debate atual sobre governança pública.

Em vista do que foi apresentado e discutido, pode-se concluir que o SNUC e o PNAP constituem instrumentos legais claramente alinhados com a proposta de democratização da gestão de APs. Porém, múltiplos entraves são observados para a plena efetivação destes instrumentos de políticas públicas, cuja superação depende de uma profunda mudança na forma como a sociedade interpreta a biodiversidade e as propostas para a sua conservação. Além disso, os encaminhamentos propostos dependem também de como os agentes sociais que propõe a adoção de uma nova ética na relação entre sociedade e natureza se organizam para influir no direcionamento das políticas públicas e no controle social da gestão pública. Mas, se pode afirmar 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 APs 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 democratização na construção de governança serão efetivamente incorporadas na gestão pública. Isso sem dúvida depende da postura que o conjunto da sociedade brasileira adote frente às demandas de conservação da biodiversidade e em seu próprio processo de democratização.

Referências bibliográficas

ABRAMS, Peter; BORRINI-FEYERABEND, Grazia; GARDNER, Julia; HEYLINGS, Pippa. *Evaluating Governance: a handbook to accompany a participatory process for a protected area*. Ottawa: Parks Canada. 2003.

ALVES, Maria Odete; BURSZTYN Marcel. 2009. 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.

AVRITZER, Leonardo. *Prefácio*. In: *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica. 2009.

BORDENAVE, Juan E. D. O que é participação. São Paulo: Brasiliense. 1986.

BRASIL. Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006. Brasília: Diário Oficial. 2006.

----- Política Nacional da Assistência Social. Brasília, Diário Oficial. 2004.

----- Decreto 4.340, de 23 de agosto de 2002. Brasília: Diário Oficial. 2002.

----- Lei 9.985, de 18 de julho de 2000. Brasília: Diário Oficial. 2000.

BOURDIEU, Pierre. A representação política: Elementos para uma teoria do campo político. In: O Poder Simbólico. 9ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania. São Paulo: 34. 1998

CORNWALL, Andrea; ROMANO, Jorge O.; SHANKLAND, Alex. Culturas da política, espaços de poder: contextualizando as experiências brasileiras de governança participativa. São Paulo: Expresso Popular. 2007.

COZZOLINO, Luiz Felipe F. Unidades de Conservação e os processos de Governança Local: O caso da APA do Sana (Macaé, RJ). Rio de Janeiro: UFRJ (Dissertação de Mestrado). 2005.

Dahl, Robert. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós. 1992.

Dobson, Andrew. *El pensamiento político verde: una nueva ideología para el siglo XXI*. Barcelona: Paidós Ibérica. 1997.

FOUCAULT, Michael. Soberania e Disciplina. In *Microfísica do Poder*, 25ª edição. São Paulo: Graal. 2012.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. *RAC-Eletrônica*, v.1, n.1, p. 136-150. 2007.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce e PLUMPTRE, Tim. *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*. Durban, UICN. 2003.

GUTMANN, Amy.; THOMPSON, Dennis. *Why deliberative Democracy?* Princeton University Press. 2004.

HABERMAS, Jürgen. O conceito de poder de Hannah Arendt (1976). In Habermas. Freitag, B. e Rouanet, S. P. (org.). São Paulo: Ática. 1980.

----- Três modelos normativos de democracia. In *Lua Nova - Revista de Cultura e Política* nº36. São Paulo: CEDEC. 1995.

IRVING, Marta. de A.; MATOS, Karla. Gestão de Parques Nacionais no Brasil: Projetando Desafios para a implementação do Plano de Nacional Estratégico de Áreas Protegidas. *Floresta e Ambiente*, V13, N°2, 2006

IRVING, Marta; COZZOLINO, Felipe; FRAGELLI, Claudia; SANCHO, Altair. Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de Parques Nacionais no Brasil. In: *Políticas ambientales y gobernabilidad en America Latina*. Quito: FLACSO, 2007.

KINZO, Maria D. Partidos e democracia no Brasil pós-1985. In *Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol.19 nº. 54. São Paulo: ANPOCS. 2004.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? In: *Revista de Administração Pública*, vol.40 nº3. Rio de Janeiro, mai/jun. 2006.

LOUREIRO, Carlos Frederico.B.; Cunha, Claudia. Educação ambiental e gestão participativa de Unidades de Conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. *Campinas: Ambiente e Sociedade*, V. XII, nº2, jul/dez. 2008.

MERCADANTE, Maurício. Depoimento: avanços e retrocessos pós SNUC. Em: *Unidades de Conservação* (<http://uc.socioambiental.org>). 2010.

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 (org.). Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2002.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e as novas poliarquias. In: Lua Nova nº 46. São Paulo: Lua Nova. 1998.

OLIVEIRA, Maria Elisabeth. Fórum Nacional de Áreas Protegidas: A Galáxia da Internet como alternativa para a difusão de informação e articulação social? Rio de Janeiro: UFRJ (Dissertação de Mestrado). 2007.

OLIVEIRA, Maria Elisabeth; IRVING, Marta A.. Convenção sobre Diversidade Biológica pós Nagoya: desafios para a mídia em um país de megadiversidade. RAZÓN Y PALABRA, nº 75, fevereiro-abril de 2011.

SOARES, David G. Conflito, ação coletiva e luta por direitos na Baía de Guanabara. Rio de Janeiro: UFRJ (Tese de Doutorado). 2012.

WEISS, Thomas. *Governance, Good Governance, and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges*. Third World Quarterly, v. 21. 2000.

Recebido em Maio de 2014.

Publicado em Junho de 2015.