

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC – SP / COGEAE

RENATA GALVÃO SARAIVA

O DIREITO À PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL
PÚBLICA E ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS

São Paulo – SP

2013

Renata Galvão Saraiva

**O DIREITO À PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA E ÁREAS
NATURAIS PROTEGIDAS**

Monografia apresentada à PUC/COGEAE,
como exigência parcial para aprovação no
Curso de Pós-Graduação 'Lato Sensu' –
Especialização em Direito Ambiental

Orientadora: LÚCIA REISEWITZ

São Paulo – SP

2013

RESUMO

Dentro de um território existem diversos atores sociais que se organizam e atuam de formas variadas, apresentam interesses distintos e disputam espaços de discussão e tomadas de decisão. Ao realizar intervenções e regular o uso e acesso aos recursos naturais em um espaço, o poder público está definindo como se distribuem na sociedade os custos e benefícios decorrentes da ação de determinados atores.

Neste contexto, a partir da apresentação de alguns conceitos que têm sido utilizados no debate sobre a participação da sociedade civil na gestão ambiental pública, este trabalho tem a intenção de identificar nos princípios e instrumentos da legislação ambiental brasileira que criam os espaços públicos e regulam a participação da população nas tomadas de decisão acerca da gestão de áreas naturais protegidas, onde nos encontramos em matéria de participação.

Palavras Chave: gestão ambiental pública; participação; legislação ambiental; áreas naturais protegidas.

ABSTRACT

Within a territory there are various social actors who organize themselves and act in different ways, have different interests and fight for spaces of discussion and decision making. When the government conducts interventions and regulates the use and access to natural resources in a given space, he is defining how the costs and benefits from the actions of certain actors are distributed in society.

In this context, from the presentation of some concepts that have been used in the debate on civil society participation in public environmental management, this study intends to identify on the principles and instruments of Brazilian environmental legislation that create public spaces and regulate participation of people in decision-making about the management of protected natural areas, where we are in terms of participation.

Keywords: public environmental management; participation; environmental legislation; protected natural areas.

TABELA DE ABREVIATURAS

APP - Área de Preservação Permanente

ARI - Área de Reconhecimento Internacional

ENCEA - Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

FUNBIO - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IEB - Instituto Internacional de Educação do Brasil

MMA – Ministério do Meio Ambiente

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PNAP- Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas

PNPCT - Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

RL - Reserva Legal

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

TI-Terra Indígena

TNC - The Nature Conservancy

UC – Unidade de Conservação

SUMÁRIO

1. Introdução	7
1.1. Objetivos da Pesquisa	8
1.2. Metodologia	8
2. Referenciais Teóricos	9
2.1. Conflitos Socioambientais	10
2.2. Gestão Ambiental Pública	11
2.3. Participação	15
3. Princípios do Direito Ambiental	17
3.1. Princípio da Supremacia do Interesse Público na Proteção do Meio Ambiente	19
3.2. Princípio da Participação	21
3.2.1. Informação	22
3.2.2. Educação Ambiental	23
4. Áreas Naturais Protegidas e Gestão Participativa	24
4.1. Breve histórico da concepção modelo de preservação de áreas naturais	24
4.2. Áreas naturais protegidas e legislação nacional relacionada	27
4.3. Espaços Públicos – Conselhos de Gestão de Unidades de Conservação	32
5. Considerações Finais	36
6. Referências Bibliográficas	38

1. Introdução

As últimas décadas vêm despertando preocupações crescentes com problemas relacionados à temática socioambiental expressos nas mudanças climáticas, na degradação ambiental, na perda da biodiversidade, na expansão urbana desordenada, na pobreza, na desigualdade social, na poluição e esgotamento de recursos naturais, entre muitos outros. Tais problemas são frutos da forma de organização da sociedade contemporânea, trazendo à tona um desequilíbrio entre as relações estabelecidas entre ela e o meio ambiente.

É consenso que o modelo de desenvolvimento predominante, caracterizado por uma visão antropocêntrica do mundo, que enxerga o crescimento econômico como o maior indicador de seu desenvolvimento, tendo por base a maximização do lucro, mercantilização dos bens ambientais e crescimento infinito como pressupostos, é insustentável sob aspectos ambientais, sociais e até mesmo econômicos.

Pereira e Teodósio (2008) afirmam que a atual preocupação com o meio ambiente é consequência da forma como ele é percebido, ressaltando que a noção de meio ambiente é algo socialmente construído. Isso implica dizer que as propostas de resolução frente à problemática ambiental vêm sendo fortemente influenciadas pelo discurso dominante, marcadas por características conservacionistas, individualistas e comportamentalistas (CARVALHO, 1995).

As referências da chamada “questão ambiental”, observa Lima (1999), são fundadas numa perspectiva liberal e nos valores da sociedade industrial, focadas quase que exclusivamente sob seus aspectos técnicos e naturais. Dentro dessa concepção reducionista, que não enxerga as relações historicamente construídas entre meio ambiente e sociedade, busca-se evitar o conflito e garantir a manutenção da ordem estabelecida.

As concepções dessa natureza, enfatiza Carvalho (1995), reduzem a questão ambiental a um problema exclusivo de sustentabilidade física/ biológica, de gestão de recursos naturais, em detrimento da sustentabilidade política que, por sua vez, é resultante de uma gestão democrática. Lima (1999) esclarece que a visão unilateral

e fragmentada da questão ambiental favorece uma compreensão despolitizada, alienada e redutora do problema ao ocultar seus motivos políticos e a conexão entre as suas diversas dimensões.

Brugger (1994, p. 80 apud LIMA, 1999, p. 139) aponta a tendência de, sob a fachada de um saber “técnico”, ocultar-se na verdade uma decisão política. A autora alerta que “o universo da locução técnica serve para reproduzir e legitimar o *status quo* e repelir outras alternativas que porventura se coloquem contra ele.”

No entanto, a partir do entendimento de que a noção de meio ambiente é socialmente construída e de que as soluções e respostas produzidas a partir do modelo hegemônico e paradigmas a ele associados visam na sua maior parte a manutenção do sistema atual, a problemática socioambiental nos traz a chance de aprofundar a reflexão de forma crítica, histórica e abrangente sobre a exaustão do modelo societário vigente, despertando oportunidades para mudanças que garantam a qualidade de vida para todos no longo prazo.

Tais mudanças demandam a democratização dos processos de tomada de decisão, a partir da explicitação dos enfrentamentos entre os interesses diversos em torno dos bens ambientais de determinada realidade. A participação da sociedade na gestão ambiental pública, retomando a dimensão política do problema, é fator primordial para uma efetiva transformação socioambiental.

1.1. Objetivos da Pesquisa

O objetivo deste trabalho é, a partir de uma reflexão inicial sobre os conceitos de conflitos ambientais, gestão ambiental pública e de participação, identificar nos princípios e instrumentos que criam e regulam os espaços de participação da população na gestão ambiental pública no Brasil, em especial na gestão ambiental de áreas naturais protegidas, onde nos encontramos em matéria de participação.

1.2. Metodologia

Para realizar a análise e reflexão proposta foi necessário empreender três fases distintas:

- 1.2.1. Revisão bibliográfica dos conceitos e características de conflitos sócio-ambientais, gestão ambiental pública e participação.
- 1.2.2. Pesquisa bibliográfica/documental - Coleta de dados sobre a legislação existente, o histórico e o contexto do surgimento das leis que abordam o tema da participação na gestão ambiental pública, mais especificamente no âmbito das áreas naturais protegidas
- 1.2.3. Análise documental buscando identificar na legislação e prática da gestão ambiental pública brasileira, particularmente na gestão de Unidades de Conservação - UC, onde nos encontramos em matéria de participação. Em relação a estas etapas, foram desenvolvidos esforços no sentido de buscar identificar limites e possibilidades para a prática participativa dentro de UC.

2. Referenciais Teóricos

Este trabalho foi norteado por um **referencial** de Educação Ambiental¹ em uma perspectiva crítica (REIGOTA, 1994; SORRENTINO, 1991; GAUDIANO, 1999; CARVALHO, 1995 e 2004; LIMA, 1999) que entende o homem como historicamente determinado, constituído e se constituindo socialmente em ações políticas com vistas à transformação da sociedade.

A educação ambiental crítica, segundo Layrargues (2002, p. 189), "é um processo educativo eminentemente político, que visa ao desenvolvimento nos educandos de uma consciência crítica acerca das instituições, atores e fatores sociais geradores de riscos e respectivos conflitos socioambientais".

Tal abordagem rejeita a corrente cartesiana da Educação Ambiental Conservacionista que, dentro de uma visão de mundo cientificista, unidimensional e naturalista, ignora as relações sociais e dicotomiza as dimensões existentes entre sociedade-meio ambiente. Essa corrente sobrevaloriza as soluções tecnológicas e subjetivistas com ênfase na educação como processo comportamentalista, reduzido a intervenções centradas no indivíduo, sem qualquer crítica às relações sociais vigentes.

¹ Para acessar os trabalhos que se dedicam a problematizar as diferenças entre as tipologias de educação ambiental ver Sorrentino (1997), Carvalho (2005) e Gaudiano (1999), entre outros.

Para fundamentar a temática em tela – a participação popular na gestão ambiental pública – se faz importante localizar e pontuar algumas considerações acerca dos conceitos de conflitos socioambientais e gestão ambiental pública.

Pretende-se também apresentar o conceito de participação dentro do universo da democracia representativa e participativa, enfatizando-a como direito e garantia de controle social da gestão ambiental pública.

2.1. Conflitos Socioambientais

A sociedade interfere no meio ambiente constantemente, utilizando seus recursos naturais e modificando – o a fim de atender seus interesses e necessidades, de diferentes formas e intensidade ao longo da história. Essas interferências podem causar danos e trazer prejuízos que comprometem o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225:

Art. 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 as presentes e futuras gerações.

No entanto, a distribuição e apropriação dos recursos naturais dentro de uma sociedade não acontecem de forma igualitária e nem tranqüila. “Há interesses em jogo e conflitos, potenciais ou explícitos, entre atores sociais que agem de alguma forma sobre os meios físico-natural e construído, visando ao seu controle e/ou à sua defesa.” (QUINTAS, 2002)

Conflito Social e Político, segundo Bobbio, Matteucci & Pasquino (1992 p.225), “é uma forma de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividade que implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos.”

Quintas (2002) esclarece que quando a disputa se desenvolve segundo regras estabelecidas, tem-se a institucionalização do conflito.

“Os conflitos ambientais podem ser explícitos ou implícitos. Os conflitos implícitos são aqueles em que as comunidades são atingidas por um

processo de degradação ambiental do qual não têm consciência. Em certos casos, mesmo havendo consciência, as comunidades podem não associar a degradação ambiental às práticas de agentes sociais determinados. A inconsciência em relação à ocorrência de processos de degradação ambiental pode resultar tanto de caráter não-aparente de certas transformações ecológicas como de sua atribuição e fenômeno naturais espontâneos.” (ACSERALD, 1992, pag.4)

Ao não identificar as “causas e causadores” dos problemas socioambientais que a atinge, a população acaba por não se mobilizar no sentido de tentar reverter o dano causado.

A explicitação dos conflitos se dá por meio da caracterização de: i) objetos do conflito (bens ambientais), ii) uso dado aos bens ambientais (uso direto, p.ex. apropriação para venda ou uso indireto, p.ex. descarte de resíduos em corpos d’água), iii) agentes envolvidos na degradação ambiental, e iv) atores sociais envolvidos/ afetados e seus interesses (CARVALHO e SCOTTO,1995).

Desta forma, o estímulo ao processo participativo tende a evidenciar as tensões acerca de um problema socioambiental expondo o conflito não apenas pela sua face ecológica, mas também pela percepção dos interesses existentes entre os diversos atores em questão.

Ao se estabelecer as conexões lógicas entre a degradação ambiental e a ação de agentes determinados, a explicitação dos conflitos é um importante fator de democratização dos processos de gestão ambiental ao mobilizar a participação dos atores sociais afetados nas negociações e decisões acerca do conflito em evidência.

Cabe ao poder público mediar os interesses e conflitos envolvendo a destinação dos recursos naturais na sociedade com o objetivo de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto da constituição.

2.2. Gestão Ambiental Pública

Podemos identificar, segundo a periodização proposta por Cunha & Coelho (2003, p. 46 apud BOEIRA, 2003, p.526 e 527), três momentos na história das políticas ambientais brasileira: i) de 1930 a 1971, caracterizado pela construção de uma base de regulação dos usos dos recursos naturais; ii) de 1972 a 1987, quando a ação

intervencionista do Estado chega ao ápice; iii) de 1988 aos dias atuais, caracterizado pelos processos de democratização e descentralização decisórias.

O momento atual, segundo Boeira (2003, p.529), encontra-se subjacente à crise do *modelo estatocêntrico* de gestão pública vigente de 1930 a 1979, que tem o Estado como “o ator central para o desenvolvimento mediante a consolidação da administração burocrática, predominando uma visão administrativa focada na melhoria do corpo funcional do aparelho estatal por meio da profissionalização” que, a partir dos anos 90, vem sendo conformado pela emergência do *modelo sociocêntrico*, com a discussão sobre o processo de descentralização, tamanho do Estado, universalização das políticas, incorporação de novos atores, experiências inovadoras na questão da participação e cidadania.

“A ótica estatocêntrica marcou o apogeu da tecnoburocracia, enquanto a ótica emergente passa a incorporar a dimensão política e o debate sobre o desenvolvimento da capacidade gerencial, na qual o público não-estatal é valorizado e a ampliação de seu espaço é resultante da ação de inúmeros fatores. A reforma do Estado pós-Constituição de 1988 inclui, além do tema da privatização, o tema das parcerias com o setor privado, o da democratização com gestão participativa, o papel dos movimentos sociais e do terceiro setor.” (BOEIRA, 2003, p.529)

Nesse panorama de mudança de paradigmas, a gestão ambiental pode ser entendida, de acordo com Theodoro (2000 apud MORALES, 2011, p.11), como “um conjunto de ações que envolvem políticas públicas, setor produtivo e a sociedade de forma a incentivar o uso racional e sustentável dos recursos ambientais e que se deve comportar como uma importante prática para alcançar o equilíbrio dos mais diversos ecossistemas, envolvendo assim as questões naturais, mas, também, as dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, entre outras.”.

A Constituição Federal, em seu artigo 225, §1º, incube ao poder público algumas obrigações relacionadas à gestão do meio ambiente:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Quintas (2002) entende que estas incumbências podem ser realizadas a partir de duas vertentes da gestão pública: i) a de *comando e controle*, na qual o poder público pratica alguma forma de ordenamento do processo de apropriação social dos recursos ambientais; ii) e a de *controle social*, na qual o poder público proporciona meios para o desenvolvimento de capacidades para a intervenção qualificada de grupos sociais nas ações de comando e controle.

Boeira (2002, p. 527) indica que existem, entre o período que vai da “Rio -92” e o “Estatuto da Cidade” (2001), dois processos de articulação entre a política ambiental (entendida como uma proposta de intervenção em uma dada realidade) e a gestão ambiental (entendida como os procedimentos operacionais, a administração e a aplicação de leis, regulamentos, indicadores, normas, planos e programas) acontecendo concomitantemente: i) o *processo hegemônico*, em que as políticas ambientais perdem espaço para a presumida neutralidade das técnicas gerenciais, perdendo-se assim uma capacidade de planejamento entre atores envolvidos com a política ambiental brasileira, que por sua vez acaba sendo gerenciada tecnocraticamente; ii) o *processo contra-hegemônico*, com um potencial de articulação entre a gestão, a política e o planejamento, aumentando assim a capacidade de realização de projetos inovadores e participativos.

Quintas (2000) enfatiza que a prática da gestão ambiental não é neutra, pois ao assumir determinada decisão diante de um problema ambiental, o Estado está

definindo quem ficará com os custos e quem ficará com os benefícios decorrentes das ações antrópicas sobre o meio ambiente. Neste sentido, a gestão ambiental pública deve ser entendida como um processo de negociação de interesses e conflitos entre diversos atores sociais que agem sobre o território, incluindo-se aí o próprio poder público. Este processo de mediação está continuamente definindo e redefinindo, o modo como os diferentes atores sociais, por meio de suas práticas alteram a qualidade do meio.

Considerando que nos processos de gestão ambiental pública há interesses, conflitos e correlação de forças (disputa de poder) entre diversos atores sociais é essencial que se garanta a democratização dos processos de tomada de decisão sobre uso/gestão de bens ambientais, que são coletivos, por meio da participação social e política dos atores envolvidos e/ou afetados.

Assim, enfatiza Morales (2011), se faz necessário promover a participação das pessoas diretamente envolvidas em conflitos ambientais dentro de um território para que atuem na gestão ambiental, cabendo ao Estado criar condições para transformar o espaço “técnico” da gestão ambiental em espaço público.

Layrargues (2000) esclarece que a participação do indivíduo nas decisões que lhe afetam pode ocorrer de duas formas: mediadas por formas coletivas de reivindicação e por instâncias institucionalizadas de participação.

Desta forma, a partir da noção de que a participação não pode ser entendida como dádiva, concessão ou como algo preexistente (DEMO, 2009, p.18), podemos enxergar as lutas ambientais como formas coletivas de reivindicação, que, segundo Acserald (1992), buscam introduzir princípios democráticos nas relações sociais mediadas pela natureza por meio da participação da sociedade no controle destas relações.

As lutas ambientais acabam por atribuir um caráter público ao meio ambiente, porém, as condições de realização dessas lutas são balizadas pelo sistema jurídico-legal e políticas ambientais do Estado que caracterizam os modos dominantes de apropriação social da natureza.

2.3. Participação

No Brasil, o modelo de democracia exclusivamente representativa, ancorado na ideia de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal (MORALES, 2011) perpetua uma separação entre *dirigentes* e *dirigidos* e vem mostrando suas limitações no que tange à defesa dos interesses da coletividade nas decisões e ações que definem o destino de nossa sociedade. A participação popular é condicionada por um histórico de autoritarismo e por uma cultura burocrática e centralizadora que se traduzem em relações clientelistas, individualistas e imediatistas entre Estado e Sociedade.

Neste contexto, marcado por intensa desigualdade social, Jacobi (2002) reforça a necessidade de ampliar a democracia articulando a representação política com a participação direta da população na gestão de políticas públicas.

“Desde o início da década de 1990 e até hoje a participação nas suas diversas dimensões vem sendo amparada e institucionalizada na América Latina dentro dos marcos das democracias representativas. (...) Entretanto, o que se observa é que, no geral, as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que na prática.” (JACOBI, 2002, p.3).

A participação vem sendo evocada por muitos como a solução para diversos problemas contemporâneos, no entanto existem diversos entendimentos do que vem a ser esta ideia. Seus significados e concepções vêm sendo disputados teórica e ideologicamente, e reformulados de acordo com a conjuntura histórica e política vigente. Dessa forma convém explicitar de que “participação” este trabalho trata.

O desenvolvimento deste trabalho se apóia no conceito formulado por Arnstein (2002, pag.1) que entende a participação como a redistribuição de poder que permite aos cidadãos atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos serem ativamente incluídos no futuro, sendo o meio pelo qual a população pode promover reformas sociais significativas que lhe permite compartilhar dos benefícios da civilização.

Jacobi (2002, p.6) reforça esse conceito de participação social definindo-o como um “processo de redefinição entre o público e o privado, dentro da perspectiva de

redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente não lhe tem acesso.”.

Na mesma linha, para Demo (2009, p.137), o significado de “participar” é “redistribuir bens e poder”.

Arnstein (2002, p.6) alerta que “a participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas a alguns.” A participação vazia, segundo o autor, mantém o *status quo*.

Para auxiliar na análise desta temática, Arnstein (2002, p.2) propõe uma tipologia de oito níveis de participação que busca ilustrar a existência de graus bastante diferentes de participação social. Para tanto o autor se utiliza da figura de uma “escada” em que o nível de participação aumenta à medida que se atinge o próximo degrau.

8	Controle Cidadão	Poder cidadão
7	Delegação de Poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Concessão mínima de Poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-Participação
1	Manipulação	

Figura 1 – Oito Degraus da escada da participação cidadão de Arnstein

Segundo essa tipologia, a (1) *Manipulação* e (2) *Terapia* são os primeiros degraus da escada e descrevem graus de “Não Participação”. Eles têm sido utilizados em algumas circunstâncias representando uma distorção do papel da participação, e segundo o autor, seu objetivo é permitir que os tomadores de decisão possam “educar”, “obter o apoio” ou ainda “curar” os participantes. Os degraus (3) *Informação* e (4) *Consulta* são na realidade os primeiros graus de participação e avançam a uma concessão limitada de poder que permite aos participantes ouvirem e serem ouvidos. “Nestes níveis, eles não têm o poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas por aqueles que detêm o poder, (...), não há garantia de

mudança do *status quo*.” Ainda na concessão limitada de poder, no degrau (5) *Pacificação* há a possibilidade dos participantes elaborarem propostas e recomendarem medidas, e embora possam ter certa influência, a decisão final ainda fica a cargo dos detentores de poder. Num degrau superior está a (6) *Parceria*, no qual há efetivamente uma redistribuição de poder através da negociação entre cidadãos e tomadores de decisão. O degrau (7) *Delegação de poder* representa um grau onde os participantes têm autonomia em certos campos e no (8) *Controle cidadão*, os cidadãos detêm a maioria nos fóruns de tomada de decisão, ou mesmo o completo poder gerencial (ARNSTEIN, 2002, p.6).

Outra questão chave, colocada por Bordenave (1983, p.33 e 34), para se analisar a participação é “a importância das decisões cuja formulação os participantes tem acesso.” As decisões podem ser organizadas em níveis, que vão do mais alto ao mais baixo segundo sua importância.

O modelo da democracia participativa, segundo Bordenave (1983, p.36), “promove a subida da população a níveis cada vez mais elevados de participação decisória”, remetendo aos cidadãos, no seu conjunto, a função de definir e autorizar as decisões políticas, exercendo o controle final das mesmas. No entanto, o autor ressalta que esta subida geralmente é conseguida somente por meio de “árduas lutas”.

Neste sentido, Demo acrescenta que a participação é conquista:

“...para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo. Assim, participação é em essência autopromoção e existe enquanto conquista processual. Não existe participação suficiente, nem acabada. Participação que se imagina completa, nisto mesmo começa a regredir.” (DEMO, 2009, p.18)

3. Princípios do direito ambiental:

Os princípios no direito podem ser definidos, segundo Carlos Ari Sunfeld (2009, pag. 143) como as ideias centrais de um sistema jurídico. São eles que dão ao sistema jurídico um sentido lógico, harmônico, racional e coerente. É por meio dos princípios que se consegue organizar mentalmente as regras existentes e, com isso, extrair soluções coerentes com o ordenamento considerado.

Segundo definição de Rocha (2007, pag. 20):

“As normas podem ser divididas em regras e princípios. Assim, tanto as regras quanto os princípios possuem caráter normativo por quanto ambas dizem o que deve ser. Como resultado, existe relativo consenso que enquanto as regras são essencialmente práticas e obrigatórias, os princípios guiam ações e servem como base teórica para a formulação de políticas e gênese normativa. Nesse sentido, os princípios podem ser entendidos como postulados que orientam a atuação estatal e do particular. Em verdade, constituem normas de grande generalidade, fundamentais, que orientam a aplicação das regras que compõem o sistema jurídico.”

Os princípios devem ser extraídos do ordenamento jurídico em vigor, implícitos ou expressamente declarados e podem ser entendidos como orientadores e indicadores para atuação estatal e a formulação de políticas públicas.

Rocha (2007) salienta o peso da dimensão histórico-cultural na adesão aos princípios, observando que o processo de surgimento e substituição de princípios atende a determinados contextos e valores que prevalecem num espaço-tempo.

Assim, conclui Mirra (1996), os princípios definem e cristalizam determinados valores sociais, que passam, então, a ser vinculantes para toda atividade de interpretação e aplicação do Direito.

Mirra (1996, pag. 50), destaca algumas razões que fazem com que os princípios ganhem grande relevância para o estudo do Direito Ambiental:

- i) “são os princípios que permitem compreender a autonomia do Direito Ambiental em face dos outros ramos do Direito;
- ii) são os princípios que auxiliam no entendimento e na identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental;
- iii) é dos princípios que se extraem as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade;
- iv) e, finalmente, são os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição indispensável para a boa aplicação do Direito nessa área.”

Podemos identificar diversos princípios jurídicos aplicados ao meio ambiente: i) princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente, ii) princípio da prevenção, iii) princípio da precaução, iv) princípio do desenvolvimento sustentável, v) princípio do poluidor –pagador, vi) princípio da participação, vii) princípio da responsabilidade, entre outros. Esses princípios são consagrados no

direito nacional e internacional e tornaram-se inspiradores das políticas de meio ambiente. No entanto, para o presente trabalho foram destacados o princípio da supremacia do interesse público na proteção do meio ambiente e o princípio da participação, por possuírem maior relevância para o tema tratado.

3.1. Princípio da Supremacia do Interesse Público na Proteção do Meio Ambiente

A constituição federal, em seu artigo 225, estabelece o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” como direito de todos, “bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida”.

Sendo o meio ambiente um “bem de uso comum do povo”, o “bem ambiental” conforme disposto na constituição não é suscetível de apropriação pública nem privada podendo ser entendido, portanto, como um “bem difuso”.

O significado de “bem difuso” é dado pelo Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90, artigo 81. De acordo com a referida lei, os direitos difusos são transindividuais, isto é, são aqueles que transcendem, ultrapassam a figura do indivíduo. Além disso, são de natureza indivisível, pertencentes a pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

Guilhardes de Jesus Junior (2008) esclarece que como bem difuso, o meio ambiente é visto na constituição e legislação como um bem incorpóreo, que tem valor enquanto universalidade. Segundo o autor, suas manifestações materiais (solo, subsolo, florestas, água, etc.) é que são suscetíveis de apropriação privada.

Ascerald (1992) assinala que embora alguns elementos da base material do meio ambiente possam ser passíveis de apropriação privada, a população não pode ser privada do acesso a estes bens.

A terra foi o primeiro bem ambiental passível de apropriação privada, que com o advento do capitalismo foi transformada em uma mercadoria passando então a ser subordinada às leis de mercado. “As leis da natureza passam, assim, a ter sua

vigência condicionada pelas leis de mercado e da produção do lucro” assinala Ascerald (1992, pag.3).

No entanto, dependendo do uso dado pelo proprietário à terra, pode-se comprometer o meio ambiente ecologicamente equilibrado, um patrimônio coletivo.

Aqui cabe buscar a diferença entre os conceitos de bens / produtos e serviços ambientais. Enquanto os primeiros podem ser entendidos como os recursos naturais utilizados direta ou indiretamente na atividade econômica como madeira, areia, água, solo, etc.; os serviços ambientais, segundo definição dada pelo decreto que regulamenta a Política Estadual de Mudanças Climáticas (decreto 55947/2010, artigo 3º), são benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas e que têm impacto positivo além da área onde são gerados.

Assim, embora a natureza seja entendida pelo capitalismo como um elemento passível de privatização, Layrargues (2000) aponta que com o advento do conceito de “serviços ambientais”, surge uma nova percepção que passa a enfraquecer esse entendimento.

De acordo com publicação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente,

“Associado ao conceito de serviços ambientais tem-se o reconhecimento de que o meio ambiente fornece, de maneira gratuita, uma série de bens e serviços que são de interesse direto ou indireto do ser humano, permitindo sua sobrevivência e bem estar. Os benefícios propiciados pelos ecossistemas são imprescindíveis para a manutenção de condições necessárias à vida e incluem serviços de provisão, como alimento e água, serviços de regulação, como controle do clima, serviços de suporte, como a ciclagem de nutrientes, e serviços de cultura, como os educacionais e espirituais. ...Tais benefícios essenciais, gratuitos e que muitas vezes passam despercebidos pelas pessoas afetam desde as necessidades materiais básicas como segurança, saúde, alimento, abrigo, até as boas relações sociais.” (SMA, 2010, p.122).

A partir da compreensão do conceito de serviços ambientais, reconhece-se que o meio ambiente não é formado apenas por recursos naturais/ matéria prima que podem ser apropriados e utilizados da forma que bem se entender, mas que ele presta serviços que resultam em condições adequadas à sadia qualidade de vida, reforçando o entendimento de meio ambiente como bem coletivo.

Desta forma, verifica-se a importância de acordos ou regras que **controlem o acesso e uso** dos bens produzidos pela natureza, priorizando os interesses coletivos.

Esse controle pode se dar por meio de coerção como também, em uma sociedade democrática, por formas participativas de gestão de seus recursos naturais.

3.2. Princípio da participação

No âmbito internacional, a participação popular na proteção do meio ambiente está expressa no Princípio nº 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 92.

“Princípio 10: O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.”

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 previu em seu artigo 1º que “todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos, ou diretamente nos termos desta Constituição”, abrindo possibilidades de criação de meios de participação popular (plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei, audiências públicas, conselhos, comitês, fóruns, orçamento participativo, ouvidoria, etc.), conforme será detalhado mais a frente.

Especificamente em matéria de meio ambiente, a Constituição abarcou esse Princípio em seu art. 225, caput, ao declará-lo como bem de uso comum do povo e impondo ao poder público e, expressamente à coletividade o dever de atuar na proteção e preservação do meio ambiente.

O poder público passa a figurar não como proprietário / titular de bens ambientais, mas como seu gestor, administrando assim bens e serviços que não são dele, tendo que prestar contas sobre seu uso.

Ao estender à coletividade a responsabilidade pela preservação do bem comum, a Constituição Federal exige a participação da sociedade. Além de um direito, a participação da coletividade na gestão ambiental pública é um dever. Assume-se que a população não deve esperar passivamente do governo a solução de seus problemas, evidenciando assim o caráter democrático da Constituição Federal e da gestão ambiental.

Assim, considerando a natureza difusa do meio ambiente, as conseqüências de uma omissão na participação é um prejuízo a ser suportado pela própria coletividade.

Mirra (1996) identifica três mecanismos de participação da coletividade na gestão ambiental reconhecidas pela legislação brasileira:

- i) via atuação nos processos de elaboração das normatizações ambientais, pelos procedimentos legislativos de iniciativa popular, pela realização de referendos e plebiscitos e pela atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos;
- ii) via participação na formulação e na execução de políticas ambientais, por meio da atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados, audiências públicas e plebiscitos; e
- iii) por intermédio do Poder Judiciário, pela utilização de instrumentos processuais que permitem a obtenção da prestação jurisdicional na área ambiental (como p.ex. na ação civil pública, ação popular e ação direta de inconstitucionalidade).

Fiorillo (2007) destaca dois pressupostos fundamentais para a efetivação da participação na defesa do meio ambiente: a informação e a educação ambiental.

3.2.1. Informação

O acesso à informação é condição primordial para que o princípio da participação se efetive. Jacobi (2005) aponta a desinformação aliada a um déficit de práticas comunitárias baseadas na participação e no envolvimento dos cidadãos como as principais razões para a postura de dependência e de não responsabilidade da população frente às decisões a ela relacionadas.

Segundo Édis Milaré (2004), o direito à informação:

“surge como significativa conquista da cidadania para a participação ativa na defesa de nosso rico patrimônio ambiental. Aliás, o direito à informação é um dos postulados básicos do regime democrático, essencial ao processo de participação da comunidade no debate e nas deliberações de assuntos de seu interesse direto. (...) De fato, o cidadão bem informado dispõe de valiosa ferramenta de controle social do Poder. Isto porque, ao se deparar com a informação e compreender o real significado da Questão Ambiental, o ser humano é resgatado de sua condição de alienação e passividade. E, assim, conquista sua cidadania, tornando-se apto para envolver-se ativamente na condução de processos decisórios que hão de decidir o futuro da humanidade sobre a Terra.” (ÉDIS MILARÉ, 2004, p. 342 e 343)

Paulo Affonso Leme Machado (2006, p.34) alerta que a qualidade e a quantidade de informação traduzem o tipo e a intensidade da participação. “Quem estiver mal informado nem por isso estará impedido de participar, mas a qualidade de sua participação será prejudicada. A ignorância gera apatia ou inércia dos que teriam legitimidade para participar.”

Com relação à qualidade da informação, em geral a informação ambiental é composta de dados técnicos, que segundo Machado (2006), devem ser claros e compreensíveis para o público receptor de forma que não seja negligenciada ou distorcida através da simplificação.

O direito à informação ambiental encontra respaldo legal nos art. 6º, parágrafo, 3º, artigo 9º, incs. VII, X e XI, e art. 10, parágrafo 1º da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/1981) em que se observa o dever de o Poder Público informar periodicamente a população sobre o estado do meio ambiente e sobre as ocorrências ambientais importantes, antecipando-se, assim, em certa medida, à curiosidade do cidadão. (MACHADO, 2006)

3.2.2. Educação Ambiental

Sua importância enquanto dimensão a ser considerada para o alcance dos objetivos relacionados ao princípio da participação vem do fato de qualificar os indivíduos para uma leitura crítica e política da realidade, empoderando-os para a intervenção em espaços de participação, possibilitando o controle social na elaboração e execução de políticas públicas (MMA, 2010).

Neste contexto, Bordenave (1983, p.46) considera que “apesar de a participação ser uma necessidade básica do ser humano, o homem não nasce sabendo participar”, sendo tarefa dos sistemas educativos “ensinar a participação”.

A Política Nacional de Educação Ambiental - (Lei nº 9.795/99 regulamentada pelo Decreto nº 4.281/02) vem reforçar essa perspectiva e tem como um de seus objetivos: “o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania” (BRASIL,1999).

4. Áreas naturais protegidas e a gestão participativa

4.1. Breve Histórico do modelo de preservação de áreas naturais

As primeiras unidades de conservação surgiram em função da expansão do modo de produção capitalista, então no auge da industrialização e urbanização, como expressões do modelo de desenvolvimento baseado no crescimento, ampliando as fronteiras do espaço urbano/industrial que avança deliberadamente sobre as antes naturais áreas (DIEGUES, 1996 apud MACHADO, 2010 p. 25). A preservação tinha, portanto, como objetivo garantir espaços insulares de natureza preservada.

Machado (2010) aponta que o Brasil seguiu a tendência mundial e adotou o mesmo modelo de preservação de áreas naturais desenvolvido pelos EUA independente do modelo de desenvolvimento existente aqui.

Neste modelo de preservação, áreas protegidas são legalmente instituídas onde a presença humana não é permitida e onde o uso dos recursos naturais é bastante restrito.

“Assim como em outros países nas áreas escolhidas para a criação dos parques não se levou em consideração a existência de populações tradicionais residentes há gerações e com um grau de ligação com o espaço não correspondente à mentalidade produtiva industrial e, portanto, não passível das desapropriações impostas pela proposta preservacionista do modelo de parques nacionais importado de países industrialmente mais avançados.” (DIEGUES, 1996 apud MACHADO, 2010, p.26.).

Arruda (1999) complementa que embora esse modelo pareça adequado aos EUA que possui grandes áreas desabitadas mostra-se problemático aqui, pois mesmo as áreas consideradas isoladas abrigam populações que se vêem obrigadas a abandonar o local onde antes estabeleceram suas vidas.

Podemos observar que a adoção deste modelo reforça a dicotomia conflitante entre sociedade e natureza, como se o homem não fosse natural e o natural não fosse também fruto da relação entre ambos. Tem-se de um lado o homem /sociedade depredadora e de outro a natureza intocada, protegida do contato humano (MACHADO, 2010; COSTA, 2010).

Tal visão não leva em consideração a diversidade sociocultural das chamadas populações tradicionais – caiçaras, ribeirinhos, seringueiros, quilombolas, caipiras, indígenas - que há gerações estabelecem com o meio relações de dependência mútua promovendo a conservação e diversidade de ecossistemas e recursos naturais (COSTA, 2010).

A partir de uma noção de etnicidade ecológica², a autora enfatiza a importância de se reconhecer que existem

“...tradições de conservação em outras sociedades, crenças e práticas culturais, que são distintas da conservação tradicional do Ocidente, firmemente enraizadas nos ideais e modelos eurocentristas do Sistema – Mundo - Capitalista, e que tais ideais e modelos não tem sido eficientes em manter conservados os ecossistemas que se pretende proteger.” (COSTA, 2010, p.26).

As populações tradicionais, segundo Decreto 6.040/2007 que institui o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, são entendidas como:

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

² A noção de etnicidade ecológica, lançado pela primeira vez em 1996 pelo indiano Pramod Parajuli, refere-se a qualquer grupo de pessoas que deriva seu sustento e sobrevivência (material ou cultural) da negociação cotidiana com o ambiente imediato, e utilizam somente tecnologias que emergiram naquele habitat. (Costa, 2010)

Arruda (1999 pag. 83) aponta a contradição de justamente essas populações que desenvolveram um extenso conhecimento empírico dos processos naturais e de práticas de manejo adaptadas às florestas tropicais, estabelecendo um modo de vida a partir de relações harmoniosas com o ambiente virem sendo agora “afastadas de qualquer contribuição que possam oferecer à elaboração de políticas públicas regionais, sendo as primeiras a serem atingidas pela destruição do ambiente e as últimas a se beneficiarem das políticas de conservação ambiental”.

O autor ainda explicita alguns questionamentos que valem ser reproduzidos aqui:

“Será que podemos imputar a responsabilidade dos conflitos e da dilapidação dos recursos naturais, como costuma ocorrer, inteiramente a pretensas características destrutivas do ser humano?

Não é paradoxal que as populações tradicionais sejam colocadas como antagônicas às necessidades de proteção dos recursos naturais em áreas de conservação? Normalmente, não são estas as populações humanas que têm há décadas, às vezes séculos e até milênios, promovido o manejo sustentável de áreas naturais? Não é sua presença permanente que tem preservado tais áreas do modelo de exploração econômica capitalista industrial responsável pela destruição crescente do meio ambiente? Enfim, não são elas as responsáveis até o presente pela conservação das áreas que agora tentamos colocar sob nossa proteção legal?” (ARRUDA, 1999, p.86)

Assim, observamos que a adoção deste modelo de conservação sem as devidas adequações à nossa realidade está na base de conflitos socioambientais que vêm gerando conseqüências indesejáveis como as sumarizadas por Arruda a seguir:

- “Tem promovido em muitas comunidades humanas um agravamento de suas condições de vida.
- Tem se somado aos processos de expulsão das populações tradicionais para as periferias das cidades, engrossando as multidões em situação de miséria e a proliferação de favelas.
- Muitas vezes promovem uma maior degradação ambiental. Em muitos países do Terceiro Mundo tem aumentado o nível de destruição florestal, à medida que a população expulsa passa a ocupar e derrubar novas áreas para moradia. Os que não conseguem ou não querem mudar para novas áreas são obrigados a superexplorar as áreas ainda acessíveis (florestas vizinhas às unidades de conservação) (...) desenvolvendo muitas vezes práticas clandestinas de superexploração no interior da própria área;
- O crescimento do conflito rural. (...) No Brasil, país com graves problemas de desemprego urbano, péssima distribuição de renda e estrutura fundiária superconcentrada, a contribuição desse modelo para o agravamento da situação rural tem sido grande.
- Em contrapartida, pressões de grupos econômicos e, de outro lado, das populações locais mais organizadas, somadas às dificuldades financeiras, operacionais e políticas de fiscalização e manejo dessas áreas, fazem com que a legislação, em parte ou totalmente, não seja cumprida.”

O autor conclui que para superar esses conflitos é importante que as políticas públicas sejam construídas *junto* com as populações locais, valorizando suas identidades, conhecimentos, práticas, cidadanias e seu padrão de uso dos recursos naturais, garantindo assim sua participação na construção de uma política de conservação da qual sejam também beneficiadas.

4.2. Áreas naturais protegidas e legislação nacional relacionada

Os primeiros dispositivos de proteção de recursos naturais no Brasil remontam ao período colonial e imperial como, por exemplo, o “Regimento do Pau-Brasil” de 1605 e a “Carta Regia” de 1797. No entanto, o foco desses instrumentos não era a proteção de uma área natural específica, mas garantir o controle sobre a exploração de determinados produtos que representavam importante recurso para a metrópole (MEDEIROS, 2006).

O primeiro instrumento voltado para a criação de áreas protegidas no Brasil foi o Código Florestal, Decreto 23.793 de 1934, que, segundo Medeiros (2006), foi resultante dos seguintes fatores i) necessidade de reorganização da exploração florestal, ii) pressão de movimentos de proteção à natureza, iii) construção de novo projeto político para o país que buscava a modernização e maior inserção internacional. Seus principais objetivos foram os de legitimar a ação dos serviços florestais e regularizar a exploração do recurso madeireiro. O novo código florestal, Lei 4771/1965 seguiu os mesmos objetivos do antecessor e, na tentativa de conter os avanços sobre a floresta, instituiu a Área de Preservação Permanente (APP) e a Reserva Legal (RL).

A Lei 9985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, SNUC surgiu a partir de uma necessidade de criar um sistema único que integrasse as diversas categorias de áreas protegidas no Brasil.

Seu texto demorou quase 10 anos tramitando no Congresso expondo as disputas cada vez mais acirradas entre os diferentes grupos que atuam ou tem interesse nesta área e as polêmicas envolvendo a questão das populações tradicionais, a

participação popular no processo de criação e gestão de UC e indenizações para desapropriações (MEDEIROS, 2006). Podemos observar um panorama de conflitos e disputas similar acontecendo atualmente na revisão do Código Florestal.

Importante observar como a evolução desses instrumentos reflete os interesses de determinados grupos sociais além de arranjos políticos que exercem pressões sobre o Estado em diferentes momentos políticos.

Embora reconheça o avanço trazido pelo SNUC às áreas protegidas Medeiros (2006) lamenta que ela tenha deixado de incorporar ao Sistema algumas tipologias – as Áreas de Preservação Permanente - APP, as Reservas Legais - RL, as Terras Indígenas - TI e as Áreas de Reconhecimento Internacional – ARI -que acabaram por ficar sem integração e articulação com as tipologias enquadradas pela lei como Unidades de Conservação.

De acordo com a referida lei, em seu parágrafo 2º, Unidades de Conservação podem ser definidas 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, pag. 01)

O artigo 7ª do SNUC divide as Unidades de Conservação em dois grupos com características específicas: i) as Unidades de Proteção Integral cujo objetivo básico é a preservação da natureza, sendo admitido o uso indireto de seus recursos naturais, ii) Unidades de Uso Sustentável cujo objetivo básico é a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais (BRASIL, 2000).

Quando falamos da participação da coletividade relacionada aos temas afetos ao SNUC, podemos identificar na lei duas fases em que ela deve acontecer:

i) **Antes do ato de criação da Unidade** - O SNUC em seu Capítulo IV, artigo 22, § 2º, prevê a obrigatoriedade de se realizar previamente à criação de uma UC estudos técnicos e consultas públicas com a participação da população local com a

finalidade (segundo Decreto nº 4.340/2002 que regulamenta o SNUC, em seu Capítulo I, artigo 4º) de subsidiar a “definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade”. Depreende-se daí que a categoria da unidade de conservação a ser criada não será objeto de consulta e discussão com a sociedade, somente sua localização, dimensão e limites.

O SNUC exclui da obrigatoriedade de consulta pública as UC Estação Ecológica e Reserva Biológica, justamente as categorias com maior restrições de uso e que deveriam, portanto, preceder de amplo debate com troca de informações e negociações com a população local (MMA, 2004).

Nesta fase, de acordo com a lei, o órgão executor competente deverá indicar, de maneira clara e em linguagem acessível, as implicações da criação da UC para a população residente no interior e entorno da unidade proposta. (BRASIL, 2002). No entanto, não há no SNUC e nem em sua regulamentação nenhuma referência sobre a forma como as críticas e sugestões dos atores envolvidos serão assimiladas no processo de criação da Unidade.

Além disso, faltam critérios para a realização dessas consultas no que tange à convocação de representantes da sociedade e forma como devem acontecer, comprometendo a representatividade dos atores sociais envolvidos, bem como geralmente inexistem estudos sócio-econômicos e fundiários em campo que subsidiem a tomada de decisão (MMA, 2004).

Como conseqüência dessas omissões e indefinições da lei:

“... a consulta pública acaba por se traduzir em mera exposição técnica de argumentos ambientalistas para criação de nova área protegida, em que a perplexidade e a falta de entendimento ou de reação por parte dos presentes são geralmente interpretadas como concordância da sociedade.”
(MMA, 2004, pag. 21)

Assim, podemos entender que a forma como as consultas públicas vêm sendo realizadas tem como princípio apenas informar a sociedade sobre a criação de uma unidade de conservação por meio da realização de uma ou duas audiências públicas, em que a população local e demais interessados não tem a oportunidade de tirar dúvidas, trocar informações, negociar posições e mediar conflitos existentes

de forma a contribuir e subsidiar o poder público nas decisões referentes à localização, dimensão e limites. Ou seja, embora este instrumento tenha a pretensão de estar em um grau de consulta, conforme escala proposta por Arnstein (2002), a participação da sociedade muitas vezes fica restrita a um grau de informação. No que tange a importância dos assuntos tratados nesse colegiado, como a pertinência ou não da criação da unidade e definição da categoria a ser criada não são objetos de consulta, a participação da população fica restrita a níveis baixos ou intermediários conforme classificação adotada por Bordenave (1983).

ii) **Depois da criação da unidade** – Momento em que a gestão democrática deverá ser fortalecida através dos conselhos de gestão das UC. As Unidades de Conservação deverão ter, conforme o SNUC, conselho de gestão (consultivo ou deliberativo, de acordo com a categoria da unidade) composto por representantes da sociedade civil e do governo.

Loureiro e Cunha (2008) assinalam que a participação dos atores na etapa anterior ao ato de criação da UC, aonde a troca de informações, explanação sobre as consequências da criação de determinada área protegida e abertura das negociações, vem mostrando-se eficiente como forma de antecipar e amainar problemas e conflitos de interesse e concorrência de usos que só seriam observados depois de criada a Unidade, além de propiciar a formação de alianças locais para a proteção local. No entanto, na maioria das vezes é na criação do conselho que se tem a primeira oportunidade de discussão acerca dos conflitos relacionados à Unidade reunindo parte dos atores mais diretamente afetados.

O SNUC prevê ainda os regimes de gestão compartilhada de suas UC por OSCIP conforme Capítulo VI, artigos 21, 22, 23 e 24 do Decreto 4.340/2002 que regulamenta o SNUC.

Além das oportunidades oferecidas pelo SNUC podemos identificar outros instrumentos que fortalecem a participação da comunidade na gestão de áreas naturais protegidas como, por exemplo:

- Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas – PNAP, estabelecido pelo Decreto n. 5.758/06 tem a promoção da participação na gestão de áreas

protegidas como um de seus princípios e como algumas de suas diretrizes: "... fomentar a participação social em todas as etapas da implementação e avaliação do PNAP; assegurar o envolvimento e a qualificação dos diferentes atores sociais no processo de tomada de decisão para a criação e para a gestão das áreas protegidas...; fortalecer os instrumentos existentes de participação e controle social,...". O Plano deverá nortear e criar estratégias para o estabelecimento, até 2015, de um Sistema abrangente de áreas protegidas compreendendo UC, terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes quilombolas.

- A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) - Decreto n. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, que tem como um de seus objetivos específicos "*garantir o acesso às políticas públicas sociais e a participação de representantes dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social*". O decreto prevê o desenvolvimento de Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais a partir de ações visando implementar, nas diferentes esferas de governo, os princípios e objetivos desta PNPCT.
- A Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (ENCEA), prevista no PNAP, consiste em uma estratégia para a execução de políticas públicas, programas e atividades de Educação Ambiental e Comunicação voltadas ao (re)conhecimento, valorização, criação, implementação, gestão e defesa das UC. Conforme seu documento preliminar, "o cerne da ENCEA está nos processos inclusivos e no fortalecimento da cidadania, oportunizados por espaços e meios de comunicação e participação que desencadeiam a tomada de decisão consciente pelas comunidades sobre as Unidades de Conservação." (MMA, 2009, pag.2).
- Fórum Nacional de Áreas Protegidas, órgão consultivo da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente, criado pela Portaria Ministerial nº 134/ 04 cujo objetivo principal é o atendimento à deliberação da Conferência Nacional do Meio Ambiente por participação e

controle social na elaboração e condução de políticas públicas para áreas protegidas.

4.3. Espaços Públicos

“O espaço público, como assinala Claude Lefort, é aquele onde os homens se reconhecem como iguais, discutem e decidem em comum. É nesse espaço que se constrói um mundo comum, que é múltiplo posto que reflete as perspectivas diferenciadas dos cidadãos, mas é o mesmo posto que compartilhado por todos. Esse espaço público, tal como concebido na democracia grega, é o espaço do exercício da política, onde tudo é decidido mediante as palavras e a persuasão, e não através da força. Para os gregos, lembra Hannah Arendt, forçar alguém mediante a violência e ordenar ao invés de persuadir constituíam os modos pré-políticos de lidar com as relações sociais.”(ACSERALD, 1992, p.7)

Ao prever a constituição de conselhos consultivos ou deliberativos nas Unidades de Conservação, a legislação cria um espaço público que dá visibilidade aos conflitos, explicitando os diversos interesses envolvidos no acesso e uso dos recursos naturais relativos às áreas protegidas, tornando esses espaços um foro possível para negociações e diálogo entre os atores sociais afetados pela sua criação e o poder público.

Na atuação dos conselhos é importante que se busque uma nova relação entre Estado e sociedade civil, no intuito de encontrar um novo modelo de gestão com a presença de atores da sociedade civil exercendo controle social nos órgãos públicos. Para isso, os objetivos da gestão participativa em UC devem ir além de uma busca por uma administração eficiente, procurando novos indicadores que reflitam também os impactos sociais das medidas tomadas (JACOBI, 2006 apud LOUREIRO e CUNHA, 2008).

Os principais objetivos da gestão participativa em Unidades de Conservação, segundo Loureiro e Cunha (2008) devem contemplar:

- “legitimar o avanço democrático que representam tais espaços públicos no âmbito das políticas de conservação e proteção;
- compartilhar responsabilidades na proteção da UC, otimizando recursos e aprimorando ações;
- estabelecer relações entre a UC e o seu entorno, buscando integrar questões, ampliar a compreensão da realidade e resolver problemas de forma mais efetiva;
- valorizar a cultura local e os modos alternativos e sustentáveis de organização e produção;

- garantir o diálogo com os agentes sociais envolvidos com a gestão e o acesso deles às informações estratégicas; e
- garantir o diálogo com aqueles que são afetados pela criação da UC, seja por passarem a obedecer a normas específicas à categoria escolhida, seja por serem colocados em situação de ilegalidade com a criação de Unidades de Conservação de proteção integral, em locais anteriormente habitados.”

Passados dez anos desde a regulamentação do SNUC pelo Decreto 4340/2002, diversas iniciativas de implantação de conselhos consultivos e deliberativos vêm sendo realizadas em diferentes categorias de Unidades de Conservação no sentido de efetivar o disposto em lei.

No entanto, até mesmo pelo pouco tempo de existência, alguns problemas podem ser identificados que dificultam a efetivação desses espaços de gestão participativa. Entre eles, Loureiro e Cunha (2008, p.238) citam a ambigüidade e omissão da lei referente a algumas categorias de UC (como é o caso das Áreas de Proteção Ambiental, em que o caráter deliberativo ou consultivo desse colegiado não se encontra especificado em lei, e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico e as Reservas de Fauna em que a obrigatoriedade desse espaço não é mencionada) e a “falta de procedimentos claramente definidos, que impeçam a utilização desse instrumento como um espaço que apenas refere interesses de grupos específicos”. Neste caso, a falta de definições concretas sobre o papel, finalidade e forma de funcionamento desses espaços faz com que os gestores de UC tenham diferentes entendimentos e práticas relacionadas à implantação e funcionamento desses espaços, o que por sua vez acaba frustrando as expectativas dos atores envolvidos com o conselho.

A forma de implantação dos conselhos e suas atribuições foram previstas no capítulo Capítulo V, artigos 17 a 20 do Decreto nº 4.340/2002 que regulamenta o SNUC. De acordo com o artigo 17, os conselhos serão presididos pelo chefe da UC, “o qual designará os demais conselheiros que serão indicados pelos setores a serem representados”.

A esse respeito, se entendermos que o termo “designar” se refere à decisão final de escolha dos membros como de responsabilidade exclusiva do gestor da unidade, temos um comprometimento significativo do alcance da representação dos

segmentos sociais e órgãos públicos e da legitimidade democrática desse espaço participativo. Isto porque, neste caso, o gestor da unidade fica livre para escolher para a composição do conselho “representantes de setores e entidades cujos interesses se coadunem com os do órgão gestor ou do responsável pela administração da área protegida.” (MMA, 2004, pág. 24).

Neste contexto, Jacobi (2002) aponta como um dos maiores desafios de uma proposta participativa, a definição de critérios de representação que impeçam tanto a sua manipulação por grupos guiados por interesses particularizados, como a possibilidade da sua instrumentalização pela administração pública.

Com essas preocupações em foco, o MMA, IBAMA, em parceria com o WWF - Brasil, Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) e The Nature Conservancy (TNC) realizaram em 2004 uma oficina intitulada “Gestão Participativa do SNUC” que reuniu técnicos de governo e representantes de organizações da sociedade para apresentar e debater experiências sobre consulta pública e criação e funcionamento de conselhos de gestão de unidades de conservação. De acordo com o documento resultante do encontro:

“Houve um entendimento entre os participantes de que a consulta pública não se limita à realização de audiências públicas, que é a prática atual. A consulta pública é um processo que envolve estudos e pesquisas, intercâmbio de informação, mediação de conflitos e negociação, do qual participam todos os atores interessados, do governo e da sociedade. Sobre os conselhos de gestão, debateu-se, sem se chegar a um entendimento comum, a natureza consultiva ou deliberativa desses colegiados. Houve acordo, todavia, sobre a necessidade de se democratizar a presidência dos conselhos, hoje prerrogativa do chefe da unidade de conservação, bem como sobre a necessidade de dotar os conselhos dos recursos necessários para o seu funcionamento e de capacitar seus membros para que possam cumprir adequadamente com suas funções.” (MMA, 2004, pag.12)

Além disso, Loureiro e Cunha (2008) lembram que o histórico de conflitos e falta de diálogo que marcaram a relação entre os órgãos ambientais e alguns segmentos envolvidos nas questões referentes às áreas naturais protegidas, aliado ao fato de muitos desses espaços terem sido criados “de cima para baixo” cria um clima de desconfiança que dificulta a mobilização para a participação efetiva de atores locais na viabilização desses espaços.

Ademais, a capacidade de organização formal de diversos atores locais como produtores primários, moradores rurais e indígenas ainda é muito pequena, o que implica no impedimento legal da participação desse segmento no conselho.

O documento resultante da oficina de gestão participativa ressalta que há a tendência, por parte dos órgãos gestores, em se restringir a composição do conselho a poucas entidades, geralmente órgãos públicos, setores empresariais e ONG ambientalistas em detrimento dos segmentos locais mais diretamente ligados à Unidade de Conservação, e indica algumas razões para essa situação: i) como não há um entendimento do papel e atribuições dos conselhos há um receio, por parte do órgão gestor, de expor sua fragilidade; ii) postura centralizadora e fechada, onde uma gestão pluralista representa uma ameaça ou inoperância; iii) entendimento de que as populações e produtores do entorno são contrários às políticas conservação; iv) preconceito contra a população cujos representantes não teriam como contribuir técnica e politicamente para o andamento desses colegiados; v) ausência de estudos socioeconômicos da área da UC e desconhecimento sobre a diversidade de atores regionais. (MMA, 2004, pag.25)

No entanto, falta o entendimento por parte dos órgãos gestores do SNUC de que a participação popular e o controle social conferem legitimidade, transparência e segurança aos processos decisórios e são meios para que tais órgãos possam imprimir maior efetividade às suas ações. Como bem coloca Machado (2006), a participação “não é substitutiva da atuação do Poder Público.”

Outro ponto ressaltado no documento resultante da “Oficina de Gestão Participativa” (MMA, 2004) que vale mencionar aqui é a constatação de que são poucos os conselhos que estão tratando de assunto de real interesse da sociedade (como p.ex. planos de manejo, definição de zonas de amortecimento, termos de compromisso com as comunidades locais, implantação de atividades econômicas e técnicas produtivas sustentáveis, visitação pública nas unidades etc.), o que nos remete a um baixo nível de importância das decisões conforme classificação proposta por Bordenave (1983).

Esse fato se traduz numa personalização da representação e desinteresse por parte das instituições representadas, conforme verificado por meio de entrevistas em campo realizadas por técnicos do MMA e IBAMA (MMA, 2004).

Identificou – se também que muitas vezes os conselhos são criados com um objetivo específico, como por exemplo, a intenção de aprovar um plano de manejo (MMA, 2004), configurando-se, conforme tipologia de participação proposta por Arnstein, um caso de “manipulação” com uma retórica de “participação”. Casos como esse só vêm desestimular e reforçar o desinteresse da população em participar de colegiados deste tipo.

Outras dificuldades relatadas foram a ausência de recursos previstos para o funcionamento dos conselhos no planejamento orçamentário da maioria das UC (LOUREIRO E CUNHA, 2008), além da não previsão, em lei, de uma secretaria executiva (MMA, 2004), fatores que prejudicam a viabilização das reuniões e operacionalização dos conselhos.

Pelo acima exposto podemos notar que os conselhos ainda estão sendo utilizados aquém do que poderiam como um efetivo instrumento de gestão ambiental participativa e do que deveriam conforme atribuições e responsabilidades dadas pelo Decreto nº 4.340/2002, artigo 20, que estabelece como papel do conselho funções de controle social, apoio à administração do bem público e a integração regional de suas UC.

5. Considerações Finais

A denominada “questão ambiental” é produto de um modelo de organização da sociedade desenhado a partir de escolhas políticas, econômicas, culturais entre várias opções possíveis, envolvendo diversos interesses e implicando num jogo de forças e disputas por espaços de discussão e tomadas de decisão no sentido de condicionar a interpretação da sociedade legitimando ou deslegitimando discursos e práticas sociais. Assim, reduzir a questão ambiental a um problema técnico, desconsiderando os fatores econômicos, políticos, culturais, sociais e ecológicos que ela abarca, implica afastar os cidadãos da possibilidade de participar da solução de seus próprios problemas. A dimensão técnica da crise ambiental é precedida e

condicionada por razões políticas e sociais e não o contrário, não podendo, portanto, ser considerada um saber “neutro” (LIMA, 1999).

Embora possamos identificar aspectos de valores participativos e democráticos na legislação brasileira, FERREIRA (1992 apud LAYRARGUES, 2000, p 92.) esclarece que a criação de leis, instrumentos e políticas ambientais não foi decorrente de “um processo democrático como consequência da interação entre o poder público e a sociedade, mas fruto do poder decisório da tecnocracia” e ainda não implicou a efetiva participação.

A esse respeito, Layrargues alerta que:

“A tecnocracia já demonstrou que seu projeto civilizatório não contempla o respeito ao meio ambiente. Mas a democracia não está a salvo da manipulação ideológica resultante da mediação de forças na gestão ambiental, que se sabe ser historicamente desequilibrada. Seu sucesso vai depender em grande parte do nível tolerado para o risco ambiental aceito culturalmente pela sociedade em geral e pelos setores sociais diretamente atingidos em particular, o que nem sempre corresponde ao nível desejado.” (LAYRARGUES, 2000, p.96.)

A participação social é ainda um grande desafio num país marcado por uma trajetória política autoritária e centralizadora e por uma herança cultural paternalista que se refletem nos atuais modelos de gestão ambiental pública, onde ainda encontramos uma grande distância entre as necessidades da realidade local e as decisões técnicas relacionadas.

Neste sentido, as instâncias participativas legalmente instituídas representam um espaço privilegiado, que propicia formas de gestão, diálogo e negociação entre os órgãos públicos e sociedade civil onde as tensões e conflitos resultantes dos diversos interesses envolvendo o meio ambiente são explicitados podendo-se, a partir daí, construir consensos e caminhos para superá-los.

No entanto, Layrargues (2000, p. 114) salienta que existem inúmeros obstáculos para a construção de espaços públicos de participação que possibilitem a efetiva responsabilização para a gestão ambiental, e cita alguns de grande relevância:

“(a) a resistência tanto do Poder Público como das elites, que se apropriaram do poder em abrir mão do privilegiado espaço conquistado;
(b) a cultura assistencialista, paternalista e clientelista persistente entre a população e reforçada pelo Poder Público;

- (c) a difícil aceitação das diferenças no seio de uma sociedade desigual;
- (d) a carência de produção de informações quantitativas e qualitativas sobre os problemas ambientais e respectiva disseminação na sociedade para instrumentalizar os diversos grupos na tomada de decisões;
- (e) a dificuldade de se considerar a defesa do meio ambiente como a defesa de um patrimônio coletivo que interessa à qualidade de vida da população de um modo geral;
- (f) a fragilidade das associações civis, particularmente das organizações não-governamentais ambientalistas.”

Assim, os espaços públicos de participação, entre eles os conselhos, não podem ser vistos como garantia de participação e apesar de previstos por lei, Loureiro e Cunha (2008) alertam para o fato de o Estado ainda não ter claramente definido o que se pretende com a gestão participativa, compartilhada e descentralizada, e de quais modelos de participação querem institucionalizar.

Nesse processo de construção da democracia no Brasil ainda existem diversas barreiras a serem superadas no sentido de transformar qualitativamente a relação entre Estado e Sociedade Civil, colocando ao poder público o anseio por políticas que promovam o fortalecimento dos espaços públicos culminando com a autonomia do público envolvido nos assuntos e práticas desses espaços coletivos, ampliando a cidadania no sentido uma democracia participativa.

6. Referências Bibliográficas

ACSELRAD, H. *Cidadania e Meio Ambiente*. In: Acselrad, H. Meio ambiente e Democracia. Rio de Janeiro – IBASE, 1992.

ARNSTEIN, S. R. *Uma escada da participação cidadã*. Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

ARRUDA, R. *Populações tradicionais e a proteção de recursos naturais*. Revista Ambiente e Sociedade. Campinas, Ano II, n. 5, p. 79- 92, 2º sem, 1999.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (Org.). *Dicionário de política*. Brasília: UnB, 1992

BOEIRA, S. L. *Política e gestão ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade*. Revista Alcance, v. 10, n. 3, p. 525-558, set./dez. 2003.

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

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 1988.

BRASIL. Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Diário Oficial da União, Brasília, 1990.

BRASIL. Lei 9985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2000.

BRASIL. Decreto n.º 4.340, 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Brasília, 23 de agosto de 2002.

BRASIL. Decreto 5758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2006.

BRASIL. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - Decreto n. 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.

BRASIL. Decreto nº 55.947, de 24 de junho de 2010 - Regulamenta a Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas. Diário Oficial da União, Brasília, 2010.

BRASIL. Lei no. 9795, de 27 de abril de 1999. Institui a Política Nacional de Educação Ambiental. Diário Oficial da União, Brasília, 1999.

CARVALHO, I. C. M. *Educação, meio ambiente e ação política*. In: Acselrad, H. Meio ambiente e Democracia. Rio de Janeiro – IBASE, 1992.

CARVALHO, I & SCOTTO, G.(orgs). *Conflitos socioambientais no Brasil*. Rio de Janeiro, Ibase, 1995.

CARVALHO, I. C. M. *Movimentos sociais e políticas de meio ambiente. A educação ambiental aonde fica?* In: SORRENTINO, M.; TRAJBER, R.; BRAGA, T. (orgs.). Cadernos do III Fórum de educação ambiental. São Paulo: Gaia, p. 58-62, 1995.

CARVALHO, I. C. M. *Educação ambiental crítica: nomes e endereçamentos da educação*. In: Layrargues PP. (Coord.). Identidades da educação ambiental brasileira. Brasília (DF): Ministério do Meio Ambiente; p. 13-24, 2004.

COSTA, L. M. *Sociobiodiversidade e os biomas brasileiros: Sociobiodiversidade brasileira*. In: Educar na Biodiversidade. Boletim 06, pp.19-30, Junho, 2010. Disponível em <<http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/18562406-Educacabiodiversidade.pdf>>. Acesso em jul 2012.

DEMO, P. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 6ª Ed. - São Paulo, Cortez, 2000.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GONZÁLEZ-GAUDIANO, Edgar. *Otra lectura a la historia de la educación ambiental em América Latina y el Caribe*. Tópicos en Educación Ambiental, v.1 n.1, 9-26, 1999.

JACOBI, P. R. *Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina*. Revista Ciência e Saúde Coletiva, São Paulo, v. 7, n. 3, 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232002000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em ago 2012.

JACOBI, P. R. *Educação Ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 233-250, maio/ago. 2005.

JESUS, J. G. de. *Tutela constitucional do meio ambiente: breves anotações*. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XI, n. 51, mar 2008. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2469>. Acesso em jul 2012.

LAYRARGUES, P. P. *Educação para a gestão ambiental: a cidadania no enfrentamento político dos conflitos socioambientais*. In: LOUREIRO, C. F. B. (Org.). Sociedade e meio ambiente: a educação ambiental em debate. p. 87-155. São Paulo, Cortez, 2000.

LAYRARGUES, P.P. *A Crise Ambiental e suas Implicações na Educação*; QUINTAS, J.S (Org). Pensando e Praticando Educação Ambiental na Gestão do Meio Ambiente. 2.ed. Brasília, Edições IBAMA,2002.

LIMA, G. C. de. *Questão ambiental e educação: contribuições para o debate*. Revista Ambiente & Sociedade, Ano II, Núm. 5, 1999, pp. 135-153. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=31713413010>>. Acesso em jul 2012.

LOUREIRO, C. F. B.; CUNHA, C. C. *Educação Ambiental e gestão participativa de Unidades de Conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática*. Revista Ambiente e Sociedade. Campinas, v. 11, n. 2, 2008.

MACHADO, P. A. L. *Direito à informação e Meio Ambiente*. Malheiros editores, 2006.

MACHADO, R. *Proposições Conservadora e Crítica em Educação Ambiental: a discussão das duas possibilidades em um mesmo espaço*. Revista Brasileira de Ecoturismo, São Paulo, v.3, n.1, 2010, pp.23-46.

MEDEIROS, R. *Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil*. Revista Ambiente e Sociedade. Campinas, v.9, n.1, 2006.

MILARÉ, É. *Direito do ambiente*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MIRRA, A. L. V. *Princípios fundamentais do direito ambiental*. Revista de Direito Ambiental nº 02, abril-junho/1996.

MMA. *Áreas Protegidas, V.2, Gestão Participativa do SNUC*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

MMA. *Documento Inicial: Estratégia Nacional de Comunicação e Educação Ambiental no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/educamb/_arquivos/encea_docprel.pdf>. Acesso em jul 2012.

MORALES, R. M. *Participação comunitária no processo de gestão ambiental pública referente a urbanização dos bairros Cotas em Cubatão, SP*. Monografia (Pós-graduação “Lato Sensu” em Gestão Ambiental).UNESP. São Vicente, 2011.

PEREIRA, M. C. G.; TEODOSIO, A. S. S. *Participação Popular no Desenvolvimento Sustentável: desafios e perspectivas brasileiras*. Reúna. Belo Horizonte, v.13, nº2, p.33-42, 2008.

QUINTAS, J. S. *Por uma educação ambiental emancipatória: considerações sobre a formação do educador para atuar no processo de gestão ambiental*. In: QUINTAS, J. S. (Org.). *Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente*. Brasília: IBAMA, 2000. p. 11-19.

QUINTAS, J.S. *“Introdução a gestão ambiental pública”*. Coleção meio ambiente, série educação ambiental. Brasília, IBAMA, 128p., 2002.

REIGOTA, M. *O que é educação ambiental*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da. *Direito, Democracia e Meio Ambiente: mediação de interesses pela ação estatal*. Série textos Água e Ambiente, 1. Salvador: Superintendência de Recursos Hídricos; 2007.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente / Coordenadoria de Planejamento Ambiental. *Economia Verde: desenvolvimento, meio ambiente e qualidade de vida no Estado de São Paulo*. Coord. Casemiro Tércio dos Reis Lima Carvalho – São Paulo: SMA/CPLA, 2010.

SORRENTINO, M. *Educação Ambiental, participação e organização de cidadãos*. Em Aberto. Brasília, INEP/MEC, ano X, nº 49:47-57, jan/mar 1991.

SORRENTINO, M. *Vinte anos de Tbilisi, cinco da Rio 92: A Educação Ambiental no Brasil*. Debates Socioambientais. São Paulo, CEDEC, ano II, nº 7:3-5, jun/jul/ago/set 1997.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos do Direito Público – 4ª edição*. Editora Malheiros. 2009.