



## Participação Social na Gestão de Unidades de Conservação: uma Leitura sobre a Contribuição do Instituto Chico Mendes

Felipe Mendonça<sup>1</sup> & Virginia Talbot<sup>1</sup>

Recebido em 04/07/2013 – Aceito em 24/10/2013

**RESUMO** – O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) é o órgão federal responsável pela criação e gestão das unidades de conservação federais. Desde sua criação em 2007, o ICMBio vem passando por um grande processo de estruturação e modelagem institucional, elaborando seu planejamento estratégico com base na gestão para resultados. Entre as previsões legais colocadas para a gestão de unidades de conservação, está a necessidade de se fazer gestão com a participação da sociedade. O presente artigo, sem a pretensão de esgotar o assunto, busca fazer um registro de ações realizadas entre 2010 e 2013 e levantar a discussão, ao identificar e analisar em alguns documentos normativos, de orientação e de divulgação do Instituto, qual o entendimento de participação social que o ICMBio vem adotando. Para isso, são elencados alguns princípios como parâmetros que auxiliem na análise, tais como a importância da gestão participativa em todos os níveis hierárquicos e em seus processos finalísticos; a crença de que a participação da sociedade na gestão é a estratégia mais eficaz para a conservação/preservação da biodiversidade; a importância da integração das unidades de conservação na dinâmica regional e a necessidade de despertar o sentimento de pertencimento da sociedade em relação a essas unidades; a necessidade de buscar diminuir assimetrias entre atores sociais para atuarem na tomada de decisão, de forma que a participação seja mais efetiva e qualificada; a participação como um processo dialógico em constante aprendizado; os conselhos de unidades de conservação como espaços legítimos da gestão das unidades e a necessidade de capacitação de servidores públicos para a construção de processos participativos na gestão ambiental pública. A reflexão gerada a partir desta análise permitirá iniciar a identificação dos avanços, desafios, oportunidades e fragilidades da participação da sociedade na gestão das unidades de conservação federais, buscando sempre o aperfeiçoamento da administração pública e a efetividade destas áreas protegidas.

**Palavras chave:** unidades de conservação, áreas protegidas, participação social, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, gestão ambiental.

**ABSTRACT** – The “Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade” (ICMBio) is the federal agency responsible for the creation and management of federal conservation units. Since its foundation in 2007, ICMBio comes in a big process of structuring and institutional modeling, developing its strategic plan based on Result Based Management. Among the legal provisions placed for the management of protected areas is the need to manage considering the society involvement. This article, without pretending to exhaust the subject, aims to register developed actions between 2010 and 2013 as long as identify and analyze some normative documents, guidelines, promotional material of the Institute, to comprehend which understanding of social participation ICMBio has been adopting. To do so, some principles are listed to help as parameters in the analysis, such as the importance of participative management at all hierarchic levels in their finalistic processes, the belief that society participation in management is the most effective strategy for conservation / preservation biodiversity; the importance of integrating protected areas in regional dynamics and the need to arouse the feeling of belonging in society in relation to these units; the need to reduce the

### Afiliação

<sup>1</sup> Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/ICMBio, Brasília/DF, CEP 70.670-350.

### E-mails

felcm40@gmail.com, virginia.icmbio@gmail.com

asymmetries between social actors to take part in decision making, so that the participation is more effective and qualified; participation as a dialogical process in constant learning; management councils as legitimate locus of management units and the need to educate public servants for the construction of participatory processes in environmental public management. The reflection generated from this analysis will allow us to begin the identification of progress, challenges, opportunities and weaknesses of the society participation in the management of protected areas, always seeking the improvement of public administration and the effectiveness of these protected areas.

**Key-Words:** conservation units, protected areas, social participation, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, environmental management.

**RESUMEN** – El Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio) es la agencia federal responsable por la creación y la gestión de las unidades de conservación federales. Desde su creación en 2007, ICMBio viene en un gran proceso de estructuración y modelaje institucional, el desarrollo de su plan estratégico basado en la gestión por resultados. Entre las disposiciones legales que para el manejo de las áreas protegidas es la necesidad de gestionar la participación de la sociedad. En este artículo, sin pretender agotar el tema, trata de hacer un registro de las acciones tomadas entre 2010 y 2013 para elevar la discusión para identificar y analizar algunos documentos normativos de la orientación y de difusión del Instituto, cual concepto de participación social que ICMBio ha adoptado. Para ello, se indican algunos principios que nos ayudan como parámetros en el análisis, como por ejemplo la importancia de la gestión participativa en todos los niveles en sus procesos finalísticos; la creencia de que la participación de la sociedad en la gestión es la estrategia más eficaz para la conservación / preservación la biodiversidad, la importancia de integrar las áreas protegidas en la dinámica regional y la necesidad de despertar el sentimiento de pertenencia a la sociedad en relación con estas unidades; la necesidad de buscar la disminución de las disparidades entre los actores sociales para actuar en la toma de decisiones, de modo que el la participación es más eficaz y calificado; la participación como un proceso dialógico en el aprendizaje permanente; consejos de gestión de las áreas protegidas como espacios legítimos; y la necesidad de capacitar a los empleados estatales para la construcción de procesos participativos en la gestión ambiental pública. La reflexión generada a partir de este análisis permitirá comenzar la identificación de los progresos, retos, oportunidades y debilidades de la participación de la sociedad en la gestión de las áreas protegidas, buscando siempre la mejora de la administración pública y la efectividad de estas áreas protegidas.

**Palabras clave:** unidades de conservación, áreas protegidas, participación social, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, gestão ambiental.

## Introdução

O avanço da participação social na tomada de decisão pública no Brasil vem crescendo no mesmo ritmo do processo de aperfeiçoamento da democracia pelo qual o país passa desde meados da década de 80 do século XX até o presente. Essa conquista da sociedade brasileira ganhou força a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, que estabeleceu em seu texto a participação social como forma de afirmação da democracia e de consolidação da cidadania.

Ao considerar para a gestão pública este entendimento da CF de 88, o Estado brasileiro busca aprimorar e consolidar os processos de interação da sociedade com o Estado, avançando assim na prática da democracia participativa. A crescente participação social nas decisões governamentais pode contribuir para a efetividade e legitimidade das políticas públicas (Ziccardi, 2004 citado em Milani, 2008), representando de forma mais adequada os anseios da população em suas diferentes realidades regionais.

É importante destacar que esse aprimoramento dos processos democráticos e de ampliação da cidadania não foi concedido pelo Estado brasileiro. É uma conquista da sociedade brasileira. Uma característica que permeia toda a história do Brasil é o limitado acesso da sociedade ao processo de tomada de decisão pública. Esse espaço sempre foi de poucos e para poucos. E essa construção histórica de mais de 500 anos traz marcas importantes, que ainda hoje explicam o nosso país.

A abertura democrática que se vivencia no Brasil atualmente é uma conquista que vem se dando de forma gradual. Nas raízes históricas recentes, podemos destacar a década de 70 do século passado, onde se observa a retomada da organização dos movimentos sociais de base e a inclusão da participação da sociedade em instâncias do poder público municipal. Já com algumas ricas experiências de participação social nas políticas públicas, como o orçamento participativo em Porto Alegre (RS), os conselhos populares de Campinas (SP), o conselho popular de saúde da Zona Leste de São Paulo (SP), e o Conselho de Pais de Lages, Santa Catarina (Gohn 2011), a Constituição publicada no final da década de 80 reafirma o compromisso do Estado brasileiro com os princípios e instâncias necessários para o exercício da participação cidadã nas políticas públicas.

A mesma Constituição destacou também a participação da coletividade na defesa do meio ambiente, na medida em que estabelece em seu artigo 225 que “*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*” (Brasil 1988). Portanto, é no caput deste artigo, que devem-se basear os princípios da gestão ambiental pública no Brasil.

Ao afirmar que todos os brasileiros possuem o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que cabe ao poder público e à sociedade a defesa deste patrimônio, a Constituição abre campo para os princípios da democracia participativa para a gestão ambiental pública, pois reafirma essa responsabilidade como de toda a coletividade.

Para o alcance do objetivo estabelecido no artigo 225, o arcabouço legal brasileiro dispõe de uma série de instrumentos para a gestão ambiental. Entre eles, estão as unidades de conservação (UC). Essas áreas naturais protegidas com o objetivo, entre outros, de conservação da biodiversidade, destacam-se por sua efetividade na conservação da natureza e dos aspectos culturais das populações tradicionais residentes em grandes parcelas do território brasileiro. Apesar do relativo sucesso desse instrumento (UC), os desafios para alcançar plenamente os objetivos de criação na gestão dessas áreas são vários. Um desafio importante é realizar a gestão dessas áreas considerando a participação social na tomada de decisão com vistas à conservação da biodiversidade.

Na estrutura de gestão destas áreas protegidas, prevê-se legalmente a formação de conselhos que, dependendo da sua categoria, podem ser consultivos ou deliberativos. Estes conselhos são fruto da diretriz dada pela Constituição de 1988 e são fóruns legítimos de gestão onde o poder público e a sociedade buscam compartilhar suas responsabilidades e interesses para o gerenciamento das unidades de conservação. No entanto, por força da Constituição e, como veremos em seguida, pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a participação deve permear toda a gestão da UC, não devendo ser confinada a uma instância e/ou determinado momento da administração.

Na esfera federal, a autarquia responsável pela gestão das unidades de conservação é o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), criado pela Lei n.º 11.516 de 2007. O Instituto, que incorpora atribuições antes delegadas ao IBAMA, possui a responsabilidade pela gestão de 313 unidades de conservação distribuídas por todos os biomas do Brasil, totalizando mais de 75 milhões de hectares, ou seja, aproximadamente 10 % do território nacional<sup>1</sup>.

O presente artigo busca apresentar alguns aspectos relacionados ao entendimento que vem sendo construído no Instituto Chico Mendes quanto à participação social na gestão das unidades de conservação, contribuindo na identificação de seus avanços, desafios, oportunidades, fragilidades e contradições<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Maiores informações sobre as unidades de conservação federais podem ser obtidas em [www.icmbio.gov.br](http://www.icmbio.gov.br).

<sup>2</sup> Os autores expressam no artigo um posicionamento particular sobre a temática, não devendo ser entendido como um posicionamento institucional.

## Participação Social no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)

A participação da sociedade na preservação e conservação dos recursos naturais, ao que parece e respeitando os diversos significados que a palavra participação pode ter, vem sendo amplamente aceita como uma estratégia adequada e efetiva para assegurar a preservação e conservação da natureza. Esta estratégia já possui um arcabouço legal que a legitima, não restando dúvidas da sua importância para a gestão ambiental pública. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), frutos da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), são alguns exemplos do amparo legal que essa estratégia conquistou.

O SNUC, instituído pela Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 (Brasil 2000), estabelece os critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação em todo o país, e institui a participação social como um dos principais princípios para a gestão das áreas protegidas. A começar pela gestão do Sistema como um todo que, em seu artigo 6º estabelece que o Conselho Nacional do Meio Ambiente será um dos seus gestores:

“Art. 6º O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

I – Órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema; (...)” (Brasil 2000)

Em suas diretrizes (artigo 5º), dos 13 incisos listados, cinco reforçam a importância da participação social na gestão das UCs:

[...] II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao **envolvimento da sociedade** no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III - assegurem a **participação efetiva das populações locais** na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV - busquem o **apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas** para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V - incentivem as **populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação** dentro do sistema nacional;

[...]

IX - considerem as **condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável** dos recursos naturais;” (Brasil 2000, grifo nosso)

O SNUC garante ampla participação da população residente na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico (art. 27 § 2º, art.18 § 5º e art.20 § 6º).

A lei garante ainda a participação das populações tradicionais que residem em unidades de proteção integral na construção de normas e ações para compatibilizar sua presença com os objetivos da unidade, até que seja possível efetuar o reassentamento dessas populações, visto que sua permanência não é permitida nessas categorias de unidade de conservação (art. 42 §2º).

Outro ponto onde o SNUC evidencia a necessidade da participação no processo de gestão ambiental é nos territórios que possuem sobreposição entre unidades de conservação e Terras Indígenas. Nesses territórios, o SNUC prevê a criação de Grupos de Trabalhos (GT), onde devem ser garantidos o envolvimento e a participação das comunidades indígenas afetadas para a construção de estratégias de ação que serão implementadas no sentido de mediar os possíveis conflitos ambientais e fundiários decorrentes (art. 57 parágrafo único).

Por fim, a Lei do SNUC estabelece a necessidade dos conselhos, com ampla participação de órgãos públicos e sociedade civil, para a maioria das categorias de UC (artigos 15 §5º -APA, 17 §5º -FLONA, 18 §2º -RESEX, 20 §4º -RDS e Art. 29 - todas as categorias do grupo de Proteção Integral). Somente a formação dos conselhos das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) não é prevista em lei. Ainda que esta última categoria não seja obrigada a formar o seu conselho, no âmbito federal elas são estimuladas a também constitui-los.

Outro documento que traz orientações para a implementação das áreas protegidas no Brasil e que destaca a importância da participação social na gestão, é o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (Brasil 2006). Instituído através do Decreto nº 5.758 de 13 de abril de 2006, o PNAP nasce do compromisso do governo brasileiro em elaborar um plano nacional para áreas protegidas no âmbito da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB). O Plano abrange além das unidades de conservação as terras indígenas e os territórios quilombolas e busca ser um “instrumento que define princípios, diretrizes e objetivos que levarão o país a reduzir a taxa de perda de biodiversidade, por meio da consolidação de um sistema abrangente de áreas protegidas”.<sup>3</sup>

Dentre os vinte e seis princípios elencados no PNAP, podemos destacar pelo menos seis deles que se relacionam com a importância da participação social na gestão

[...] XIV - reconhecimento e fomento às **diferentes formas de conhecimento e práticas de manejo** sustentável dos recursos naturais;

XVIII - **pactuação e articulação das ações** de estabelecimento e gestão das áreas protegidas com os **diferentes segmentos da sociedade**;

XIX - **articulação das ações de gestão das áreas protegidas**, das terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos **com as políticas públicas dos três níveis de governo e com os segmentos da sociedade**;

XX - **promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas**, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas;

XXI - consideração do **equilíbrio de gênero, geração, cultura e etnia** na gestão das áreas protegidas;

XXIV - garantia de **ampla divulgação e acesso público às informações** relacionadas às áreas protegidas;” (Brasil 2006, grifo nosso)

Entre as diretrizes do Plano, também é possível observar o destaque dado à participação

“X - **fomentar a participação social** em todas as etapas da implementação e avaliação do PNAP;

<sup>3</sup> Fonte: site do Ministério do Meio Ambiente (<http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/plano-de-areas-protetidas>) – (Acesso em 02/12/2013).

**XI - 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, garantindo o **respeito ao conhecimento e direitos dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais;**

XII - fortalecer os instrumentos existentes de participação e controle social, bem como os de monitoramento e controle do Estado;” (Brasil 2006, grifo nosso)

Em seguida o Plano discorre em diversos pontos e eixos temáticos do documento, a importância do envolvimento da sociedade na gestão.

Como é possível observar, gestão participativa é uma determinação legal voltada para a administração das unidades de conservação e não uma opção do órgão gestor. A gestão deve ser necessariamente construída em diálogo com diversos segmentos da sociedade que têm relação com a UC, onde variados atores sociais podem manifestar-se e negociar seus interesses de forma justa, participando efetivamente na construção das decisões a serem tomadas para a definição de um destino coletivo, respeitando-se os objetivos e o plano de manejo da UC. Segundo Gohn (2011), este é um novo paradigma na gestão dos bens públicos, que surgiu na década de 90 e se configura como uma participação cidadã, que intervém de forma periódica e planejada na formulação e implementação de políticas públicas.

Evidente que o diálogo entre diversos interesses em prol de um objetivo comum não se dá sempre de forma harmônica. A gestão da UC se insere num espaço ainda mais complexo, o da gestão ambiental pública, o qual Quintas (2000) define como

“[...] um processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído [...] define e redefine, continuamente, o modo como os diferentes atores sociais, através de suas práticas, alteram a qualidade do meio ambiente e também como se distribuem os custos e os benefícios decorrentes da ação destes agentes” (Quintas 2000, p.17).

Ao mesmo tempo, entendemos que o conflito é um processo social dinâmico bastante complexo e que, quando é denominado como ambiental, ele é considerado um conflito social “no qual a dimensão ambiental é fator preponderante, capaz de influenciar de forma decisiva o comportamento dos atores e a dinâmica do processo conflituoso” (Barbanti 2010, p.7). Desta forma compreendemos que o papel do Estado não se restringe apenas à mediação, mas sim a uma ampla gama de possibilidades de intervenção na gestão, podendo inclusive ser ator gerador do conflito.

### **Mas de que participação estamos falando?**

Ainda que a participação venha ganhando espaço como estratégia na formulação e implementação de políticas públicas dentro do ICMBio e, de certa forma, superando resistências a este princípio, a palavra participação carrega algumas armadilhas justamente por trazer junto a ela diversos significados que por vezes podem representar o oposto dos resultados que se busca. Para auxiliar na análise dessa temática repleta de nuances, Arnstein (2002), propõe uma “escada da participação cidadã”, com oito degraus, que inicia em um nível de não-participação (manipulação) até alcançar o degrau do controle cidadão, que seria a total delegação de poder à sociedade organizada. Da mesma forma, Loureiro (2011) ressalta a importância de se definir o que estamos chamando de participação:

“O grande desafio para a participação é primeiro desvelar, desnudar, o que efetivamente se quer com a participação. Participação virou uma palavra mágica, que resolve tudo, e não é isso. Você pode ter uma participação apenas no sentido da consulta, no sentido da cooptação [...] e você pode ter efetivamente a participação como um processo de

construção conjunta com vistas a autonomia dos grupos que residem nas unidades de conservação. [...] Então o que efetivamente se quer com a participação? Esse é um desafio que precisa ser enfrentado e amplamente discutido.” (Loureiro 2011, 00:00:10)

Independente de qual conceito de participação se esteja falando, não se deve deixar seu significado ser esvaziado de seu conteúdo político, pois participação necessariamente precisa ser entendida como divisão de poder, como lembram Loureiro & Cunha (2008).

“A palavra participação diz respeito a tomar parte, mas é preciso entender que isso não é algo espontâneo ou dado e sim aprendido e conquistado, pois participar remete necessariamente à **distribuição de poder**, a quem ganha e a quem perde na sociedade quando se define algo que regula as práticas coletivas.” (Loureiro & Cunha 2008, p.248 grifo nosso).

Há sinais no Instituto Chico Mendes no sentido de construção, na prática, de sua compreensão por qual participação defende e como efetivamente fazê-la. Nesse sentido é possível identificar alguns princípios que vêm norteando parte dos trabalhos do ICMBio de forma a qualificar cada vez mais a participação na gestão das unidades de conservação. Sem a intenção de esgotar o assunto, para efeito deste artigo, é possível enunciar alguns destes princípios:

- a) No âmbito interno do Instituto, a importância de garantir a gestão participativa em todos os níveis de seus processos finalísticos (proteção, licenciamento, planejamento, criação de unidades, consolidação territorial, monitoramento, uso público como exemplos) e a crença de que a participação da sociedade na gestão é uma estratégia eficaz para a conservação/preservação da biodiversidade;
- b) A importância da integração das unidades de conservação na dinâmica regional e a necessidade de despertar o sentimento de pertencimento da sociedade em relação a essas unidades;
- c) Necessidade de buscar diminuir assimetrias entre atores sociais para atuarem na tomada de decisão, de forma que a participação seja mais efetiva e qualificada;
- d) Participação como um processo dialógico em constante aprendizado;
- e) Conselhos de unidades de conservação como espaços legítimos da gestão das unidades;
- f) Necessidade de capacitação de servidores públicos para a construção de processos participativos na gestão ambiental pública;

Em seguida estes princípios serão explicitados de forma mais detalhada.

### **Gestão participativa em todos os níveis dos processos finalísticos**

O Instituto Chico Mendes vem passando nos últimos anos por um processo de (re)modelagem institucional que busca modernizar a estrutura de gestão do Instituto, à luz do planejamento estratégico voltado para resultados. Entre as premissas que orientam a tomada de decisão relativa à implementação do processo está a preocupação com a participação e envolvimento dos servidores no processo.

“Participação e envolvimento: a qualidade e a quantidade das competências existentes no capital humano do ICMBio e a complexidade e dispersão geográfica da sua atuação fazem com que a consideração dos conhecimentos e experiências da força de trabalho do Instituto seja essencial para qualquer iniciativa de mudança organizacional. No caso do projeto de modelagem organizacional o seu desenho e suas modalidades de intervenções (Oficinas, Seminários e Reuniões) privilegiam a provocação de todos os níveis hierárquicos, em diferentes momentos e situações, para contar com suas

contribuições na lógica do processo de construção da orientação estratégica.” (NEXUCS<sup>4</sup> 2010, p.02)

Ainda no âmbito interno destaca-se o processo de redefinição de atribuições pelo qual as Coordenações Regionais (CRs) do Instituto vêm passando. As CRs são instâncias regionais através das quais o Instituto se organiza no território brasileiro, que têm o objetivo de apoiar a gestão das unidades de conservação localizadas em suas áreas de jurisdição. Movimentos institucionais vêm sendo realizados no sentido do fortalecimento destas instâncias intermediárias, entre a UC e a Sede, o que pode representar um avanço se considerarmos a desconcentração<sup>5</sup> administrativa e técnica, por seu caráter democrático e promotor da participação na tomada de decisão em diversas instâncias institucionais (Lima 2011). Entretanto, processos de desconcentração como estes podem ser apenas de caráter operacional, ou seja, sem a partilha da tomada de decisão entre as diversas instâncias do Instituto. Nesse sentido é importante o ICMBio ter clareza dos motivos que o levam a este processo para assim também ter clareza de que gestão participativa está construindo internamente para o alcance dos objetivos de sua missão institucional.

Um movimento que começa a surgir nas coordenações regionais é a formação de redes colaborativas de apoio às unidades de conservação. Essas redes que são fruto de trabalhos e discussões ocorridas no âmbito do Ciclo de Capacitação em Gestão Participativa (o qual explicitaremos mais adiante), podem representar uma possibilidade de desconcentração do processo de tomada de decisão interna do Instituto. Instituídas por portarias ou ordens de serviço publicados no Boletim de Serviço interno do Instituto, até o momento foram formalizadas a Rede de Gestão Participativa da CR7, a Rede Colaborativa em Gestão Socioambiental da CR8 e a Rede de Articulação Socioambiental da CR10 (ICMBio 2012a; 2012b; 2012c)<sup>6</sup>. Com o intuito de fortalecer os processos de gestão das unidades vinculadas à CR, podemos utilizar como exemplo os artigos 2º e 5º da Portaria ICMBio nº 01 de 19/07/2012 que, respectivamente, elencam o objetivo e as atribuições da Rede de Gestão Participativa da CR7 (RGP-CR7):

“2º A RGP-CR7 tem como objetivo promover a colaboração mútua entre as unidades de conservação da CR7 no desenvolvimento de processos participativos de gestão de UC, mosaicos e demais fóruns de participação social na gestão ambiental pública, por meio da ação **planejada e articulada** de servidores colaboradores, lotados na circunscrição da CR7.

[...]

5º A RGP-CR7 **planejará e executará ações** com a colaboração das unidades de conservação e de maneira articulada com as coordenações dos macroprocessos e processos institucionais do ICMBio, sendo que inicialmente contemplará os seguintes processos de gestão participativa:

<sup>4</sup> NEXUCS – Núcleo para excelência de unidades de conservação ambiental é uma rede de profissionais que vem apoiando o ICMBio desde 2010 na construção de seu planejamento estratégico e seu desenho institucional. (fonte: <http://www.nexucs.com.br/quem-somos/> acessado em 15/12/2013).

<sup>5</sup> Cabe aqui diferenciar descentralização e desconcentração administrativa. O primeiro consiste na Administração Direta deslocar, distribuir ou transferir a prestação do serviço para a Administração Indireta ou para o particular. Note-se que, a nova Pessoa Jurídica não ficará subordinada à Administração Direta, pois não há relação de hierarquia, mas esta manterá o controle e fiscalização sobre o serviço descentralizado. Por outro lado, a desconcentração, é a distribuição do serviço dentro da mesma Pessoa Jurídica, no mesmo núcleo, razão pela qual será uma transferência com hierarquia. (fonte: <http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1126602/qual-a-diferenca-entre-descentralizacao-e-desconcentracao> acessado em 06/12/2013).

<sup>6</sup> A Coordenação Regional 7 (CR 7) abrange as unidades de conservação federais localizadas na quase totalidade do Estado do Espírito Santo e no centro-sul do Estado da Bahia. A Coordenação Regional 8 (CR 8) abrange as Unidades localizadas no Estado do Rio de Janeiro, o eixo oeste-sul-leste do Estado de São Paulo e pequena parte do sudeste do Estado do Mato Grosso do Sul. A Coordenação Regional 10 (CR 10) assiste as Unidades localizadas na porção centro-sul do Estado de Mato Grosso, grande parte do Estado do Mato Grosso do Sul, sudoeste do Tocantins e a face oeste de Goiás. Para visualização espacial, o mapa com as unidades de conservação federais e a delimitação das CRs encontra-se no link: [http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/MapaUCSSet2013\\_V2.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/geoprocessamento/DCOL/MapaUCSSet2013_V2.pdf) (acesso em 02/12/2013)

- I – Criação, implementação e renovação de conselhos gestores de unidades e mosaicos;
- II – Construção de termos de compromisso e acordos de gestão;
- III – Etapas participativas previstas para a elaboração e revisão de planos de manejo de unidades de conservação;
- IV – Mobilização e participação em processos relacionados à criação de novas UC e mosaicos, assim como, recategorização ou modificação de limites;
- V – Ações e projetos de educação ambiental e capacitação externa;
- VI - Construção e implementação de Projetos Educativos na Gestão das UC;
- VII - Construção de diagnósticos participativos.” (grifo nosso) (ICMBio 2012a).

Como é possível observar, estas Redes chamam para si não apenas o apoio à execução das ações elencadas no artigo 5º, mas também o protagonismo do planejamento dessas ações de maneira articulada com as coordenações-gerais da sede do Instituto. Ainda em fase de articulação, essas Redes, se implementadas de fato, podem trazer uma nova oportunidade para qualificar a gestão das unidades de conservação federais. Essa qualificação ocorre através da aproximação das unidades ao processo decisório da gestão, possibilita o fortalecimento das articulações entre elas e as políticas públicas comuns no território e estimula a participação social local em função da proximidade da sociedade das instâncias decisórias do Instituto.

No que diz respeito aos processos finalísticos que são, efetivamente, as ações do Instituto com vistas à criação e implementação das unidades de conservação e que dão a visibilidade do ICMBio à sociedade brasileira, o primeiro mapa estratégico do Instituto Chico Mendes (ICMBio 2010a) destaca a necessidade da consolidação da gestão participativa em todos os níveis, ou seja, em processos como:

“i. Dotar as unidades de conservação de instrumentos de gestão; ii. Aprimorar procedimentos de criação de UC; iii. Assegurar a proteção das UCs e o monitoramento da biodiversidade; iv. Promover a consolidação territorial das UCs; v. consolidar o processo de autorização para licenciamento; vi. Implementar transversalmente a estratégia de conservação de espécies ameaçadas; vii. Desenvolver mecanismos de **uso das UCs** com ênfase na geração de serviços e negócios; viii. Desenvolver e implementar mecanismos para manejar os recursos naturais; ix. Aprimorar modelos de gestão e mecanismos para a **gestão compartilhada de UCs.**” (ICMBio 2010a, grifo nosso).

O mesmo mapa estratégico, quando descreve os compromissos do Instituto na relação entre “sociedade e governo”, estabelece a importância de envolver a sociedade em todo o processo relacionado à conservação da biodiversidade.

Desta forma, pelo menos no que diz respeito aos seus documentos norteadores, fica estabelecido o compromisso do Instituto Chico Mendes em construir mecanismos de diálogo com a sociedade em todas as instâncias e instrumentos de gestão, e não restringi-lo apenas ao espaço do conselho. Ou seja, o desafio em qualificar a participação está não apenas no conselho, mas também nos processos de criação de UC, elaboração e implementação de planos de manejo, acordos de gestão e termos de compromisso, nas ações voltadas à proteção, consolidação territorial, no uso público, nas atividades para autorização de empreendimentos, entre outras.

Devido ao destaque dado no processo de modelagem institucional, ao que parece o Instituto Chico Mendes estabelece em seus documentos a participação social na gestão da UC como uma das principais estratégias para o cumprimento da sua missão institucional. Acreditamos ser um caminho adequado de fato, pois ao buscar a construção de acordos com a sociedade, as estratégias de conservação e preservação da biodiversidade ganham em legitimidade e maior chance de sucesso a longo prazo.

“Quando falamos de gestão participativa relacionada aos temas afetos ao SNUC, entendemo-la como iniciada anteriormente ao ato de criação da Unidade, através de consultas públicas, com ampla participação dos setores envolvidos na definição da localização, dimensão e limites da UC, como preconiza a lei, e de debates sobre a categoria a ser adotada [...]. Caso esse processo seja respeitado, depois de criada a Unidade, o ambiente de negociação e gestão democrática será fortalecido com os conselhos das UCs. No entanto, a criação do conselho tem representado, na maioria das vezes, o primeiro momento de discussão dos conflitos envolvendo a Unidade, fora dos limites dos técnicos do órgão gestor, incluindo setores do ambientalismo, parte dos grupos mais diretamente afetados, e, principalmente, reunindo-os em um mesmo espaço.” (Loureiro & Cunha 2008, p. 246).

Desta forma, é possível afirmar que a conjugação da frágil participação social na criação e implementação destas unidades com a baixa capacidade do Estado brasileiro em administrar estes territórios protegidos, é hoje uma das principais raízes dos conflitos enfrentados na gestão. Mudar esse cenário, ao que parece, é o desafio que o ICMBio se propõe.

Para reconhecer o avanço que a incorporação dessa temática no mapa estratégico do Instituto representa, é importante considerar o processo histórico pouco democrático que a implementação da gestão ambiental pública e, conseqüentemente, a criação e gestão das unidades de conservação aconteceram no país. Esta política de Estado foi em parte, imposta de forma verticalizada, na medida em que, segundo Besusan (2006) “as áreas foram criadas em gabinetes oficiais, sem muito conhecimento ou análise das condições ecológicas e sociais locais, daí derivando-se problemas de gestão enfrentados até hoje por muitas unidades de conservação.”

Evidente que dar os passos necessários para a mudança não é um processo simples, pois envolve quebra de paradigmas na forma de fazer e compreender a gestão. No entanto, a modelagem institucional pela qual está passando o Instituto, parece caminhar no sentido de fazer do diálogo interno e com a sociedade um de seus princípios norteadores. Por isso ganha ainda mais importância a compreensão de qual participação o ICMBio defende.

## **Unidades de conservação públicas e integração regional**

Podemos identificar no período do Renascimento (cultura), do Mercantilismo (capital) e das grandes navegações (tecnologia), nos séc. XV e XVI, o momento da humanidade onde o mundo de fato começa a se conhecer e a globalizar-se. A descoberta dos novos continentes pelos europeus, dominantes na época, e as constantes trocas comerciais capitaneadas pelas grandes potências colonizadoras daquele continente (Portugal, Espanha, Holanda, Grã Bretanha...) (re) configuraram o mundo a partir de seus interesses comerciais e políticos. Desde então, a integração-mundo foi se acelerando cada vez mais, a partir do modo de produção capitalista, apropriando e desapropriando os territórios de acordo com seus interesses. É o que Milton Santos chama de produtividade espacial (Santos 1986). Ou seja, o território tem seu valor de apropriação e representação em função da sua capacidade produtiva, que o inserirá no sistema econômico mundial (Harvey 2008 citado em Fernández 2012). O resultado são territórios, transnacionais ou sub-nacionais, articulados globalmente, respondendo a interesses e processos econômicos definidos em nível global. (Haesbaert 2004 citado em Fernández 2012)

“os territórios são pensados a partir de interesses que nada ou pouco tem a ver com a vida das populações que nele habitam, mas que definem e determinam os processos econômicos locais e re-significam o território (Svampa, M, 2012). A incorporação de novos empreendimentos econômicos ou grandes obras de infraestrutura em qualquer território transformam suas relações e dinâmicas econômicas e espaciais.” (Fernández 2012, p.42)

É especialmente dramático no Brasil, este conflito entre o processo hegemônico de apropriação e desapropriação do território a partir do seu valor produtivo e definido em escala global e os processos dinâmicos que ocorrem no território onde se configuram os anseios da sociedade local. O processo de construção de grandes hidrelétricas na Amazônia que atendem a projetos econômicos de influência mundial têm afetado territórios tradicionais, como as hidrelétricas de Belo Monte no rio Xingu e Jirau e Santo Antônio no rio Madeira, e os conflitos de terras entre fazendeiros que produzem grãos para o mercado chinês e indígenas da etnia Guarani-Kaiowá que lutam por reconhecimento de suas terras no Estado de Mato Grosso do Sul, são apenas alguns exemplos recentes da disputa entre os diferentes e desiguais olhares sobre o território.

“Não nos deve escapar que essa recusa da escala local e a idealização da escala global diz muito de quem são os protagonistas que fazem essa valorização/desvalorização. Não são os camponeses, por exemplo, que desvalorizam a escala local, nem tampouco os indígenas, os afrodescendentes, ou os povos da África, da Oceania e da Ásia, muitos dos quais têm suas culturas construídas numa relação mais próxima com a natureza e com fortes singularidades locais. A sobrevalorização da escala global atinge seu auge por meio da afirmação daqueles que se valem dessa escala global: as grandes corporações transnacionais, as organizações multilaterais – o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, as organizações (que) não (querem) governos nacionais (ONGs?)” (Porto-Gonçalves 2011, p.12)

O processo de criação das unidades de conservação no Brasil historicamente tendeu a obedecer e reproduzir a mesma lógica de *des-envolvimento* que cada cultura e cada povo mantém com o seu espaço (Porto-Gonçalves 2011). Várias unidades foram criadas a partir de estratégias nacionais e compromissos internacionais<sup>7</sup> assinados pelo Brasil, onde a prevalência dos interesses globais pouco se relaciona com a dinâmica local<sup>8</sup>.

“Des-envolvimento é, assim, uma mudança radical – é *des-envolver*. Várias foram as técnicas sociais e políticas empregadas para promover esse des-envolvimento: os *enclosers*, o cercamento dos campos, ou melhor, a privatização das terras de uso comum [...] os massacres que expulsam camponeses e indígenas de suas terras; a guerra biológica; as migrações forçadas de africanos para todo o mundo; e, hoje, bem pode ser a criação de uma unidade de conservação ambiental com a expulsão de populações que habitam essas áreas tradicionalmente, como no sul do México atualmente (Reserva da Biosfera de Montes Azules) ou como no Parque Nacional do Jaú, no rio Negro, afluente do Amazonas.” (Porto-Gonçalves 2011, p.81 e 82)

A partir desta premissa pode-se dizer que o mesmo processo de apropriação do espaço, a partir de uma lógica a serviço do capital, é responsável por ações voltadas ao seu desenvolvimento produtivo assim como também pela sua proteção, quando interessante for. Desta forma, por exemplo, a redefinição dos limites das unidades de conservação localizadas na bacia do rio Tapajós em janeiro de 2012, através da medida provisória nº 558 de 05 de janeiro de 2012 (Brasil 2012), com vistas a possibilitar o aproveitamento hidrelétrico daquele importante rio amazônico, é

<sup>7</sup> Podemos citar alguns tratados, que abordam as unidades de conservação que influenciaram a política ambiental brasileira, tais como a Convenção sobre o Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972); o Programa Homem e a Biosfera (MaB) da UNESCO (1972); a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Fauna e Flora em Perigo de Extinção (CITES) (1973); a Convenção sobre a Conservação das Espécies Migratórias de Animais Silvestres (1979); a Convenção sobre a Diversidade Biológica (1992) e a Agenda XXI (1992) (fonte: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/introdu%C3%A7%C3%A3o.pdf>).

<sup>8</sup> Cabe aqui destacar a diferença quando se fala de Reservas Extrativistas. Esta categoria de unidade de conservação inverte essa lógica por serem criadas a partir do interesse das populações tradicionais locais, que lutam pela manutenção de seu modo de vida e de seu espaço geográfico.

carregado de sentido e nada incoerente do ponto de vista hegemônico de apropriação do território. Pelo olhar deste processo, a localização das unidades de conservação e dos complexos hidrelétricos obedecem a mesma lógica de (re)estruturação do espaço<sup>9</sup>.

Historicamente as UCs foram implementadas como verdadeiras “ilhas de biodiversidade” (o geógrafo Carlos Walter Porto Gonçalves as chama de “latifúndio genético”), estabelecendo um frágil diálogo com a sociedade local, pouco se relacionando e integrando-se à dinâmica regional.

Neste contexto, direcionar a gestão das unidades para a sociedade e a região em que está inserida e não somente focá-la de seus “limites para dentro”, articulando com as diversas políticas públicas do território, é um desafio que a gestão democrática desses espaços públicos deve buscar enfrentar. Devido aos potenciais benefícios derivados da gestão, é preciso compreender e administrar o ecossistema dentro do contexto socioeconômico no qual ele está inserido (Araujo 2012).

“[...] não se pode esperar que toda a conservação possa ser realizada somente por áreas protegidas e deve ser estendida a espaços territoriais fora delas, como já se tenta fazer na própria Amazônia, envolvendo as populações caboclas/ribeirinhas (Ribeiro & Fabr e 2003). Essas iniciativas são verdadeiros laboratórios de onde podem surgir novas práticas de conhecimento e manejo fora das unidades de conserva o onde ainda está a maior parte da biodiversidade no mundo” (Diegues 2008, p. 178)

A articula o das políticas públicas no território, compostas por programas governamentais de distintas procedências (federal, estadual, municipal), além de programas não-governamentais ou da coopera o técnica e/ou financeira internacional,   um desafio que se coloca para a a o do Estado no território (Delgado *et al* 2007). Com dinâmicas de uso muitas vezes definidas em escalas diversas, como já vimos, os processos de articula o ganham maior complexidade.

“...deveríamos considerar as arenas decisórias e os espaços públicos institucionais existentes não apenas como espaços de representa o e participa o dos atores no processo da política, mas também de possível articula o dos programas existentes. Em ambos os casos, estamos tratando de questões políticas, que dizem respeito a rela es de poder, e não de questões meramente técnico-administrativas, o que significa que a considera o do empoderamento dos diferentes atores e institui es   crucial para avançar nessa problemática e as questões técnico-administrativas têm de ser contempladas também dessa perspectiva.” (Delgado *et al* 2007, p.4)

A partir desta compreensão, acreditamos que os conselhos das unidades de conserva o podem ser esse fórum público de excelência para articula o das políticas públicas no território, colaborando com a inser o da unidade na din mica regional. Por isso   importante que a composi o dos atores sociais do conselho contribua com essa perspectiva de integra o.

“Uma hipótese que pode ser explorada   que essas redes de articula o de atores, institui es e programas reforçam a capacidade de a o coletiva dos atores locais, estimulam a realiza o de alianças, fortalecem a implementa o participativa das

<sup>9</sup> Não se pode perder de vista que o contraditório e o enfrentamento a este modelo existe e busca se posicionar de forma articulada. Um exemplo recente disso e que obteve sucesso no enfrentamento foi o caso do transporte dos equipamentos para o Complexo Petroquímico do Rio (Comperj) em Itaboraí/RJ. No projeto original o deslocamento dos equipamentos seria feito pelo rio Guaxindiba, que perpassa a área de Prote o Ambiental Guapimirim, UC que protege os últimos remanescentes de manguezais na baía de Guanabara. O impacto ambiental comprometeria esta prote o de forma definitiva. No entanto, a partir do posicionamento contrário do conselho da unidade, houve grande mobiliza o social, com participa o decisiva do Ministério Público Federal, forçando a Petrobras a escolher uma alternativa logística para o transporte dos equipamentos. Neste caso, o modelo hegemônico não se fez valer frente ao enfrentamento da sociedade local.

políticas públicas e favorecem a “criatividade social” e a efetividade do processo da política, quem sabe construindo condições institucionais para uma articulação e integração crescentes das ações, muitas vezes diversas e contraditórias, voltadas para o desenvolvimento local/ territorial.” (Delgado *et al* 2007, p.4)

E novamente, o mapa estratégico<sup>10</sup> atual do ICMBio dá indicativos de que o Instituto se propõe a construir caminhos que contribuam com a integração da unidade na dinâmica regional. Entre seus objetivos estratégicos voltados para a relação “Sociedade e Governo”, está o de “integrar as unidades de conservação à economia regional”. Essa integração precisa ser compreendida como um movimento de articulação com as políticas públicas do território, com abertura para o diálogo e a possibilidade de influenciar e ser influenciado pela sociedade e pela dinâmica local.

### **Participação como um espaço de diminuição das assimetrias entre atores sociais para atuarem na tomada de decisão**

Por força da Constituição Federal, os agentes públicos que trabalham com a gestão ambiental, muitas vezes necessitam priorizar atores sociais em suas ações. Esse fato pode parecer, num primeiro momento, uma seletividade eivada de irregularidades. No entanto, não o é. Quando o artigo 225 da Constituição garante que “*todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida*”, é preciso compreender que uma das grandes características da sociedade brasileira é a sua desigualdade social. Ou seja, por força do poder econômico, político, social e informacional, no Brasil “uns podem mais que os outros”, onde a distância entre a minoria muito rica e a maioria muito pobre, ainda ganha dimensões abissais. Desta forma, os custos e os benefícios de um meio ambiente ecologicamente equilibrado são distribuídos de forma desigual na sociedade brasileira: uns possuem sua qualidade ambiental mais prejudicada do que outros.

No exercício da missão institucional do ICMBio, seus servidores e dirigentes têm de se perguntar: a quem precisamos priorizar para garantir a qualidade ambiental e o espaço qualificado para participação na gestão das unidades de conservação?

“(…) quando objetivamos **educar para explicitar as condições de vida**, a realidade existente, transformando-a, faz sentido destacar os grupos sociais em situação de maior **vulnerabilidade ambiental** como meio para redefinir as relações sociais que estabelecem os padrões de inclusão e exclusão, democratizando, intervindo e entendendo a sociedade em suas contradições.” (Loureiro 2004, p.06, grifo nosso)

Loureiro (2004) complementa com o conceito de vulnerabilidade socioambiental a qual corrobora e utilizaremos nesse artigo:

“[...] cabe esclarecer que, por estado de vulnerabilidade socioambiental, entendemos a situação de grupos específicos que se encontram: (1) em maior grau de dependência direta dos recursos naturais para produzir, trabalhar e melhorar as condições objetivas de vida; (2) excluídos do acesso aos bens públicos socialmente produzidos; e (3) ausentes de participação legítima em processos decisórios no que se refere à definição de políticas públicas que interferem na qualidade do ambiente em que se vive.” (Loureiro 2004, p.06)

<sup>10</sup> O mapa pode ser acessado no link [http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/ge\\_mapa\\_estrategico\\_2013.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/ge_mapa_estrategico_2013.pdf) (acessado em 11/12/2013)

As populações e comunidades tradicionais residentes em unidades de conservação em geral são o público mais beneficiado e/ou afetado pela área protegida, independente de sua categoria. Estes grupos sociais muitas vezes se encontram em estado de vulnerabilidade socioambiental.

Este público, além do amparo da Constituição Federal, possui na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), instituída pelo Decreto nº 6.040/2007, no próprio SNUC e no PNAP, respaldo legal para a sua ampla participação na gestão das unidades, conforme já citado no início deste artigo.

Neste momento, em prol de um meio ambiente equilibrado para todos e para o acesso destas populações ao espaço qualificado de participação no processo decisório das unidades de conservação, destaca-se o papel da educação. As práticas educativas na gestão ambiental pública devem desenvolver competências para a intervenção organizada e qualificada dessas populações no processo de destinação dos bens ambientais na sociedade.

Estes princípios da educação ambiental crítica<sup>11</sup> são os mesmos trabalhados no curso de Educação Ambiental na Gestão Pública da Biodiversidade oferecido a servidores e parceiros externos pela Coordenação de Educação Ambiental (COEDU) ligada a Coordenação Geral de Gestão Socioambiental (CGSAM). No objetivo geral do curso realizado em 2012, a intencionalidade do processo formativo está explícita:

“Promover e estimular processo de formação de educadores aptos a desenvolver processos formativos junto a grupos sociais envolvidos com a gestão da sociobiodiversidade, com vistas ao fortalecimento dos espaços democráticos na gestão ambiental pública, para a prática da educação ambiental no âmbito do ICMBio, de acordo com as bases pedagógicas da Educação no Processo de Gestão Ambiental Pública, contribuindo para o exercício da cidadania, a conservação dos recursos naturais, a proteção da biodiversidade e a melhoria das condições da qualidade de vida das populações envolvidas.” (ICMBio 2012d).

Diversas ações do Instituto, em especial na gestão socioambiental, vêm priorizando seus trabalhos com essas populações em situação de vulnerabilidade socioambiental. Dentre eles é possível destacar o projeto “*Jovens como Protagonistas no Fortalecimento Comunitário*”. Fruto da percepção do êxodo dos jovens das unidades de conservação em direção às cidades e da necessidade de formação dos moradores para o protagonismo na gestão das UCs, o projeto inicialmente desenvolvido pelas equipes da Resex do Baixo Juruá, Resex do Rio Jutai e FLONA de Tefé, teve como objetivo fortalecer a gestão participativa nas UCs do Núcleo de Gestão Integrada de Tefé/AM (ICMBio 2011). A proposta baseia-se no Programa Verde Perto que tem como princípios a transdisciplinaridade, o protagonismo juvenil e a educação lúdica (ICMBio 2011). Desenvolvido em módulos, são trabalhados conhecimentos voltados para a gestão das UCs, proporcionando também uma formação política para os jovens moradores destas unidades de conservação. O grande êxito da proposta iniciada em 2010 estimulou sua multiplicação em outras UCs federais pelo Brasil.

Projetos como esse são importantes, demandam investimentos contínuos e cuidados na análise dos resultados obtidos. Processos que envolvem formação de indivíduos historicamente desrespeitados em sua dignidade e cidadania demandam um tempo de conquista de confiança e de amadurecimento para que, aí sim, esses indivíduos possam começar a se reconhecer como cidadãos com plenas capacidades de lutarem por seus direitos e pelo seu espaço da gestão das UCs.

---

<sup>11</sup> Entendemos a educação ambiental crítica tal qual Loureiro (2004) a coloca, como “crítica e emancipatória, voltada para a democratização no acesso e apropriação dos bens naturais, para a gestão participativa e o exercício da cidadania, capaz de levar os sujeitos a se recolocarem no ambiente e a se ressignificarem enquanto natureza (...)” (p.40)

## Participação como um processo dialógico em constante aprendizado

Participar do processo decisório de forma qualificada e com vistas à diminuição das assimetrias sociais é também o exercício de considerar os diversos conhecimentos afetos à missão da conservação e preservação da biodiversidade. É preciso oportunizar um processo dialógico, no sentido do diálogo de saberes, onde os conhecimentos não devem se restringir ao técnico-científico, mas sim abrir-se aos conhecimentos tradicionais de populações que possuem estreita relação com o meio ambiente e dele tiram seu sustento e seu modo de vida. Estes valores estão claros dentro dos objetivos da Lei do SNUC, no Art. 4º inciso XIII:

“proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, **respeitando e valorizando seu conhecimento** e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.” (Brasil 2000, grifo dos autores)

Em momento algum, ao garantir o respeito e valorização do conhecimento das populações tradicionais, o texto refere-se a populações localizadas dentro ou fora das unidades de conservação de proteção integral ou uso sustentável. O valor dado a elas é independente de sua localização geográfica. Nesse sentido, um instrumento de gestão ambiental voltado ao respeito e valorização das populações tradicionais é o termo de compromisso, que, segundo o artigo 39 do Decreto nº 4.340/2002 que regulamenta o SNUC:

“Art. 39. Enquanto não forem reassentadas, as condições de permanência das populações tradicionais em Unidade de Conservação de Proteção Integral serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade de conservação.

§ 1º O termo de compromisso deve indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação da natureza e os deveres do órgão executor referentes ao processo indenizatório, assegurados o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida.

§ 2º O termo de compromisso será assinado pelo órgão executor e pelo representante de cada família, assistido, quando couber, pela comunidade rural ou associação legalmente constituída.

§ 3º O termo de compromisso será assinado no prazo máximo de um ano após a criação da unidade de conservação e, no caso de unidade já criada, no prazo máximo de dois anos contado da publicação deste Decreto.

§ 4º O prazo e as condições para o reassentamento das populações tradicionais estarão definidos no termo de compromisso.” (Brasil 2002)

Buscando normatizar as regras para a construção destes termos de compromisso, o Instituto Chico Mendes publicou a Instrução Normativa nº 26 de 04 de julho de 2012 que

“estabelece diretrizes e regulamenta os procedimentos para a elaboração, implementação e monitoramento de termos de compromisso entre o Instituto Chico Mendes e populações tradicionais residentes em unidades de conservação onde sua presença não seja admitida ou esteja em desacordo com os instrumentos de gestão.” (ICMBio 2012e).

Mesmo que previsto em Lei, este instrumento de gestão que deve ser construído de forma amplamente participativa ainda é polêmico, tendo em vista sua natureza de garantir direitos às populações afetadas por unidades de proteção integral e pela dificuldade do Estado brasileiro em promover o processo de consolidação territorial de suas unidades. Algumas correntes da conservação entendem que este instrumento pode legitimar a permanência destas populações indefinidamente nessas áreas. Diante deste cenário, pode-se considerar um avanço a publicação

desta instrução normativa em respeito a estas populações tradicionais afetadas, trazendo-as para o exercício efetivo da participação na gestão da unidade. Entretanto, as diferentes perspectivas relacionadas a esse instrumento podem gerar tensões como aquelas apontadas por Santilli (2013), que relata possíveis retrocessos na construção e implementação desses acordos.

Além dos instrumentos normativos, o ICMBio vem buscando comunicar à sociedade mensagens que estão em consonância com a valorização do conhecimento tradicional. No calendário institucional para o ano de 2013, que teve como tema “Populações Tradicionais e o Uso Sustentável dos Recursos Naturais”, a mensagem institucional é bastante clara nesse sentido.

“(...) Nos conhecimentos dessas populações estão diversas das perguntas e respostas para a proteção do patrimônio natural e a promoção do desenvolvimento socioambiental. Apesar das novas iniciativas de políticas públicas, ainda continuam a lutar por reconhecimento e valorização. São comunidades que esperam ter seu **conhecimento valorizado e respeitado nos processos de tomada de decisão** e que isso seja o ponto de partida para o acesso aos seus direitos. Buscar a participação qualificada destas populações, aliando a ciência técnico-científica com os saberes das pessoas que vivem da sua relação com a natureza, é o desafio que o ICMBio abraça e deseja avançar ainda mais em 2013.” (ICMBio 2013a, grifo nosso)

Importante ressaltar que esses indicativos/movimentos do Instituto no sentido de valorizar a participação social na gestão das unidades de conservação federais refletem um amadurecimento institucional, fruto da pressão que a sociedade exerce em busca de melhores serviços prestados. Ou seja, a gradual abertura democrática de sua gestão já vem em resposta às pressões exercidas por setores da sociedade brasileira.

“[...] essa participação é considerada como um processo social que promove a cidadania e que serve de instrumento para a construção do sentido de responsabilidade e de pertencimento a um grupo, levando à organização do espaço comum e à definição do destino coletivo. Essa construção coletiva dentro de uma UC só é possível por meio da gestão participativa, traduzida por Buarque (2002) como um importante processo de aprendizagem em que os atores sociais, mediante planejamento participativo, vão construindo uma visão coletiva da realidade local e do seu contexto, tendendo para a definição do futuro desejado.” (Mussi 2009, p.24).

Nesse sentido, o processo de aprendizado é contínuo: o ICMBio vem aprendendo a trabalhar a gestão de suas unidades a partir dos princípios da participação social, assim como a sociedade brasileira cada vez mais apropria-se deste espaço conquistado para participar com qualidade do processo de decisão pública.

### Conselhos de unidades de conservação como fóruns legítimos da gestão

Os conselhos são a principal instância para tomada de decisão na gestão das unidades de conservação. Desde sua previsão legal estabelecida no SNUC, a compreensão sobre o papel dos conselhos e sua condução já foi trabalhada de diferentes formas, o que gerou um acúmulo de experiências. Este aprendizado levou à construção e formalização das Instruções Normativas (IN) nº02/2007 e nº11/2010 que orientam os processos de formação de Conselhos Deliberativos e Consultivos<sup>12</sup> para as UCs federais, respectivamente (Mendonça & Pinto 2011).

<sup>12</sup> A principal diferença em relação a esses espaços diz respeito ao fato de que nos conselhos consultivos, o órgão gestor consulta a sociedade com relação da gestão da unidade, sem, no entanto, ser obrigado a acatar as orientações advindas desta esfera de decisão. Já nos conselhos deliberativos, a deliberação do colegiado precisa ser encaminhada e implementada pelo órgão gestor, desde que obedecidas as leis vigentes.



Ainda que existam duas normativas do Instituto regulamentando as duas diferentes naturezas de conselho (consultivo e deliberativo), é sintomático perceber que as definições destes espaços previstas nas suas respectivas normas são bastante próximas. Vejamos inicialmente a definição de conselhos consultivos, prevista na IN nº11/2010:

“Entende-se por Conselho Consultivo de unidade de conservação federal o órgão colegiado legalmente constituído e vinculado ao ICMBio, cuja função é ser um fórum democrático de valorização, controle social, discussão, negociação e gestão da unidade de conservação, incluída a sua zona de amortecimento ou área circundante, para tratar de questões sociais, econômicas, culturais e ambientais que tenham relação com a unidade de conservação.” (ICMBio 2010b)

Enquanto a definição de conselho deliberativo prevista na IN nº 02/2007:

“Conselho Deliberativo de RESEX ou RDS: o espaço legalmente constituído de valorização, discussão, negociação, deliberação e gestão da Unidade de Conservação e sua área de influência referente a questões sociais, econômicas, culturais e ambientais.” (ICMBio 2007)

Esta similaridade na definição demonstra uma intencionalidade em buscar tratamento igual a estes espaços, ainda que parte deles seja de caráter consultivo. Independente de sua natureza, concordamos com Loureiro & Cunha (2008) quanto ao que se espera destes espaços:

- 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.” (Loureiro & Cunha 2008, p. 246, grifo dos autores)

Como já destacado, é importante enfatizar a importância da composição destes colegiados. Ao invés de se pensar numa composição que privilegie apenas os parceiros que comumente apoiam a gestão, é preciso pensar nos atores sociais estratégicos para a gestão da UC, inclusive proporcionando a explicitação de conflitos existentes. Apenas com a explicitação do conflito é possível fazer sua gestão.

“[...] nestes espaços, os conselhos em particular, não pode se ter o receio de se explicitar os conflitos existentes. Muitas vezes as pessoas olham para o conflito como uma coisa ruim, como algo a ser superado. Eu diria que o espaço da participação ele pressupõem a explicitação e o enfrentamento do conflito e precisamos não ter medo de fazer isso. Trazer a tona essas questões não é algo simples. As pessoas tendem a querer e, até por nossa história de uma cidadania muito assistencialista e paternalista, a gente gosta muito de receitas prontas. A efetiva participação nesses casos exige exatamente o contrário: a não receita. Ou melhor, o único elemento da receita é a necessidade da explicitação do conflito, da transparência e da efetiva construção coletiva. [...]” (Loureiro 2011, 00:00:57)

Além disso, é preciso articulação com atores sociais que proporcionem o melhor diálogo com as políticas públicas e outros instrumentos de ordenamento territorial na região na qual a UC se encontra, sem perder de vista as macro-orientações que influenciam o território.

“[...] A garantia de que você tenha a consolidação dessa dinâmica no espaço local (conselho de UC), mas que nunca se perca de vista a necessidade da articulação da atuação local com as macro-orientações políticas do Estado. É preciso que haja uma consonância entre a ação micro com aquilo que o Estado normatiza e define, para que se assegure os instrumentos para a ampla participação [...]” (Loureiro 2011, 00:02:09)

No cenário federal, o desafio de criar os conselhos das unidades de conservação está sendo superado. Hoje, cerca de 80% das 313 UCs federais já possuem seus conselhos formalizados. Nos últimos anos foi grande a prioridade do Instituto na formação destas instâncias de gestão. O gráfico abaixo mostra o avanço do número de Conselhos formalizados por ano desde o SNUC em 2000.



Figura 1 – nº de conselhos formalizados por ano (ICMBio 2013b)

Igualmente avança o número de conselhos que vêm revendo sua composição através dos anos, indicando um efetivo e dinâmico funcionamento destas instâncias de gestão.

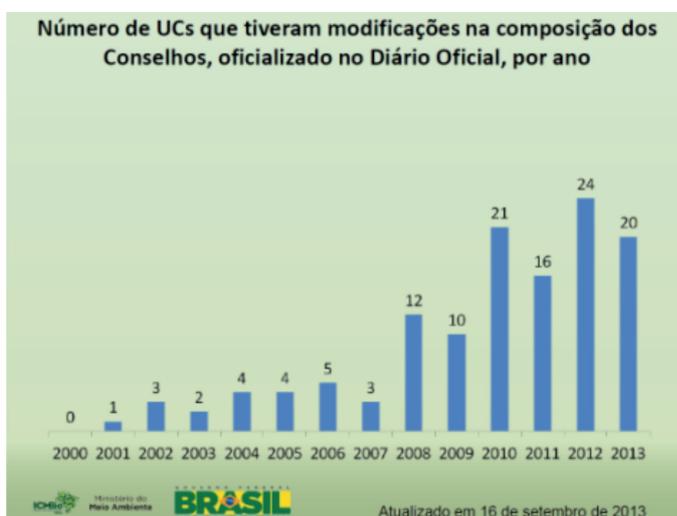


Figura 2 – nº de conselhos modificados em sua composição por ano (ICMBio 2013b)

O desafio atual é qualificar seu funcionamento, para que estas instâncias de participação atuem de forma efetiva na gestão das unidades. A falta de padronização de procedimentos e metodologias adequadas para a condução dos conselhos dificulta o alcance de seus objetivos, frustrando segmentos da sociedade envolvidos com os mesmos, pois o processo fica “refém” do perfil técnico, político ou ideológico dos funcionários mais diretamente envolvidos pela condução dos conselhos (Sales 2004 citado em Loureiro & Cunha 2008).

No entanto, a dificuldade de se estabelecer procedimentos padrão para os conselhos é, principalmente, em função da grande diversidade econômica, social e política onde se encontram as UCs, que implica em especificidades na organização dos colegiados. E é preciso ter cuidado para não engessar as regras a ponto de diminuir a autonomia dos conselhos no seu funcionamento. Ainda assim, é possível observar algumas ações do Instituto realizadas no sentido de fornecer procedimentos e orientações para qualificar o funcionamento dos colegiados.

Com exemplo de uma dessas ações, pode-se citar o processo de revisão das INs 02/2007 e 10/2011 (ICMBio 2013c) que trazem as normas para a formação e implementação dos conselhos de UCs. Segundo o documento acima citado, o objetivo desta revisão é consolidar o aprendizado institucional com os processos de formação de conselho realizados até o momento; propor uma estratégia de desconcentração do processo de formação e implementação dos conselhos para as CRs; buscar ajustar detalhes para a formação dos colegiados e orientar de forma mais detalhada os passos para a implementação do conselho.

Outro exemplo é a elaboração de um guia de orientação para conselheiros e gestores (ICMBio 2013d) com procedimentos voltados ao funcionamento dos conselhos das 313 UCs federais, independente de sua natureza.

Por fim, a sistematização de metodologias a serem oferecidas às UCs que possibilitem a efetiva inserção dos conselhos na gestão das unidades, aumentando efetivamente seu caráter político na gestão e de articulação regional estabelecendo, também, critérios que possam medir sua efetividade.

### **Necessidade de capacitação de servidores públicos para a construção de processos participativos na gestão ambiental**

As necessidades de formação do servidor público que atua na gestão de unidades de conservação são diversas, exigindo uma interdisciplinaridade, em geral não encontrada no sistema educacional brasileiro. Em virtude da necessidade de integrar conhecimentos relacionados às ciências humanas, exatas e biológicas e considerando a forma compartimentada em que se dá, hegemonicamente, a construção do conhecimento técnico-científico, há dificuldade para encontrar profissionais para exercer essa missão.

“Sendo assim, uma gestão efetiva de áreas protegidas necessita de um amplo conhecimento interdisciplinar, de uma visão holística dos sistemas naturais, de um perfil profissional com habilidades gerenciais de recursos e processos. Mas esse profissional não deve ser somente um técnico. Para que ele esteja inserido nos novos paradigmas da gestão de áreas protegidas é necessário que o gestor desenvolva capacidades que integrem sensibilidade e habilidades pessoais para o gerenciamento de processos participativos.” (Luz *et al.* 2011, p. 03)

O Instituto Chico Mendes vem implementando desde 2009 um Plano Anual de Capacitação (PAC) que envolve processos formativos de diversas áreas do conhecimento. A inclusão do Ciclo de Capacitação em Gestão Participativa no PAC desde o ano de 2010, e as bases conceituais e metodológicas deste curso, são exemplos do entendimento e prática de participação que estão sendo construídos no âmbito do Instituto (Luz *et al.* 2011). O Ciclo é fruto de diversos cursos

oferecidos no âmbito do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), com o apoio da Cooperação Alemã – GIZ. Os gestores vinculados ao Programa demandavam capacitações focados na gestão participativa em áreas protegidas e para isso foram realizados alguns cursos focados na formação de conselhos gestores e ferramentas participativas entre os anos de 2007 e 2008 (Luz *et al.* 2011). A partir desta experiência, a Cooperação Alemã construiu uma proposta de capacitação continuada em gestão participativa e propôs ao Instituto Chico Mendes o desenvolvimento conjunto da proposta para seu quadro de servidores.

Nesta mesma época, o Instituto Chico Mendes recebia os concursados oriundos do concurso público de 2009, quando foi realizada a primeira capacitação para analistas ambientais na recém-inaugurada Academia da Biodiversidade (ACADEBIO), localizada no interior da Floresta Nacional de Ipanema em Iperó/SP. Identificou-se durante essa capacitação a necessidade de reforçar os conhecimentos, habilidades e atitudes para lidar com os desafios da gestão participativa na conservação da biodiversidade, em todos os biomas brasileiros (Luz *et al.* 2011).

Com isso, nasceu a proposta do Ciclo de Capacitação em Gestão Participativa, cuja primeira edição teve início no ano de 2010. Essa formação é baseada na metodologia do ‘aprender fazendo’, com uma abordagem que promove o aprendizado por meio da vivência e contribui para o desenvolvimento de habilidades e atitudes necessárias à condução do processo de gestão participativa. Segundo plano de curso da 4ª edição do Ciclo, iniciada em 2013, o Ciclo busca desenvolver nos participantes a competência de

“Construir processos que contribuam para o aprimoramento da participação social na gestão pública da sociobiodiversidade considerando as bases legais, as diretrizes institucionais, o contexto sociocultural e os princípios da gestão adaptativa, de forma ética, crítica e comprometida” (ICMBio 2013e).

O Ciclo trabalha inicialmente o conceito de gestão ambiental pública, a capacidade de compreender e diagnosticar o conflito socioambiental e teorias sobre participação social. Após essa compreensão do contexto, ou seja, o cenário onde se estabelece a gestão, são abordadas as habilidades e atitudes necessárias para o gestor promover e facilitar processos de construção da gestão junto a sociedade, como técnicas e ferramentas participativas, comunicação e planejamento.

Até maio de 2013, o Ciclo formou pouco mais de 100 servidores e envolveu cerca de 30 instrutores servidores do ICMBio. Na 4ª edição o ciclo está estruturado em três momentos presenciais onde se desenvolvem os módulos teórico-práticos, além de possuir uma etapa de construção de um projeto de intervenção ao longo da formação, um seminário de monitoramento dos projetos, um momento de intercâmbio entre os projetos dos participantes e o seminário de encerramento. Todos os momentos somados alcançam aproximadamente 300 horas/aula.

A construção dos projetos de intervenção, baseada no planejamento do local de exercício dos participantes e nos conhecimentos, habilidades e atitudes desenvolvidas no Ciclo, possibilitou a articulação com diversas áreas temáticas do Instituto. Ao longo das edições do Ciclo já foram realizados projetos voltados à capacitação externa, ordenamento pesqueiro, recuperação de áreas degradadas, criação de UCs, acordos de gestão, combate ao fogo, planos de manejo, termos de compromisso, criação/fortalecimento de conselhos gestores, manejo de recursos naturais, planejamento integrado, redes socioambientais das Coordenações Regionais e uso público.

Esse processo formativo, ao que parece, vem se mostrando como uma das principais estratégias do Instituto em levar os princípios da participação social para suas demais áreas temáticas, buscando contribuir para a garantia da gestão participativa em todos os níveis conforme orienta sua diretriz.

## Conclusão

O presente artigo buscou encontrar elementos indicativos em documentos e ações do Instituto Chico Mendes que demonstrassem os avanços institucionais na gestão participativa do Instituto, nas unidades de conservação federais e na agenda socioambiental como um todo. Longe de querer encerrar o assunto e dar conta de todas as especificidades de todas as áreas de atuação do Instituto, a intenção é fazer um registro histórico de ações desenvolvidas entre 2010 e 2013 que foram desenvolvidas no ICMBio e provocar o debate sobre qual modelo/conceito de participação social o ICMBio está efetivamente implementando em suas ações.

Há significativas conquistas, como a consolidação dos processos formativos na gestão socioambiental, a exemplo do Ciclo de Capacitação em Gestão Participativa e do Curso de Educação Ambiental na Gestão Pública da Biodiversidade. Estes processos formativos trabalham na construção de conhecimentos, habilidades e atitudes importantes para os técnicos envolvidos na gestão das unidades de conservação. Como acreditamos que o órgão é feito, em grande parte, por seus servidores, buscar influenciar a formação deste técnico é estratégico para transformar e aprimorar a forma de compreender e fazer a gestão.

Outra iniciativa que pode representar um saudável processo de democratização interna, e que repercute na sociedade envolvida na gestão das unidades, é a desconcentração administrativa e técnica do processo decisório na gestão das UCs, representada pela (re)estruturação das Coordenações Regionais e a formação de redes colaborativas de apoio às unidades. Dividir as responsabilidades, criando instâncias regionais estruturadas e empoderadas que conheçam o contexto sociopolítico, cultural e ambiental da região onde se situam, pode efetivamente representar um salto de qualidade para a gestão, na medida em que as ações finalísticas são planejadas e executadas de forma articulada com as áreas técnicas da sede. Ressalta-se que este processo está em construção e não está claro se a desconcentração das atividades alcançará apenas o ponto de vista operacional, ou se também contemplará o processo decisório.

Muitos dos avanços citados representam um amadurecimento que vem desde que a gestão das UCs ainda estava a cargo do IBAMA. Refletir sobre os caminhos percorridos pelas instituições públicas da área ambiental e sua forma de fazer a gestão, ajuda a entender o contexto de sua formação, os pontos de inflexão, os diversos interesses e como se deram as disputas e construções internas.

Diferentes concepções relativas às relações entre sociedade e natureza e de conservação da biodiversidade disputam espaço na agenda ambiental. E no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e do ICMBio não poderia ser diferente. Ainda que seja possível identificar um amadurecimento nas ações voltadas para essa agenda e na compreensão mútua das diversas correntes com relação à importância dos diferentes olhares sobre a conservação para uma gestão ambiental mais efetiva, esses ganhos vêm ocorrendo de forma cíclica, entremeados por sobressaltos.

Também é possível verificar as influências da pressão realizada pela sociedade civil organizada, em especial movimentos sociais ligados às populações tradicionais residentes nas unidades de conservação, com os quais o Instituto Chico Mendes desenvolve maiores relações, com vistas ao atendimento de suas demandas históricas voltadas à melhoria da qualidade de vida e à conservação de seus territórios tradicionais.

É neste ambiente de diferentes percepções sobre conservação da natureza, de construção na prática dos princípios da participação social que o Instituto pratica e de pressão da sociedade, que a agenda socioambiental vem contribuindo cada vez mais com a conservação da biodiversidade e influenciando a re-modelagem institucional do ICMBio.

## Referências Bibliográficas

- Araujo, M.A.R. 2012. A Gestão das unidades de conservação à luz da abordagem ecossistêmica, p.155-187. In: NEXUCS (org.). **Unidades de conservação no Brasil: o caminho da gestão para Resultados**. RiMa Editora. 536p.
- Arnstein, S.R. 2002. Uma escada da participação cidadã. **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**, 2(2): 4-13.
- Barbanti Jr, O. 2010. **Gestão de Conflitos em Cadeias de Valor da Sociobiodiversidade**. Estação Gráfica: MMA/GIZ. 72 p.
- Bensusan, N. 2006. **Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas**. Editora FGV. 176p.
- Brasil. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de Outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>>. (Acesso em 1º/07/2013).
- Brasil. 2000. Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000. Regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Ministério do Meio Ambiente, Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm)>. (Acesso em 1º/07/2013).
- Brasil. 2002. Decreto Federal nº4.340. Regulamenta artigos da lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 23/08/2002.
- Brasil. 2006. Decreto Federal nº5.758. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 13/04/2006.
- Brasil. 2012. Medida Provisória nº558 de 5 de janeiro de 2012. Dispõe sobre alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Matinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção I, 6, 09/01/2012: 1-5.
- Delgado, N. G, Nonnal, P & Leite, S. P. 2007. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA). Disponível em [http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento\\_territorial-Articulacao\\_de\\_politicas\\_publicas\\_publicas\\_e\\_atores\\_sociais.pdf](http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_publicas_e_atores_sociais.pdf). (Acesso em 02/12/2013)
- Diegues, A.C. 2008. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. 6 ed. Hucitec: NUPAUB/USP. 189p.
- Fernández, L.V. 2012. Territorialidades e integração: o Escudo Guianês no contexto da iniciativa IIRSA. **Textos & Debates**, 21: 37-58.
- Gohn, M.G. 2011. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4 ed., Cortez, São Paulo. 128 p.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2007. Instrução Normativa nº02, de 18 de setembro de 2007. **Diário Oficial da União**, Seção I, 182, 20/09/2007: 102-104.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2010a. **Relatório de Gestão 2010 do Instituto Chico Mendes**. 83p.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2010b. Instrução Normativa nº11, de 08 de junho de 2010. **Diário Oficial da União**, Seção I, 108, 09/06/2010: 77-78.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2011. **Relatório de atividades de organização e execução dos módulos III e IV do Projeto “Jovens como Protagonistas do Fortalecimento Comunitário na RESEX do Baixo Juruá, RESEX do Rio Jutá e FLONA Tefé”**. 28p.
- ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2012a. Portaria CR-7 nº 01 de 19 de julho de 2012 que institui no âmbito da CR7 a Rede de Gestão Participativa das Unidades de Conservação vinculadas à Coordenação Regional do ICMBio em Porto Seguro – RGP-CR7. **Boletim de Serviço nº 30 de 27 de julho de 2012**.



ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2012b. Ordem de Serviço CR- 8 n° 04 de 24 de julho de 2012 que institui na circunscrição da CR8 a Rede Colaborativa em Gestão e Assessoria Socioambiental às Unidades de Conservação vinculadas à Coordenação Regional do ICMBio no Rio de Janeiro – REGSAM-CR8. **Boletim de Serviço n° 30 de 27 de julho de 2012.**

ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2012c. Ordem de Serviço Cr-10 n° 07 de 11 de outubro de 2012 que institui no âmbito da CR10, a Rede de Articulação Socioambiental, denominada Rede Socioambiental CR10. **Boletim de Serviço n° 42 de 19 de outubro de 2012.**

ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2012d. Plano de Curso do curso de Formação em Educação Ambiental na gestão Pública da Biodiversidade, 42p.

ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2012e. Instrução Normativa n°26, de 04 de julho de 2012. **Diário Oficial da União**, Seção I, 130, 06/07/2012: 84-85.

ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2013a. Calendário de mesa do Instituto Chico Mendes para o ano de 2013.

ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2013b. Relatório de Gestão da Divisão de Gestão Participativa, jan a set de 2013, 70p.

ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2013c. Processo n°02070.001464/2013-68 Assunto: Processo de revisão das INs 02/2007 e 11/2010 que versam sobre a formação dos conselhos deliberativos e consultivos, respectivamente.

ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2013d. Processo n°02070.002989/2013-11 Assunto: Guia de Capacitação e orientação para gestores e conselheiros com vistas ao funcionamento dos conselhos gestores de UCs.

ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), 2013e. Plano de Curso do Ciclo de Capacitação em Gestão Participativa, 30p.

Lima, G.F. da C. 2011. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, 23: 121-132.

Loureiro, C.F.B. 2004. Educação ambiental e gestão participativa na explicitação e resolução de conflitos. **Gestão em Ação**, Salvador, v.7, n.1.

Loureiro, C.F.B. 2011. Elementos do processo participativo: entrevista concedida a Coordenação de Educação Ambiental do ICMBio [6 de julho de 2011] Brasília: Canal Educachico no site Youtube. <http://www.youtube.com/watch?v=QpaJ9K35MoU&list=PL453B944C4E68C02C&index=15>. (Acesso em 1º/07/2013).

Loureiro, C.F.B. & Cunha, C.C. 2008. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. **Ambiente & Sociedade**. XI (2): 451-463.

Luz, L.; Pacheco, V.L.; Castro, I.; Moura, M.A.S. & Drumond, M.A. 2011. Capacitação continuada em gestão participativa de áreas protegidas do Brasil. In: VII Congreso sobre Areas Protegidas **da VIII Convención Internacional sobre Medio Ambiente y Desarrollo**. <<http://www.cubambiente.com/memorias/2011/VII%20CONGRESO%20DE%20AREAS%20PROGIDAS.pdf>> p.06. (Acesso em 1º/07/2013)

Mendonça, F.C. & Pinto, E.F. 2011. Diagnóstico situacional dos conselhos das Unidades de Conservação federais, In: **V Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social**. <<http://www.vsapis.ufam.edu.br/apres.htm>> (Acesso em 1º/07/2013)

Milani, C.R.S. 2008. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**. 42(3): 551-579.

Mussi, S.M. 2009. A educação ambiental crítica na gestão de Unidades de Conservação: sua utilização para mediação de conflitos no processo de gestão socioambiental participativa, p.15-29. In: Loureiro, C.F.B. (org.) **Educação ambiental, gestão pública, movimentos sociais e formação humana – uma abordagem emancipatória**. RiMa Editora.175p.

NEXUCS. 2010. **Modelagem organizacional do ICMBio: construção dos resultados estratégicos**. Resumo executivo. 9p.



Porto-Gonçalves, C.W. 2011. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 2 ed. Civilização Brasileira, 461p.

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

Santilli, M. 2013. Confiança traída. **Correio Braziliense**. 06 jun 2013.

Santos, M. 1986. **Por uma geografia nova. Da crítica da Geografia a uma geografia crítica**. 3.ed., HUCITEC, São Paulo, 1986.