

**UNIVERSIDADE FEDERAL  
FLUMINENSE**

**CENTRO DE ESTUDOS GERAIS**

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E  
FILOSOFIA**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SOCIOLOGIA E DIREITO**

EVANDRO BASTOS SATHLER

**CONSELHOS DE UNIDADES DE  
CONSERVAÇÃO:  
entre o consultivismo e o deliberalismo na  
gestão participativa de áreas naturais  
protegidas.**



Niterói  
2005

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E DIREITO

EVANDRO BASTOS SATHLER

**CONSELHOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:**  
entre o consultivismo e o deliberalismo na gestão participativa de áreas naturais protegidas.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais e Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. WILSON MADEIRA FILHO

Niterói  
2005

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
CENTRO DE ESTUDOS GERAIS  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA E DIREITO

EVANDRO BASTOS SATHLER

**CONSELHOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:**

entre o consultivismo e o deliberalismo na gestão participativa de áreas naturais protegidas.

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Área de Concentração: Justiça Ambiental.

Aprovada em 30 de maio de 2005

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Wilson Madeira Filho – Orientador  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Daizy Stepansky – Co-orientadora  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Werther Holzer  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Dr. Ronaldo do Livramento Coutinho  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Niterói  
2005

*Dedicado este trabalho à desembargadora Maria Collares Felipe da Conceição, a desembargueira do TJRJ, assim carinhosamente chamada, por seu histórico de luta na defesa do meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Wilson Madeira Filho (orientador) e à Profa. Dra. Daizy Stepansky (co-orientadora) por todo o suporte na condução desta pesquisa; aos demais professores e aos colegas do PPGSD da turma de 2003; ao PROGAU / GTZ que indiretamente estimulou esta investigação; aos alunos de graduação em Direito da UFF: Bárbara Costa de Souza Gomes, Bernardo Lopes Gomes Nogueira da Silva, Bernardo Moreira Mendonça, Cristóvão José Martins Amaral, José Victor Gomes Peixoto, Thais Regina Seimetz Andrade, que muito contribuíram na obtenção das informações do capítulo 4; ao Presidente do IEF, Dr. Maurício Lobo; aos servidores do IBAMA, IEF, FEEMA e SMAC, que muito colaboraram na obtenção das informações necessárias ao andamento deste trabalho.

*Todo o poder emana do povo...*  
(CF 88, Art. 1º, parágrafo único).

## Sumário

Folha de Aprovação.....	3
Dedicatória .....	4
Agradecimento .....	5
EPÍGRAFE .....	6
Sumário.....	7
Lista de abreviaturas, siglas e símbolos.....	9
RESUMO .....	12
ABSTRACT .....	13
INTRODUÇÃO.....	14
1. ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS.....	19
1.1. Parque Nacional: modelo de área protegida .....	20
1.2. Áreas naturais protegidas: conceitos e estatísticas.....	21
1.3. Áreas naturais protegidas no Brasil: evolução histórica e conceitual .....	24
1.3.1. Áreas de Preservação Permanente – APPs e Reserva Legal .....	24
1.3.2. Unidades de Conservação – UCs .....	25
1.4. Recapitulando .....	33
2. GESTÃO PARTICIPATIVA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – UCs.....	35
2.1. Conceituando participação .....	39
2.1.1. Organização social.....	44
2.1.2. Participação política .....	47
2.1.3. Direito e dever de Participação.....	49
2.2. Formas de Participação .....	57
2.2.1. Participação individual .....	57
2.2.2. Sociedade civil.....	60
2.3. Gestão Participativa de UCs .....	65
2.3.1. SNUC .....	70
2.3.2. Decreto 4.340/02 .....	76
2.3.3. Lei Estadual 3.443/00 .....	78
2.4. Recapitulando .....	79
3. CONSELHOS.....	82
3.1. Conselhos: referências históricas.....	84
3.1.1. Conselhos: a experiência internacional .....	85
3.1.2. Conselhos: a experiência nacional.....	87
3.2. Conselhos: referências atuais.....	93
3.3. Conselhos de Meio Ambiente .....	105
3.3.1. Breve histórico.....	105
3.3.2. Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA .....	114
3.3.3. Conselhos Estaduais de Meio Ambiente .....	118
3.3.4. Conselhos Municipais de Meio Ambiente .....	123
3.4. Conselhos de Unidades de Conservação .....	125
3.4.1. I CBUC – Curitiba – PR - 1997.....	126
3.4.2. II CBUC – Campo Grande – MS - 2000 .....	127
3.4.3. III CBUC – Fortaleza – CE - 2002 .....	131
3.4.4. IV CBUC – Curitiba – PR - 2004.....	136
3.5. Recapitulando .....	140
4. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO .....	143
4.1. UCs de Proteção Integral .....	145

Excluído: 137

4.1.1. Estações Ecológicas (ESECs) = SNUC Artigo 9º .....	145
4.1.2. Reservas Biológicas (REBIOS ) = SNUC Artigo 10. ....	146
4.1.3. Parques Nacionais (PARNAs) = SNUC Artigo 11. ....	147
4.1.4. Monumento Natural (MONAT) = SNUC Artigo 12. ....	150
4.1.5. Refúgio da Vida Silvestre (REVISI) = SNUC Artigo 13. ....	150
4.2. UCs de Uso Sustentável.....	150
4.2.1. Áreas de Proteção Ambiental (APAs) = SNUC Artigo 15.....	151
4.2.2. Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs) = SNUC Artigo 16.....	154
4.2.3. Florestas Nacionais (FLONA) = SNUC Artigo 17 .....	155
4.2.5. Reserva de Fauna (REFAU) = SNUC Artigo 19.....	157
4.2.6. Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) = SNUC Artigo 20. ....	157
4.2.7. Reserva Particular Do Patrimônio Natural (RPPN) = SNUC Artigo 21 .....	158
4.3. Sistematização .....	158
4.4. Recapitulando .....	163
5. CONSELHOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO .....	164
5.1. CUCs identificados no Estado do Rio de Janeiro.....	166
5.2. CUCs - funções e objetivos .....	169
5.3. Motivação administrativa na instituição de CUCs .....	175
5.4. CUC reivindicado pela sociedade civil .....	177
5.5. Caráter consultivo ou deliberativo.....	182
5.6. Conselheiros .....	192
5.7. CUC e gestão compartilhada de UC.....	197
5.8. Conselho de Mosaico .....	197
5.9. Regimento interno de CUC .....	198
5.10. Recapitulando .....	199
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	202
7. REFERÊNCIAS .....	208
ANEXO 1 .....	222
ANEXO 2 .....	223



Lista de abreviaturas, siglas e símbolos.

ANA	Agência Nacional de Águas
ANAMMA	Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
AREMAC	Associação da Reserva Extrativista de Arraial do Cabo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CPF	Cadastro da Pessoa Física
CNEA	Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas
CUT	Central Única dos Trabalhadores
CRA	Centro de Recursos Ambientais (órgão estadual de meio ambiente da Bahia)
CNTP	Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais
COPAM	Comissão de Política Ambiental
CECA	Comissão Estadual de Controle Ambiental
CECPA	Comissão Estadual de Controle da Poluição
CICPAA	Comissão Intermunicipal de Controle de Poluição do Ar e das Águas
CFNMA	Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente
CEDAE	Companhia Estadual de Águas do Estado do Rio de Janeiro
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Básico
CGT	Confederação Geral dos Trabalhadores
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CNTI	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria
CNTC	Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio
CBUC	Congresso Brasileiro de Unidade de Conservação
CCMA	Conselho Consultivo do Meio Ambiente
CG	Conselho (ou Comitê) Gestor
CAPOIB	Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil
CRs	Conselho de Representantes
CETMA	Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente
CEPRAM	Conselho Estadual de Proteção Ambiental
CODEMAs	Conselhos Municipais de Meio Ambiente
CONAMAZ	Conselho Nacional da Amazônia Legal
CNB	Conselho Nacional da Borracha
CNCG	Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONAREN	Conselho Nacional dos Recursos Naturais Renováveis
CPs	Conselhos Populares
CSMA	Conselho Superior de Meio Ambiente
CUCs	Conselhos de Unidade de Conservação
CF 88	Constituição Federal de 1988
FESB	Diretoria de Controle da Poluição das Águas do Fomento Estadual de Saneamento Básico
DOU	Diário Oficial da União
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ESEC	Estação Ecológica

EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto no Meio Ambiente
FLOREST	Floresta Estadual
FLORMUN	Floresta Municipal
FLONA	Floresta Nacional
FBCN	Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza
FATMA	Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FUMDHAM	Fundação Museu do Homem Americano
FUNATURA	Fundação Pró Natureza
FUNBIO	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
FNMA	Fundo Nacional para o Meio Ambiente
GP	Gestão Participativa
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBDF	Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IAPs	Institutos de Pensão e Aposentadoria
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IEF	Instituto Estadual de Florestas
INEPAC	Instituto Estadual do Patrimônio Cultural
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IUCN	<i>International Union for Conservation of Nature</i>
M.P.	Medida Provisória
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
MONAT	Monumento Natural
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PARNA	Parque Nacional
PEDs	Projetos de Execução Descentralizada
PL	Projeto de Lei
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRODEMAM	Programa de Cooperação Técnica com os Municípios para Defesa do Meio Ambiente
P.N.M.A.	Programa Nacional de Meio Ambiente
PT	Partido dos Trabalhadores
REVISI	Refúgio da Vida Silvestre
REBIO	Reserva Biológica
RESEX	Reserva Extrativista
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RG	Registro Geral
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SEMAM/PR	Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República
SMAC	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SPU	Serviço de Patrimônio da União
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem

SISEMA Sistema Estadual de Meio Ambiente  
SISNAMA Sistema Nacional de Meio Ambiente  
SNUC Sistema Nacional de Unidades de Conservação  
SBPC Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência  
SUDHEVEA Superintendência da Borracha  
SUDEPE Superintendência do Desenvolvimento da Pesca  
SERLA Superintendência Estadual de Rios e Lagoas  
UCs Unidades de Conservação  
ZEE Zoneamento Ecológico-Econômico  
WWF World Wildlife Fund

## RESUMO

As diferentes áreas naturais protegidas no Brasil, as Unidades de Conservação - UCs, foram agrupadas na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Entre outros aspectos, o SNUC previu mecanismos de gestão participativa das UCs entre o Poder Público, sociedade civil e universidades. Os Conselhos de Unidades de Conservação representam um destes mecanismos caracterizados pela natureza consultiva e/ou deliberativa. Iniciamos discorrendo, no capítulo 1, sobre áreas naturais protegidas, desembocando na idéia dos parques nacionais americanos e, no Brasil, no histórico das UCs até o advento do SNUC. No capítulo 2 analisamos alguns conceitos de *gestão participativa*, explorando a idéia dos conselhos, situando-os no contexto do dever e do direito. O capítulo 3 dedica-se ao instituto dos Conselhos em geral como parte de uma tendência para reivindicar e promover a participação política no Brasil. A análise chega aos Conselhos ambientais e, especificamente, aos Conselhos de Unidades de Conservação. Os conselhos podem representar uma transformação na gestão da coisa pública, *in casu*, as UCs, abordadas quer no seu marco legal, o SNUC e seu Decreto regulamentar, quer nos Conselhos Gestores de UCs previstos na Lei Estadual (RJ) 3.443/00. No capítulo 4, apresentamos um inventário das UCs de categoria SNUC no Estado do Rio de Janeiro, destacando aquelas com conselho instituído, tomando por parâmetro metodológico as UCs federais, estaduais e municipais do Rio de Janeiro. O município do Rio de Janeiro foi contemplado na análise por possuir uma situação *sui generis*, vez que em seu território existem UCs federal (administradas pelo IBAMA) e algumas estaduais (administradas pelo IEF e FEEMA), bem como um grande número de UCs de sua própria jurisdição. Os CUCs das instâncias escolhidas no Estado do Rio de Janeiro são analisados no capítulo 5, buscando estabelecer o estado da arte destes conselhos. A análise trata, ainda, de identificar virtudes e defeitos deste instituto, bem como sugerir uma alteração na abordagem legal, tendo em vista a grande dúvida causada pelos diferentes entendimentos concernentes ao caráter consultivo e deliberativo, destacando aquelas UCs que possuem Conselhos instituídos. Ao final, sugere uma reformulação da lei estadual 3.443/00, que trata dos conselhos gestores de UCs, introduzindo a figura dos Consórcios Gestores de UCs.

**Palavras-chave:** Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC; Gestão participativa; Conselhos consultivo e deliberativo;

## ABSTRACT

Brazil's different natural protected areas (Conservation Units – CU's) were grouped by a Law of the Conservation Units National System – CUNS. Among other aspects, the CUNS expresses mechanisms of participative management, between Public, civil society and universities. The Conservation Units Councils represent one of these mechanisms, characterized by the consultive and deliberative nature. This dissertation initiates with natural protected areas, on chapter 1, merging on the idea of the American national parks, and, in Brazil, the historic of the CU's until the advent of the Conservation Units National System – CUNS. On chapter 2 some participative management concepts are analysed, situating it on the right and obligation context. Chapter 3 is dedicated to the Councils institute in general, as part of a tendency to vindicate and promote political participation in Brazil. The analyses arrive to the environmental councils, specifically the Conservation Units Councils. The councils can represent a significant transformation on public interests' management, in example, the CUs, approached on its legal establishment, the CUNS and its regulamentation decree, or on the Management Councils expressed on the Rio de Janeiro State Law 3.443/00. On chapter 4 an inventory of the CUs in the State of *Rio de Janeiro* (federal, state and from the county of *Rio de Janeiro*), standing out those CUs with councils, taking as a methodological parameter the federal, state and Rio de Janeiro county CUs. The Rio de Janeiro county was contemplated on the analyses due to its *sui generis* situation, as in its territory there are federal CUs (managed by IBAMA) and some state CUs (managed by IEF and FEEMA), as well as a great number of CUs of its own jurisdiction. The chosen instances CUs on the state of Rio de Janeiro are particularly analyzed on chapter 5, establishing the state of the art of these CUs councils. The analyses also tries to identify virtues and defects of the institute, as well as suggest an alteration of the legal approach, based on the amount of doubts involving the understanding of the consultive and deliberative characteristics of the councils, taking in consideration those CUs with established councils. To finalize, the analyses suggests a reformulation of the state law 3.443/00, which deals with CU management councils, and introduces the idea of CU Management Partnership (*Consórcio Gestor*).

Formatado

**Key-words:** Conservation Units National System; Participative management; Consultive and deliberative councils.

## INTRODUÇÃO

*...há de ser a democracia o caminho indispensável para a consecução dos fins sociais. Democracia é conciliação de classes, acordo de energias humanas, quando a sua colaboração mútua se faz livre e por isso mesmo entretecida de entusiasmo e boa vontade.*

Paulo Bonavides<sup>1</sup>

O presente trabalho é uma proposta de investigação dos Conselhos previstos para as Unidades de Conservação da Natureza, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, desdobrando os caráter consultivo e deliberativo previstos legalmente para estes conselhos.

Unidades de Conservação da Natureza, abreviadas por UCs, são áreas naturais do território nacional destinadas à proteção (conservação ou preservação) em virtude do relevante interesse ecológico, instituídas por ato do Poder Público municipal, estadual ou federal, através de Leis e Decretos, administradas por um ou mais órgãos gestores, de acordo com a instância.

A gestão das UCs no Brasil encontra-se mergulhada em carências que perpassam a ausência de políticas específicas, a falta de recursos materiais e humanos, além da falta de sinergia entre as áreas protegidas institucionalmente e as comunidades intra e extra UC. Embora algumas UCs encontrem-se bem administradas, a grande maioria está praticamente abandonada, tornando o instituto inócuo.

Buscando minimizar o quadro de má gestão das UCs, que não é diferente em muitos outros países do mundo, a idéia de uma gestão participativa envolvendo atores diferentes do Poder Público ganha corpo. O Brasil inclinou-se nesta tendência, agrupando o conjunto das UCs na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, positivando alguns mecanismos de gestão participativa.

Os Conselhos de Unidades de Conservação, aqui designados CUCs, também conhecidos por Comitê Gestor ou Conselho Gestor, designados pela sigla CG, ou Comitê Assessor, são um dos mecanismos de gestão participativa da coisa pública prevista no SNUC: *um verdadeiro parlamento ambiental*, no dizer de Nogueira Neto<sup>2</sup>.

Uma das principais características da modernidade foi o deslocamento de massas humanas do ambiente rural para grandes zonas urbanas, atraídas por oportunidades de riqueza

---

<sup>1</sup> BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 195.

<sup>2</sup> NOGUEIRA NETO, Paulo. Os primeiros passos. In: **Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros**. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID/Ministério do Meio Ambiente do Brasil - MMA, 2002, 1ª edição, p. 27.

que o campo era incapaz de prover. Esta dinâmica é observada até os dias de hoje. Tal ruptura interferiu inexoravelmente nas relações do ser humano com o ambiente natural. Enquanto no ambiente rural os recursos naturais eram fonte de vida, nos adensamentos urbanos estes recursos tornaram-se objeto de riqueza. Na medida em que se concentravam cada vez mais nas mãos de poucos, consolidando o jogo capitalista explorador, os recursos econômicos tornaram as cidades uma concentração de riquezas, lixo e degradação humana: um laboratório de conflitos sociais até então desconhecidos. O ambiente rural da exploração coletiva é substituído pela propriedade privada de grandes extensões e cercada para as monoculturas. Inicia-se um processo de superexploração dos recursos naturais, com a destruição de florestas, cursos d'água e esgotamento do solo, tudo em prol de uma pretensa vida mais confortável nas cidades cada vez mais adensadas.

A destruição iniciada no meio natural em nome de um modelo de desenvolvimento predatório fez surgir, na segunda metade do século XIX, a necessidade de proteger áreas naturais significativas para as presentes e futuras gerações. Tal idéia não foi exclusividade deste século, consolidando-se, paulatinamente, no correr do século XX, em especial após 1972. Especialmente, no Brasil, buscaremos demonstrar como se elaborou a noção de um sistema de áreas protegidas até o advento da Lei do SNUC, encaminhando-se para a noção de gestão participativa destas áreas, através dos CUCs.

A instituição de Conselhos, a partir da década de 1970, como veremos, é parte de uma tendência para reivindicar e promover a participação política no Brasil, opondo-se ao regime militar centralizador. Os CUCs representam um avanço na Gestão Participativa (GP) da coisa pública, *in casu*, as Unidades de Conservação (UCs). A Gestão Participativa, através dos Conselhos, configura-se uma instância colegiada, agregando Poder Público, indivíduos e organizações da sociedade civil, além das Universidades, com capacidade para concretizar os objetivos institucionais e ambientais de determinada UC.

Embora presente na vida política nacional há muitas décadas, a noção de conselhos ambientais não está prevista expressamente na Constituição Federal de 1988. Eles (os conselhos) são fruto da interpretação do princípio da soberania popular (artigo 1º, parágrafo único), combinado com o artigo 225 da CF 88, ao determinar que *todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (...), impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*. Nesta linha, portanto, mais que um *direito* encontra-se o *dever* de participação, o dever de uma conduta pró-ativa ambiental, quer de indivíduos, quer da sociedade como um todo. A legislação infra-constitucional regulamenta o instituto dos Conselhos, tornando tal instância, por excelência,

um espaço jurídico institucional de intervenção social, de forma planejada, voltado para o debate, formulação e implantação de políticas públicas.

Passados doze anos da CF 88, o instituto dos CUCs é positivado: primeiramente no Rio de Janeiro, pela Lei 3.443, de 14 de Julho de 2000, que instituiu a gestão participativa de suas UCs através de Conselhos Gestores; e a nível federal, pelo **Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC**, Lei Federal 9.985, de 18 de Julho de 2000, parcialmente regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.340, de 22 de Agosto de 2002, e que prevê a instituição de Conselhos para as UCs, com o **caráter Consultivo ou Deliberativo**, dependendo da categoria.

Não obstante o direito e o dever de participação na seara ambiental - garantido constitucionalmente - e a previsão legal de conselhos, o instituto não é largamente utilizado na gestão de UCs. Os motivos são explorados neste trabalho, que apontam para um vácuo legal e político no que tange ao entendimento do instituto dos conselhos e sua verdadeira função institucional, imaginada pelo legislador, basicamente envolta no caráter consultivo ou deliberativo.

Na trajetória de explorar o assunto, iniciamos discorrendo, no capítulo 1, sobre áreas naturais protegidas, desembocando na idéia dos parques nacionais americanos e, no Brasil, no histórico das UCs até o advento do SNUC.

No capítulo 2 estaremos analisando os conceitos de *gestão participativa*, que, em síntese, significa tomar parte ou fazer parte da administração pública, de forma ampla e permanente, entrosando diferentes atores sociais por mecanismos participativos. Neste trabalho exploramos a idéia dos conselhos como um dos mecanismos de gestão participativa, situando-os no contexto do dever e do direito, balizado pela busca de um *conceito de participação*, valendo-nos de informações contextualizadas historicamente em farta literatura, sob o mote da gestão das Unidades de Conservação, como previsto legalmente.

O capítulo 3 dedica-se ao instituto dos Conselhos em geral. A instituição de Conselhos, a partir da década de 1970, como veremos, é parte de uma tendência para reivindicar e promover a participação política no Brasil, opondo-se ao centralizador regime militar (1964-1985). A análise chega aos Conselhos ambientais e, especificamente, aos Conselhos de Unidades de Conservação. Os conselhos podem representar uma transformação na gestão da coisa pública, *in casu*, as UCs, abordadas quer no seu marco legal, o SNUC e seu Decreto regulamentar, quer nos Conselhos Gestores de UCs previstos na Lei Estadual (RJ) 3.443/00.



No capítulo 4 apresentamos um inventário das UCs de categoria SNUC no Estado do Rio de Janeiro, destacando aquelas com conselho instituído, tomando por parâmetro metodológico as UCs federais, estaduais e municipais do Rio de Janeiro. O município do Rio de Janeiro foi contemplado na análise por possuir uma situação *sui generis*, vez que em seu território existem UCs federal (administradas pelo IBAMA) e algumas estaduais (administradas pelo IEF e FEEMA), bem como um grande número de UCs de sua própria jurisdição.

Os CUCs das instâncias escolhidas no Estado do Rio de Janeiro são analisados no capítulo 5, buscando estabelecer o estado da arte destes conselhos. Algumas questões são exploradas, tais como: o que motiva, quem provoca, como e quando a instituição dos conselhos? A sociedade civil tem prerrogativas de exigir judicialmente a instituição de um CUC? Que poderes verdadeiramente possuem os CUCs? Que objetivos os CUCs existentes efetivamente atingem? Quais os critérios para indicação dos Conselheiros e que interesses representam? É possível extinguir o CUC pela mesma pena que o institui? Por que existem poucos Conselhos instituídos e funcionando no Estado do Rio de Janeiro, a despeito de lei própria e federal? Como se comporta o CUC no caso em que a gestão da Unidade se dá por Termo de Parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP<sup>3</sup>, prevista pelo SNUC? E os Conselhos de Mosaico de Unidades de Conservação? Tratamos de analisar o quadro dos conselhos no Estado do Rio de Janeiro tendo como orientação os questionamentos acima apresentados, norteando a análise por trabalhos específicos referente à matéria, desconsiderando o grau de efetividade e funcionamento destes CUCs, privilegiando, neste momento, apenas sua existência formal e deixando outros aspectos para pesquisadores futuros. A análise trata, ainda, de identificar virtudes e defeitos deste instituto, bem como sugerir uma alteração na abordagem legal, tendo em vista a grande dúvida causada pelos diferentes entendimentos concernentes ao caráter consultivo e deliberativo. Participar dos conselhos é um direito, e apresenta-se como uma forma de “auto-limitação da autoridade tradicional dos governos, em favor de uma gestão compartilhada, participativa e mais transparente para com a sociedade civil”<sup>4</sup>. O capítulo finaliza de forma propositiva, indicando (Anexo 2) a minuta de um Projeto de Lei para reformular a Lei Estadual 3.443/00, otimizando o instituto dos Conselhos e introduzindo a figura dos Consórcios Gestores de UCs que, por

Excluído: ¶

<sup>3</sup> Organização da sociedade civil de interesse público (LEI N° 9.790, DE 23 DE MARÇO DE 1999).

<sup>4</sup> LEMOS, Haroldo Mattos de. O sistema nacional de meio ambiente e o conselho nacional de meio ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida. In: **Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros**. Banco Interamericano de Desenvolvimento/Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Brasília: BID/MMA, 2002, 1ª edição, p. 43.

via transversa, podem colaborar para a gestão das UCs propriamente ditas. Tal Projeto de Lei será encaminhado à Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

# 1. ÁREAS NATURAIS PROTEGIDAS

*É perfeitamente exato dizer – e toda a experiência histórica o confirma – que não se teria jamais atingido o possível, se não se houvesse tentado o impossível.*

Max Weber<sup>5</sup>

A modernidade encaminhou uma nova abordagem de vida ao planeta: a Revolução Industrial *eurocentrizou* as relações sociais e econômicas. A crescente concentração demográfica ocorrida desde a Revolução Industrial inchou as cidades, que se transformaram em grandes centros e metrópoles. Este crescimento interferiu inexoravelmente nas relações do ser humano com o ambiente natural, quer rural quer urbano.

Se um dia a natureza havia sido uma fonte inesgotável de recursos econômicos, favorecendo o surgimento do capitalismo hoje instalado, por outro lado, apresentava indícios de *esgotabilidade*, clamando por proteção, ainda que fosse apenas de certas porções representativas de territórios ainda intactos.

Embora a idéia de reservar determinadas porções do território para variadas finalidades não seja oriunda da modernidade, é somente na segunda metade do século XIX, nos Estados Unidos da América do Norte, que a noção de *áreas naturais protegidas* ganha contornos institucionais. Surge o formato dos hoje conhecidos parques nacionais, como contrapartida ao modelo desenvolvimentista da época, que não poupava os recursos naturais, promovendo a poluição e a degradação ambiental em muitos meios e formas.

Os parques nacionais tornam-se modelo com ampla visibilidade, cujo objetivo essencial era a preservação de remanescentes naturais para as futuras gerações. No reboque dos parques nacionais americanos espalha-se uma onda preservacionista, traduzida na separação de porções territoriais, onde são instituídas, formalmente por alguma norma, uma área protegida, com objetivos de manejo diferenciados, para as presentes e futuras gerações.

Neste sentido, apresentamos um breve histórico da noção de áreas protegidas, no intuito de construir a idéia maior de um sistema de áreas protegidas. Adentramos pelo histórico das áreas protegidas no Brasil até o advento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, destacando, desde já, os aspectos que nos encaminham às formas de gestão participativa destas áreas, através dos Conselhos de Unidades de Conservação.

---

<sup>5</sup> WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 124

## 1.1. Parque Nacional: modelo de área protegida

Em 01 de março de 1872, um decreto do presidente norte-americano Ulysses Grant inaugura um novo paradigma de proteção ambiental ao instituir o *Yellowstone National Park*, com uma área de 813.000 ha. Mas esta não é, como informa Ferreira L., a primeira iniciativa de proteção ambiental nos EUA. Em 1832 uma área denominada “Fontes Termiais de *Arkansas*” foi criada como reserva nacional. Em 1864 o Vale do *Yosemite* foi doado pelo governo federal ao governo da Califórnia, objetivando a implantação de um parque estadual, destinado ao uso público recreativo<sup>6</sup>.

Mas é o modelo Parque Nacional que populariza e dissemina rapidamente a idéia de área protegida pelo mundo. Em 1879, na Austrália, é criado o *Royal National Park*; em 1898, no México, o Parque Nacional *El Chico*; em 1903, na Argentina, o *Nahuel Huapi*; e na Suécia, em 1909, o *Abisko National Park*<sup>7</sup>.

No final do século XIX, na Nova Zelândia, os Maori pediram ao governo que criasse o Parque Nacional de *Tongariro*, o primeiro do país, como forma de proteger suas terras santas contra a exploração madeireira e o pastoreio de ovelhas, informação compartilhada por Miller<sup>8</sup> e Dourojeanni<sup>9</sup>.

Vale destacar que inúmeras reservas indígenas foram estabelecidas nas Américas, como forma de pacificar conflitos pela terra, gerados a partir da colonização européia e que afetaram o *modus vivendi* de populações nativas. Entretanto, mesmo que a questão ambiental esteja permeada na criação destas reservas, o uso público é restrito, como no caso do Brasil, onde o ingresso em reservas indígenas depende de autorização da autoridade competente. Desta forma, as reservas indígenas por não serem consideradas áreas protegidas com fins públicos, são desconsideradas neste trabalho.

---

<sup>6</sup> FERREIRA, Lourdes M. Pesquisa biológica e cultural nas unidade de conservação: as necessidades e os limites. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. I, p. 168.

<sup>7</sup> CEBALLOS-LASCURÁIN, Hector. *Tourism, ecotourism and protected areas*. Switserand/UK, IUCN, 1996, p. 34 e 35.

<sup>8</sup> MILLER, Kenton R. “Evolução do conceito de áreas protegidas: oportunidades para o século XXI”. In: *Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Curitiba: IAP/Unilivre/RNPUC, 1997. *Anais*, v. I, p. 4.

<sup>9</sup> DOUROJEANNI, Marc J. Conflictos sócio-ambientales em unidades de conservación de América Latina. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2000, Campo Grande. *Anais*... V. I, p. 49.

A disseminação de parques prossegue: em 1885 no Canadá; em 1898 é criado o *Krüger National Park*, na África do Sul; em 1914 na Suíça; em 1926 no Chile; em 1934 no Equador, conforme Ferreira L.<sup>10</sup> e Milano<sup>11</sup>.

O Brasil inaugura sua entrada no modelo de parques nacionais com o Parque Nacional de Itatiaia, o primeiro de uma série, no ano de 1937. Entretanto, esta não é a primeira iniciativa de criação de área protegida no país. A primeira área protegida no Brasil foi uma Reserva Florestal, com cerca de 2,8 milhões de hectares, localizada no então território do Acre, criada pelo Decreto nº 8.843, em 1891. A despeito da disposição legal, esta reserva nunca sofreu qualquer tipo de implantação, tornando-se não só a primeira área protegida, mas a primeira apenas no papel<sup>12</sup>.

## 1.2. Áreas naturais protegidas: conceitos e estatísticas

Ceballos-Lascuráin define áreas protegidas como áreas de destaque num país pelo interesse natural e cultural, designadas com o *status* de área protegida a nível nacional e algumas vezes internacional<sup>13</sup>. Por sua vez, a *International Union for Conservation of Nature - IUCN*, organização não governamental de grande prestígio no mundo, define área protegida *as an area dedicated primarily to the protection and enjoyment of natural or cultural heritage, to maintenance of biodiversity, and/or to maintenance of ecological life-support services*<sup>14</sup>.

Entre 1960 e 1989, segundo Fernandez, citando Shafer<sup>15</sup>, o número de áreas protegidas no planeta subiu de 500 para cerca de 4.025, abrangendo uma área total de 4,6 milhões de km<sup>2</sup>.<sup>16</sup> Miller complementa que no limiar do século XXI o mundo já possuía cerca de 10.000 áreas protegidas, definidas como “área de terra ou mar especialmente dedicada à proteção e

<sup>10</sup> FERREIRA, Lourdes M., op. cit. p. 168.

<sup>11</sup> MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de Conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: **Direito ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 7.

<sup>12</sup> PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Sistema brasileiro de unidades de conservação: de onde viemos e para onde vamos. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. I. p. 216.

<sup>13</sup> Tradução livre de “country’s prime areas of natural and cultural interest have been assigned protected areas status national and sometimes also international level”.

<sup>14</sup> CEBALLOS-LASCURÁIN, op. cit. p. 29.

<sup>15</sup> SHAFER, C. L. 1990. **Nature reserves: island theory and conservation practice**. Washington, Smithsonian Institute Press, xii + 189 pp

<sup>16</sup> FERNANDEZ, Fernando A. S. Efeitos da fragmentação de ecossistemas: a situação das unidades de conservação. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. I, p. 49.

conservação da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais a elas associados, e manejadas por meios legais ou outros meios eficazes”, segundo o seminário de áreas protegidas realizado no ano de 1994, em Gland, Suíça. Ainda segundo este autor, até 1994, citando como fonte o *World Resource Institute*, o mundo possuía 9.766 áreas protegidas, somando 869.554.000 ha, distribuídas pelos cinco continentes, conforme tabela abaixo<sup>17</sup>.

**Tabela 1: Situação Mundial das áreas protegidas (1994)**

REGIÃO	NÚMERO DE ÁREAS	EXTENSÃO (ha)	% DA SUPERFÍCIE
África	727	149.541	4,9
Europa	2.923	223.905	8,9
América do Norte e Central	2549	230.199	10,2
América do Sul	706	112.834	6,3
Ásia	1.774	141.793	4,4
Oceania	1.087	11.282	11,7
<b>TOTAL</b>	<b>9.766</b>	<b>869.554</b>	

Áreas protegidas segundo parâmetros da IUCN. Fonte: World Resources Institute, 1996/97 Report (World Resources Institute: Washington, DC, 1997)

Números mais recentes, como a versão preliminar do relatório de 2003 da Lista das Áreas Protegidas das Nações Unidas, divulgada em Durban, na África do Sul, indicam um crescimento fabuloso de áreas protegidas em relação aos números de 1994. Em pouco menos de 10 anos o mundo já contava com a existência de mais de cem mil áreas protegidas através de legislação no mundo, somando 18.800.000 km<sup>2</sup>, em torno de 11,5% da superfície do planeta, quarenta por cento delas localizadas em países desenvolvidos. A América do Sul possui quase 25% de seu território protegido. Segundo Geoffrey Lean, muitas destas áreas protegidas existem apenas no papel, em geral porque foram estabelecidas sem a participação das populações locais e sofrem com problemas de invasão, desmatamento e poluição atmosférica<sup>18</sup>.

Os “parques no papel”, termo cunhado por Machlis y Tichnell<sup>19</sup>, em 1985, segundo Dourojeanni<sup>20</sup>, refere-se àquelas UCs em que o Estado está pouco presente, conforme

<sup>17</sup> MILLER, Kenton. op. cit. p. 7.

<sup>18</sup> PNUMA. Instituto Brasil Pnuma. **Informativo** n° 74, Out/Nov 2003

<sup>19</sup> MACHLIS, G. E. & TICHNELL, D. L. 1985. **The state of the world's parks: an international assessment of resources management**. Westview. Boulder, 129 p.

<sup>20</sup> DOUROJEANNI, Marc J. Conflictos sócio-ambientales em unidades de conservación de América Latina. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2000, Campo Grande. Anais... V. I p. 52.

observação de Zugno<sup>21</sup>, por analogia, pela inoperância, ineficiência, corrupção e corporativismo, não servindo mais aos “objetivos burgueses pelos quais foi criado”.

A gestão precária das UCs tem sido justificada por diversos fatores, conforme salientam Araújo & Pinto Coelho<sup>22</sup>, referindo-se a documento do WWF<sup>23</sup> e Dourejeanni & Pádua<sup>24</sup>, pela falta de vontade política e priorização de políticas de gestão de UCs pelos governos; pela falta de pessoal capacitado; pela falta de recursos financeiros; e pela ausência de instrumentos apropriados ao planejamento, como um Plano de Manejo, posição compartilhada por Medeiros<sup>25</sup>. Há que se considerar ainda as questões envolvidas com a obrigatoriedade e custosa regularização fundiária, para os casos das UCs de proteção integral.

Considerando que a grande maioria das UCs brasileiras “encontram-se em estado altamente insatisfatório de abandono, com carência de pessoal, de fiscalização e de regularização fundiária”, a Carta de Campo Grande reafirmou serem “desejáveis e necessárias a participação e cooperação das comunidades locais e dos demais cidadãos na defesa das unidades de conservação<sup>26</sup>. Quanto a este aspecto, considerando-se a Carta de Campo Grande, e considerando as dificuldades inerentes à gestão de UCs por parte do poder público (em todas as instâncias), é possível interpretar que os CUCs seriam, pelo menos e de forma fundamental, uma das instâncias capazes de aglutinar a “desejável e necessária participação e cooperação das comunidades locais e dos demais cidadãos” na aspirada gestão participativa de UCs, conforme Sessegolo *et al.*<sup>27</sup>.

---

<sup>21</sup> ZUGNO, Renato. **Espaços públicos compartilhados entre a administração pública e a sociedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 25.

<sup>22</sup> ARAÚJO, Marcos Antonio Reis; PINTO-COELHO, Ricardo Motta. Por que as unidades de conservação são precariamente geridas no Brasil. In: **IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2004, Curitiba. Anais... V. I, p. 55

<sup>23</sup> WWF – World Wildlife Fund. 1999. **Áreas protegidas ou espaços ameaçados?** Brasília: WWF – Série Técnica I. 12 p.

<sup>24</sup> DOUROJEANNI, M. J. & PÁDUA, M. T. J. 2001. **Biodiversidade: a hora decisiva**. Curitiba: Ed. UFPR & Ed. Fundação O Boticário de Proteção à Natureza. 308 p.

<sup>25</sup> MEDEIROS, Rodrigo. A política de criação de áreas protegidas no Brasil: evolução, contradições e conflitos. In: **IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2004, Curitiba. Anais... V. I, p. 607 e 610.

<sup>26</sup> Carta de Campo Grande. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2000, Campo Grande. Anais... V. III, p. 1 e 2.

<sup>27</sup> SESSEGOLLO, Gisele Cristina; OLIVEIRA, Karina de; PRIES, Daniela Cristina; ROCHA, Luis Fernando Silva da Rocha; ZAKRZEWSKI, Darci Paulo. Síntese do plano de manejo do parque natural municipal das grutas de Botuverá, Estado de Santa Catarina. In: **IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2004, Curitiba. Anais... V. I. p. 452.

### 1.3. Áreas naturais protegidas no Brasil: evolução histórica e conceitual

Existem no Brasil algumas formas de áreas protegidas, ao que José Afonso da Silva<sup>28</sup> chama de “espaços ambientais”. São as:

- i) **Áreas de Preservação Permanente** – APPs e as **Reservas Legais**, previstas pelo Novo Código Florestal<sup>29</sup>;
- ii) **Espaços Territoriais Especialmente Protegidos**, nos termos do artigo 225, § 1º, III, da CF 88, no caso, as Unidades de Conservação – UCs, que até o advento do SNUC, em 2000, eram previstas por uma série de normas espalhadas pelo ordenamento legal pátrio;
- iii) **Patrimônio Nacional**, nos termos do artigo 225, § 4º da CF 88, sendo: a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira;
- iv) áreas consideradas **patrimônio histórico e artístico**, nos termos do decreto nº 25/37, artigo 1º, § 2º, em alguns casos estas áreas estão inseridas em UCs; e
- v) **cavidades naturais subterrâneas** e os **sítios arqueológicos e pré-históricos**, protegidos por dispositivo constitucional e, como no item acima, também inseridas em UCs.

Destas, nos interessa prioritariamente as duas primeiras (“i” e “ii”), uma vez que as demais, como colocado, podem encontrar-se sob o manto de uma UC ou APP.

Neste sentido, segundo Leuzinger, ao lado das UCs, APPs e Reservas Legais, existem os jardins botânicos, zoológicos e hortos florestais: todos espaços de proteção específicos, espécies do gênero espaço territorial especialmente protegido<sup>30</sup>.

#### 1.3.1. Áreas de Preservação Permanente – APPs e Reserva Legal

As APPs, determinadas pelo Código Florestal em seu artigo 2º e consideradas pelo só efeito da lei, são áreas de domínio público ou privado, com vegetação e com as características

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 4ª edição, 2002. p. 227.

<sup>29</sup> Lei Federal 4.771, de 15 de Setembro de 1965.

<sup>30</sup> LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Meio ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002. p. 103.



elencadas no artigo *retro* mencionado, como, por exemplo, as áreas florestadas e cobertas pelas demais formas de vegetação situadas nas margens de cursos d'água, variando de 30 a 500 metros; ao redor de lagos, lagoas e reservatórios; no entorno de nascentes; no topo de morros, montes e montanhas; nas encostas com declive superior a 45°; nas restingas; nas bordas dos tabuleiros ou chapadas; e em altitudes superiores a 1800 m. As APPs podem, ainda, genericamente, serem determinadas por ato do Poder Público, sem que isto caracterize uma UC (artigo 3º do Código Florestal). Nas APPs não é possível a supressão da cobertura vegetal, salvo por motivo relevante, justificado e de interesse público.

As APPs foram transformadas em Reservas ou Estações Ecológicas, portanto, Unidades de Conservação, por força do artigo 18 da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, dispositivo este posteriormente revogado com a edição do SNUC, Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000.

As Reservas Legais são um percentual de cada propriedade rural, variando de 20 a 50 por cento, dependendo da região do país, averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, onde não é permitido o corte raso ou alteração de sua destinação, nos termos do § 2º, “D”, do Artigo 16, do Código Florestal, parágrafo acrescentado pela Lei Federal 7.804, de 18 de Julho de 1989.

O Código Florestal, mormente as Reservas Legais, vem sendo motivo de embate no Congresso Nacional, pois setores ruralistas pretendem diminuir o percentual das áreas destinadas a Reserva Legal, o que forçou o governo federal a editar a Medida Provisória 1.956, para minimizar a discussão do Projeto de Lei 5/2000, de autoria do Deputado Federal Moacir Michelleto (PR), conhecido como “Projeto Motoserra”. Foi no ambiente de alteração do Código Florestal que o SNUC foi finalmente sancionado, em julho de 2000, minimizando o ambiente de grandes incertezas para a comunidade ambientalista<sup>31</sup>.

### **1.3.2. Unidades de Conservação – UCs**

As UCs são áreas naturais, com características e relevante interesse ecológico, com limites definidos e regime especial de administração, para atenderem objetivos de

---

<sup>31</sup> BARROS, Ana Angélica Monteiro de; SATHLER, Evandro Bastos; CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da; Breves comentários à Lei 9985/2000 que institui o sistema nacional de unidades de conservação. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2000, Campo Grande. Anais... V. II, p. 522.

conservação ou preservação, conforme a categoria, e legalmente instituídas por ato do Poder Público (municipal, estadual e federal) através de Leis e Decretos<sup>32</sup>.

Não é só o relevante interesse ecológico que motiva a criação de UCs. Existem outros aspectos que são levados em conta, como paisagem e beleza cênica. Mas o cerne das UCs é a questão ecológica, e não sem importância deve ser considerado o argumento de Pádua<sup>33</sup>, quando enfatiza que na criação de “unidades de conservação sem justificativa ecológica ou, sem assumir a responsabilidade de sua implantação e manejo efetivos, na verdade se está, em grande medida, enganando a sociedade”.

O engano acima referido advém da grande quantidade de problemas gerados com a decretação de uma UC, não raro de ordem sócio-econômica. Quando uma UC é decretada sem observância de características sócio-ambientais, ou sem levar em consideração as populações (intra e de entorno) e suas atividades econômicas, sejam sustentáveis ou não, a UC será sempre um “balaio de gatos”, um saco de problemas quase insolúveis.

Medeiros<sup>34</sup> sugere, para um melhor entendimento da política ambiental voltada para a proteção de áreas naturais, uma abordagem dividida entre (i) os primeiros anos da República até 1963, em especial a década de 1930, quando surgem os primeiros diplomas tratando de áreas protegidas; (ii) de 1964 a 1984, quando ocorre a revisão da legislação criada no período anterior; (iii) e pós 1985, quando se dá a redemocratização do Brasil e o advento de uma série de normas voltadas para a proteção ambiental.

Não obstante a metodologia sugerida pelo autor acima mencionado, entendemos melhor abordar o histórico das UCs no Brasil, conceitualmente, em três fases, todas elas lastreadas em diplomas legais de extrema importância para um sistema de áreas protegidas: i) do Código Florestal, Decreto 23.793, de 23.01.34 até o Novo Código Florestal, Lei 4.771, de 15.09.65; ii) do Novo Código Florestal até o SNUC (2000); iii) do SNUC (2000) em diante.

#### *1.3.2.1. Primeira Fase: do Código Florestal, Decreto 23.793, de 23.01.34 até o Novo Código Florestal, Lei 4.771, de 15.09.65*

Na primeira fase, as únicas categorias de UCs conhecidas eram os Parques Nacionais, previstos pelo Decreto 23.793/34. Nesta fase não existia um ordenamento jurídico prevendo a

---

<sup>32</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. Unidades de conservação e o direito. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2000, Campo Grande. Anais... V. I, p. 76.

<sup>33</sup> PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Efetividade das políticas de conservação da biodiversidade. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2000, Campo Grande. Anais... V. I p. 3.

<sup>34</sup> MEDEIROS, Rodrigo. op. cit., p. 601 *et seq.*

criação de UCs, sendo que os parques criados o foram por atos isolados do Poder Público, leia-se do Poder Executivo Federal. O Parque Nacional de Itatiaia, como informado, foi o primeiro parque nacional criado no Brasil, em 1937, sob a égide do Código Florestal de 1934, depois de uma luta iniciada em 1913 pelo botânico Alberto Loefgren, na lição de Pádua<sup>35</sup>.

Até o Novo Código Florestal (1965) existiam:

**Tabela 2: Parques existentes até o Novo Código Florestal (1965)**

<b>PARQUE</b>	<b>ATO INSTITUIDOR</b>
Parque Nacional de Itatiaia (RJ, MG)	Decreto Federal nº 01.713, de 14.06.37
Parque Nacional de Iguazu (PR)	Decreto Federal nº 01.035, de 10.01.39
Parque Nacional da Serra dos Órgãos (RJ)	Decreto Federal nº 01.822, de 30.11.39
Parque Nacional de Ubajara (CE)	Decreto Federal nº 45.954, de 30.04.59
Parque Nacional do Araguaia (GO)	Decreto Federal nº 47.570, de 31.12.59
Parque Nacional de Brasília (DF)	Decreto Federal nº 49.874, de 11.01.61
Parque Nacional de Caparaó (MG)	Decreto Federal nº 50.646, de 24.05.61
Parque Nacional da Tijuca (RJ)	Decreto Federal nº 50.923, de 06.06.61
Parque Nacional de Sete Cidades (PI)	Decreto Federal nº 50.774, de 08.06.61
Parque Nacional de São Joaquim (SC)	Decreto Federal nº 50.922, de 06.07.61
Parque Nacional de Monte Pascoal (BA)	Decreto Federal nº 00.242, de 29.11.61

Fonte: PÁDUA<sup>36</sup>

Além da categoria parque, houve a criação da Reserva Biológica de Serra Negra, pelo Decreto Federal 28.348, de 07.06.50. Como é possível averiguar, o ano de 1961 foi o mais profícuo para os Parques: foram criados cinco na gestão do presidente Jânio Quadros e, após sua renúncia, em 29 de agosto, um parque foi criado pelo Presidente João Goulart.

### *1.3.2.2.. Segunda Fase: do Novo Código Florestal ao SNUC (2000)*

Com a edição do Novo Código Florestal, os institutos dos Parques (Nacional, Estadual e Municipal), das Reservas Biológicas e das Florestas (Nacional, Estadual e Municipal) ficaram positivados no artigo 5º. No artigo 6º foi prevista a criação de Reservas Particulares. Estes artigos foram regulamentados pelo Decreto Federal 84.017, de 21 de setembro de 1979.

Outras categorias de Unidades de Conservação surgem legalmente após o Novo Código Florestal. Há que se destacar a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que criou as Estações Ecológicas e as Áreas de Proteção Ambiental, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990.

<sup>35</sup> PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Os parques nacionais e reservas biológicas do Brasil**. Brasília: IBDF, 1983, p. 51.

<sup>36</sup> PÁDUA, Maria Tereza Jorge, idem.

Destaque para o marco legal ambiental no Brasil, a Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, positivada pela Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981, que previu como um de seus instrumentos *a criação de espaços territoriais especialmente protegidos* (Art. 9, IV). Mas é no ano de 1987, através da Resolução número 011, de 03 de dezembro de 1987, do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, que se denominou coletivamente Unidades de Conservação as “áreas naturais protegidas e Sítios Ecológicos de Relevância Cultural, criadas pelo Poder Público”<sup>37</sup>. Até então não havia uma conceituação legal do termo. Rodrigues, analisando a Resolução CONAMA 011/87, adverte que são consideradas oficialmente UCs, as Estações Ecológicas; as Reservas Ecológicas; as Áreas de Proteção Ambiental; os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais; as Reservas Biológicas; as Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais; os Monumentos Naturais; os Jardins Botânicos; os Jardins Zoológicos e os Hortos Florestais<sup>38</sup>.

A CF 88, em seu artigo 225, § 1º, III, incumbiu o Poder Público 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”.

É possível afirmar que, até 1990, como informa Diegues<sup>39</sup>, o Brasil contava com 15 modalidades de UCs, englobando em torno de 429 Unidades nas três esferas de governo, ocupando 48.720.109 ha.

Vale destacar também que o Brasil se comprometeu internacionalmente a manter pelo menos 10% de seu território protegido até o ano de 2010, como parte de um esforço global de proteção ambiental no planeta<sup>40</sup>.

Abaixo apresentamos uma tabela elencando as principais categorias de UCs e seus respectivos diplomas de instituição e regulamentação, existentes entre o Novo Código Florestal e o SNUC:

---

<sup>37</sup> SATHLER, Evandro Bastos. Área de Proteção Ambiental – APA. In: **Revista de Estudos Jurídicos**. Niterói: Universidade Salgado de Oliveira, 1999, p. 133.

<sup>38</sup> RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Aspectos jurídicos das unidades de conservação. In: **Revista de Direito Ambiental**, Ano, N° 1, Jan/Mar 1996. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 108.

<sup>39</sup> DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 4ª Edição, 2002, p. 18).

<sup>40</sup> MEDEIROS, Rodrigo. op. cit. p. 609.

**Tabela 3: Unidades de Conservação existentes entre o Novo Código Florestal e o SNUC**

TIPO	INSTRUMENTO LEGAL
PARQUE (Nac/Est/Mun)	Lei nº 4.771, de 15.09.65 (Código Florestal) - Artigo 5º, "a" - Regulamentado pelo Decreto nº 84.017, de 21.09.79.
FLORESTA (Nac/Est/Mun)	Lei nº 4.771, de 15.09.65 (Código Florestal) - Artigo 5º, "b" - Regulamentado pelo Decreto nº 84.017, de 21.09.79.
RESERVA BIOLÓGICA - REBIO	Lei nº 4.771, de 15.09.65 (Código Florestal) - Artigo 5º, "a", também definidas pela Lei nº 5.197, de 03.01.67 (Lei de Caça) - Artigo 5º, "a"
ÁREA ESPECIAL DE INTERESSE TURÍSTICO	Lei nº 6.513 de 20.12.77, regulamentada pelo Decreto nº 86.176 de 06.07.81
ESTAÇÃO ECOLÓGICA (Nac/Est/Mun)	Lei nº 6.902 de 27.04.81, regulamentada pelo Decreto nº 99.274, de 06.06.90
ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - A.P.A. (Nac/Est/Mun)	Lei nº 6.902, de 27.04.81, regulamentada pelo Decreto nº 99.274 de 06.06.90
ÁREAS DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO - ARIE	Lei nº 6.938, de 21.08.81 - Artigo 9º, "VI"; regulamentado pelo Decreto nº 89.336, de 31.01.84
RESERVAS ECOLÓGICAS	Lei nº 6.938, de 21.08.81 - Artigo 18, regulamentado pelo Decreto nº 89.336, de 31.01.84
RESERVAS EXTRATIVISTAS - RESEX	Lei nº 7.804, de 18.07.89, regulamentada pelo Decreto nº 98.897 de 30.01.90
RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NACIONAL - RPPN	Prevista como Reserva Particular no Código Florestal, Lei nº 4.771, de 15.09.65, em seu artigo 6º e, posteriormente, prevista pelo Decreto nº 98.914, de 30.01.90, substituído pelo Decreto nº 1.922, de 05.06.96.

### 1.3.2.3. Terceira Fase: Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC

Formatado

Há vários anos a comunidade ambientalista, a nível nacional, clamava por uma lei que sistematizasse num só diploma a criação e gestão das diferentes categorias de UCs. Foram pelo menos 20 anos de discussões no Congresso Nacional. Como resultado deste clamor foi elaborado, em 1992, na esteira da ECO 92, o Projeto de Lei - PL 2.892/92, criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, conhecido como SNUC, tendo como relator inicial o Deputado Federal Fábio Feldman, substituído algum tempo depois pelo Deputado Federal Fernando Gabeira<sup>41</sup>.

Passados vários anos de tramitação do SNUC pelo Congresso Nacional nada de concreto acontece, até a primeira metade do ano 2000, com a iniciativa de reforma do Novo Código Florestal através do Projeto de Lei - PL nº 5/2000, do Deputado Micheletto. O PL ganha terreno no Congresso Nacional e mobiliza diferentes setores pró ambiente. O cenário é

<sup>41</sup> MEDEIROS, Rodrigo. op. cit. p. 608; BARROS, SATHLER & CONCEIÇÃO, op. cit. p. 522.

de grande inquietação para a comunidade ambientalista. Parte do Código Florestal já havia sido alterado pela Medida Provisória – M.P. 1.956/51. Tanto a M.P. quanto o PL traziam novidades. A M.P. apresentava algumas alterações consideradas positivas, e outras, por falta de entendimento, eram tidas como negativas. O PL nº 5/2000, por sua vez, na opinião da imensa maioria, deveria ser sumariamente rejeitado. Coincidência ou não, é neste cenário de inquietação que, depois de quase oito anos tramitando no Congresso Nacional, foi finalmente aprovado o PL 2.892/92, transformando-se na Lei 9.985, sancionada em 18 de julho de 2000 pelo Vice-Presidente Marcos Maciel, no exercício do cargo de Presidente da República, com nove vetos - considerados razoáveis - e publicada no Diário Oficial da União - DOU em 19.07.2000. “O SNUC, finalmente valendo como Lei, introduz os avanços clamados há tanto tempo pela sociedade. O horizonte da proteção ambiental no território brasileiro fica mais nítido. O SNUC ampliou e, sobretudo, flexibilizou a gestão das UC's”, conforme Barros, Sathler & Conceição<sup>42</sup>.

Mas nem tudo é um mar de rosas no SNUC. Benjamin<sup>43</sup> critica a técnica deficiente da lei em tela, pois o legislador ordinário, logo na ementa, afirma regulamentar o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da Constituição Brasileira, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Ocorre que a Constituição, nos dispositivos mencionados na ementa do SNUC, não utiliza a terminologia “Unidades de Conservação”, e, sim, “espaços territoriais especialmente protegidos” (CF 88, art. 225, § 1º, inciso III). Este autor ensina que “conservação” é espécie do gênero proteção, de cunho mais flexível, contentando-se em impor certos limites à exploração dos recursos naturais, enquanto que “preservação” supõe uma garantia integral dos recursos naturais. E justifica a crítica informando que prefere a expressão gênero “espaços protegidos”, sob a qual se incluem “conservação” e “preservação”. Desta crítica se infere que a Lei 9.985/00 deveria tratar de um “Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SNAP” ou “Sistema Nacional de Espaços Territoriais Protegidos - SNETP”. Conceituação à parte, o SNUC oferece um ordenamento mais claro para as áreas protegidas, leia-se Unidades de Conservação.

Como mencionado, o SNUC vem regulamentar o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal de 1988, dividindo-se em sete capítulos, a saber: I – Das disposições preliminares; II – Do sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC; III – Das categorias de Unidades de Conservação; IV – Da criação, implantação e

---

<sup>42</sup> BARROS, SATHLER & CONCEIÇÃO, op. cit. p. 523.

<sup>43</sup> BENJAMIN, Antônio Herman (organizador). Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: **Direito ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2001. pp. 287/288.

gestão das Unidades de Conservação; V – Dos incentivos, isenções e penalidades; VI – Das Reservas da Biosfera; VII – Das disposições gerais e transitórias.

O Capítulo III do SNUC prevê as Categorias de Unidades de Conservação, que são divididas em dois grupos (artigo 7º):

I - Unidades de Proteção Integral, cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei (artigo 7º, § 1º). São elas, conforme artigo 8º: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque; IV - Monumento Natural; e V - Refúgio de Vida Silvestre; e

II - Unidades de Uso Sustentável, cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (artigo 7º, § 2º). São elas, conforme artigo 14: I – Área de Proteção Ambiental; II – Área de Relevante Interesse Ecológico; III – Floresta Nacional; IV – Reserva Extrativista; V – Reserva de Fauna; VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; VII – Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN;

Como é facilmente observável, a diferença básica entre as categorias de UCs do grupo de Proteção Integral e de do grupo de Uso Sustentável está na utilização dos recursos ambientais. No grupo das UCs de Proteção Integral a utilização dos recursos é indireta e no segundo grupo, de Uso Sustentável, a utilização de parcela dos recursos ambientais deve ser sustentada, ou seja, não pode ser comprometida, destruída.

O SNUC é a base do presente trabalho. Em especial os artigos que tratam da gestão participativa e que prevêem os CUCs. Outros artigos – não menos importantes - são genéricos no que tange aos aspectos acima mencionados. Entre os artigos genéricos resumimos os mais importantes:

O artigo 5º, que trata das diretrizes gerais do SNUC, em treze incisos, que asseguram a participação das comunidades envolvidas no processo de implantação e gestão de UC's; apoio e cooperação de ONG's, organizações privadas e pessoas físicas no desenvolvimento de estudos e pesquisas, educação ambiental, atividades de lazer, turismo ecológico, entre outras atividades de gestão das UC's; incentivam as populações locais e populações tradicionais, além de organizações privadas a administrarem UC's, flexibilizando sua gestão financeira,

inclusive, quando for possível, a autonomia financeira; asseguram o processo de criação de UC's integrando programas de gestão de terras e águas circundantes.

O artigo 22 e seus parágrafos 2º e 3º tratam dos estudos técnicos e consulta pública previamente à criação de UCs.

O artigo 26, que trata dos mosaicos de UCs, determina que sua gestão se dará de forma integrada e participativa.

O artigo 30, um dos mais importantes, trata da gestão de UCs por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP<sup>44</sup>, através de instrumento de parceria.

O artigo 34 e seu parágrafo único busca incentivar a captação e aporte de recursos e doações de qualquer natureza para colaborar na conservação das UCs. Este artigo, concatenado nas diretrizes previstas no artigo 5º, e nos casos de gestão por termo de parceria, prevista no artigo 30, busca consolidar uma certa autonomia, sobretudo financeira, na gestão de uma dada UC. Associa-se a este aspecto o articulado nos artigos 46, 47 e 48, que prevêem, por exemplo, a utilização de recurso hídrico por órgão ou empresa pública ou privada, recurso hídrico este beneficiário da proteção proporcionada por uma UC, devendo, o órgão ou empresa, contribuir financeiramente para a UC, naquilo que analogamente se pode chamar de vocação empresarial de uma UC<sup>45</sup>.

Os artigos específicos, que seguem, serão aprofundados nos próximos capítulos que tratam da gestão participativa e dos CUCs:

O artigo 15, § 5º, que trata das Áreas de Proteção Ambiental - APA, determina que a APA disporá de um Conselho, presidido pelo órgão responsável pela administração da UC. É a única categoria de UC que, prevendo um Conselho, não determina seu caráter, quer consultivo ou deliberativo. O artigo 17, § 5º, que trata das Florestas Nacionais, prevê um Conselho Consultivo. O artigo 18, § 2º, que trata das Reservas Extrativistas, determina que estas serão geridas por um Conselho Deliberativo. O artigo 20, § 4º, que trata das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, determina que estas serão geridas por um Conselho Deliberativo, como no caso das Reservas Extrativistas. O artigo 29 determina que cada UC do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo. Ficam, portanto, sem previsão de Conselho, três UCs do grupo de Uso Sustentável: as Áreas de Relevante Interesse Ecológico (prevista no artigo 16), a Reserva de Fauna (prevista no artigo 19) e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (previstas no artigo 21).

---

<sup>44</sup> As OSCIPs são previstas na Lei 9.790, de 23.03.99 e regulamentada pelo Decreto 3.100, de 30.06.99

<sup>45</sup> BARROS, SATHLER & CONCEIÇÃO, op. cit. p. 527.



A RPPN é a única categoria de UC cuja instituição é de natureza privada e voluntária. Embora no grupo das UCs de Uso Sustentável, seus objetivos de manejo são semelhantes às UCs do grupo de Proteção Integral, como salienta Wiedmann<sup>46</sup>. A RPPN é a categoria que mais cresce no Brasil, registrando um crescimento de 86% nos últimos cinco anos. Em 1990 quando o instituto foi regulamentado eram apenas 6 reservas. Dez anos depois eram 350 e hoje são 656 reservas, 75% delas nas mãos de pessoas físicas<sup>47</sup>.

O SNUC encontra-se sintetizado na tabela QUADRO COMPARATIVO DE USOS, OBJETIVOS, RESTRIÇÕES DAS DIFERENTES CATEGORIAS DE UCs (anexo 1), na qual é possível visualizar o panorama das diferentes categorias, relevante a posse e domínio das terras insertas nas UCs; objetivo de proteção (preservação / conservação) e uso sustentável; pesquisa científica; visitação pública permitida, proibida ou condicionada; necessidade de plano de manejo ou regulamento específico; alteração do ecossistema; conselho e caráter, consulta pública, zona de amortecimento; e população intra e extra unidade.

#### 1.4. Recapitulando

Em finais do século XIX, nos Estados Unidos, a proteção de porções do território ganha novos contornos: surge o conceito dos parques nacionais. Dos EUA a idéia dos parques espalha-se pelo restante do mundo. Este novo paradigma de proteção territorial tem como pedra de toque resguardar certas áreas intocadas para as gerações futuras, ante a exploração desenfreada verificada naquela época.

O conceito de parques nacionais chega ao Brasil, onde é criado em 1937 o Parque Nacional de Itatiaia. Outras categorias de áreas protegidas surgem a partir da década de 1960, institucionalizando as conhecidas Unidades de Conservação. Muito se avançou no Brasil no que se refere a proteger áreas naturais desde então. A legislação ambiental específica sobre UCs evoluiu: de uma série de normas esparsas pelo tempo culminou no SNUC, um diploma sistematizado sobre UCs e que norteia o presente trabalho.

---

<sup>46</sup> WIEDMANN, Sonia Maria Pereira. Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN – na lei n° 9.985/2000 que instituiu o sistema nacional de unidades de conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (organizador). **Direito ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 413.

<sup>47</sup> VEJA. Título da reportagem. In: **Revista Veja** n° 1.889. São Paulo: Editora Abril, 26 de janeiro, 2005, p. 95 e 99.

A proteção de áreas naturais, entretanto, não se dá apenas por normas, mas concretiza-se por um criterioso trabalho de gestão e manejo, atendendo aos objetivos para os quais determinada UC é inicialmente criada.

Como vimos, muitas áreas protegidas existem apenas no papel. Esta realidade não é exclusividade brasileira, mas os fatores que mantêm as UCs no papel pelo mundo perpassam aspectos comuns. Por via de regra, foram estabelecidas verticalmente, de cima para baixo, dissociando-se da realidade envolvendo as populações locais (intra e do entorno). Tal aspecto pode transformar estas populações em inimigas da Unidade, que, freqüentemente, passa a ser mais pressionada e os problemas existentes mais intensificados, como invasão, desmatamento, poluição etc.

Associado a estes aspectos está a omissão e falta de vontade política dos governos em priorizar políticas de criação, implantação, gestão e manejo de UCs, a despeito da obrigação legal. Justificam sua omissão, geralmente, pela ausência de pessoal capacitado ou pela falta de recursos financeiros, em especial, para promover a regularização fundiária – um dos maiores entraves das UCs. Justificam ainda a carência de instrumentos apropriados, como Plano de Manejo: raras são as UCs que possuem atualizado este importante documento. Não faltam problemas para justificar a omissão na gestão de Ucs.

O maior desafio da sociedade, antes e pós SNUC, é retirar as UCs do papel para que efetivamente cumpram seus objetivos. Existem mecanismos legais participativos de gestão ambiental, em especial de gestão de UCs, entre os quais figuram os Conselhos, previstos pelo SNUC. Como reafirmado pela Carta de Campo Grande, são desejáveis e necessárias a participação e cooperação das comunidades locais e dos demais cidadãos na defesa das UCs. Esta participação, espinha dorsal do próximo capítulo, encontra nos CUCs um espaço de cidadania, como veremos, e que tem grande potencial para colaborar na gestão de UCs. Os CUCs podem servir de poderosa arma de expressão dos anseios das populações intra e extra Unidade. A participação de diferentes atores - sob um guarda chuva administrativo – pode promover uma cooperação institucional entre as comunidades locais e demais cidadãos na gestão de determinada Unidade, pois os conselhos são instâncias democráticas, concebidas para o debate.

É possível, através de conselhos, como veremos, minimizar os impactos sócio-ambientais sofridos por determinadas populações com a criação de uma UC e, por outro lado, minimizar os impactos sofridos com sua gestão precária. E de forma participativa, via conselho, ou outra forma de gestão, encontrar soluções que verdadeiramente protejam estes espaços ambientais para as presentes e futuras gerações.

## 2. GESTÃO PARTICIPATIVA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – UCs

*Quanto mais bem constituído for o Estado, tanto mais os negócios públicos sobrepujarão os particulares no espírito dos cidadãos.*

Rousseau<sup>48</sup>

Começamos por analisar o termo *gestão participativa*, componente por componente. Para tal servimos-nos do dicionarista Aurélio Buarque de Holanda Ferreira<sup>49</sup>, o qual nos ensina que *gestão* significa o “ato de gerir”; é a “gerência, administração”; é “ter gerência sobre; administrar, dirigir, reger; gerenciar”. *Participativa*, por sua vez, é uma adjetivação relativa a *participação*, que é o “ato ou efeito de participar”. Participar é “fazer saber”; é “informar, anunciar, comunicar”; é “ter ou tomar parte”; é “ter ou receber parcela de um todo”; é “associar-se pelo pensamento ou pelo sentimento; é ter traço(s) em comum, ponto(s) de contato, analogia(s)”. É dizer, em síntese, que *gestão participativa* significa *tomar parte* (ou fazer parte) da administração ou da gerência de alguma coisa (pública ou privada) de forma ampla, extensiva, entrosando diferentes atores por mecanismos que assegurem a participação ativa de todos.

Ao discorrer sobre participação, como bem salienta Sawaia, é necessário contextualizá-la no universo da sociedade, da cidadania, da ética e da justiça, bem como sobre educação popular e movimentos sociais, desigualdade e exclusão social<sup>50</sup>.

No que tange à esfera pública, conforme ilustra Santos<sup>51</sup>, considera-se gestão todas as “atividades do governo federal, estadual e municipal que se traduzem em uma seqüência de ações burocráticas, técnicas e financeiras”, que, por sua vez, “condicionam os investimentos em construções, compra de equipamentos, materiais de consumo, folha de pagamento dos profissionais”, sendo, desta forma, um “emaranhado bastante complexo de iniciativas para tirar o orçamento do papel e gerar resultado”.

A participação da sociedade na gestão da coisa pública geral, entretanto, não pode ser contemplada como mera cessão de poder por seus detentores representativos. Não se trata de

<sup>48</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p. 107 (Coleção “Os pensadores”).

<sup>49</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário eletrônico século XXI**. Nova Fronteira, 1999, versão 3.0.

<sup>50</sup> SAWAIA, Bader Burihan. Participação social e subjetividade. In: SORRENTINO, Marcos **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001. p. 121.

<sup>51</sup> SANTOS, Nelson Rodrigues dos. Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 18.

casualidade ou fruto de uma circunstância temporal. Trata-se de conjuminar esforços, consensos, entre os detentores do poder e seus mandatários, considerando-se o tamanho e a complexidade da administração dos interesses públicos. Conforme a oportuna lição de Zugno<sup>52</sup>, analisando o compartilhamento de espaços públicos entre Estado e sociedade, entendendo espaço público como “todo e qualquer lugar onde haja uma atuação voltada para o interesse público”, conclui-se que tal compartilhamento ocorrerá com muito mais frequência doravante, tendo-se em vista a “incapacidade econômica do Estado para suportar os pesados encargos decorrentes do atendimento das demandas públicas e sociais em todos os níveis”. Ainda, tal compartilhamento é como uma “via de mão dupla onde sociedade e Poder Público interagem com o mesmo propósito: o interesse público. Este, só poderá ser atingido com a participação e a satisfação da maior parte possível do tecido social, não com a menor”. Desta forma, é natural conceber o compartilhamento do interesse público por seus destinatários, não só como forma de evitar um desastre maior com a falência do Estado, mas como forma de quebrar a hegemonia deste como ente absoluto e responsável pelo bem estar geral.

O espaço público é, também, a título de ilustração, conforme Loureiro, Azaziel & Franca<sup>53</sup>, citando Acelrad<sup>54</sup>, “aquele em que nos reconhecemos, discutimos e decidimos. É nesse espaço que se constrói um mundo comum e múltiplo, posto que reflete as perspectivas diferenciadas dos(as) cidadão(ãs)”. É, ainda, “o espaço do exercício da política por meio do diálogo e da negociação”.

No caso do presente trabalho, a *gestão participativa* deve ser entendida especificamente dentro de uma matriz ambiental, ou seja, uma *gestão ambiental*, ou uma *gestão ambiental participativa*, que deve ser entendida como o “gerenciamento de todas as atividades humanas que tenham significativo impacto sobre o meio ambiente”, no dizer de Cabral *et al.*<sup>55</sup>. Não é tarefa pacífica a *gestão ambiental participativa*, “pois incita discussões e conflitos a partir do momento em que ela se defronta com o desafio crucial de integrar os diversos interesses e inserir a dimensão ambiental em processos decisórios privados e nas políticas de governo”. No caso específico da *gestão ambiental participativa de Unidades de Conservação*, constante e nos termos do SNUC, a situação conflitante não é diferente, em

---

<sup>52</sup> ZUGNO, Renato. *Espaços públicos compartilhados entre a administração pública e a sociedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, op. cit. pp. 5, 8 e 18.

<sup>53</sup> LOUREIRO, Carlos Frederico B; AZAZIEL, Marcus; FRANCA, Nahyda; (orgs). **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. Rio de Janeiro: IBAMA-NEA-RJ / IBASE. 2003, p. 29.

<sup>54</sup> ACSELRAD, H. **Ecologia – direito do cidadão**. Rio de Janeiro: Gráfica JB, 1993

<sup>55</sup> CABRAL, Nájila Rejane Alencar Julião; CÔRTEZ, Mauro Rocha; SOUZA, Marcelo Pereira de. *Gestão ambiental em áreas de proteção ambiental*. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2000, Campo Grande. Anais... V. II, p. 122 e 123.

especial, quando a instância participativa é um CUC, e seu caráter (consultivo ou deliberativo) não é bem definido e/ou compreendido pelos conselheiros. Como argumentam os autores, o funcionamento efetivo de um sistema de gestão ambiental deve ser o resultado de um processo de negociação conduzido por CUC.

Gestão ambiental envolve conflito de interesses e, sua solução não violenta, como assevera Ribeiro, deve ser mediada de forma participativa com o envolvimento de diferentes atores interessados, através do aparato existente nos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário), Ministério Público, Conselhos Ambientais, Comunidades afetadas, Empreendedores, Trabalhadores, Pesquisadores e Especialistas (peritos), ONGs, Educadores, Organizações Comunitárias, Imprensa e Agentes Financeiros<sup>56</sup>.

Não obstante a gama de atores envolvidos na gestão ambiental, como mencionado acima, esta se dá principalmente no âmbito do poder Executivo, por meio de seus entes administrativos ambientais. Estes exercerão suas atribuições legais de administração, no caso específico, de gestão e manejo de UCs, utilizando-se de meios e procedimentos idealmente participativos, previstos em lei, ou, conforme sugere Zugno<sup>57</sup>, com a “formulação e adoção de novos mecanismos de regulação, de novos instrumentos de negociação, de novas políticas de governo e novas práticas sociais”. Políticas públicas ou de governo são, conforme a valiosa lição de Westphal<sup>58</sup>, “aquelas leis, regulações constituídas por entendimentos e regras formais e informais que são adotadas coletivamente para guiar o comportamento individual e coletivo”. É necessário prever a entrada de outros atores não estatais em cena, complementando ou compartilhando a gestão em conjunto com o poder Executivo, que exercerá, portanto, a administração da UC conjuntamente, agregando atores estranhos ao quadro do ente gestor neste mister administrativo, alguns pertencentes e outros não pertencentes à esfera pública, além das universidades, consideradas aqui numa localização especial entre o público e o privado, como veremos mais adiante.

Assim, *gestão participativa de UCs* é um meio, uma forma, um mecanismo, uma via para atingir os objetivos de dada Unidade, estipulados formalmente através de lei e regulamentados por Plano de Manejo ou Regulamento Específico, conjuntamente com atores do Poder Público, da sociedade civil e das universidades, participação esta prevista e

---

<sup>56</sup> RIBEIRO, Maurício Andrés. A arquitetura da gestão ambiental colegiada. In: **Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros**. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID/Ministério do Meio Ambiente do Brasil - MMA, 2002, 1ª edição, p. 86.

<sup>57</sup> ZUGNO, Renato, op. cit. p. 30.

<sup>58</sup> WESTPHAL, Marcia Faria. A universidade e as políticas públicas. In: SORRENTINO, Marcos **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001. p. 225.

garantida legalmente, por procedimentos abertos, formalmente participativos e descentralizados. Vale destacar que a gestão participativa de UCs gera demandas e pode ser relativamente conflituosa, mas poderá ser imensamente mais conflituosa caso não haja abertura para processos participativos na sua gestão<sup>59</sup>. No tocante ao envolvimento da sociedade civil no manejo de UCs, Barborak enfatiza ser este aspecto um indicador de sucesso mais do que de fracasso<sup>60</sup>.

Superada uma conceitualização mínima de gestão participativa, trataremos de situá-la no contexto concreto da gestão de Unidades de Conservação da Natureza - UCs, através dos Conselhos, mecanismo de integração entre o órgão executor (público) e demais atores (públicos e privados), unidos em torno da administração da UC e visando a consecução dos objetivos para os quais a UC foi instituída, conforme sua categoria específica. Assim, no dizer de Almeida<sup>61</sup>, a questão ambiental, especificamente a das UCs, passa, “obrigatoriamente, pela democratização das decisões, de forma a permitir a participação da sociedade, garantindo este acesso à discussão dos problemas e direito de vigilância no cumprimento das ações”, sendo os Conselhos de UCs peça chave neste processo.

É necessário ficar bem claro, entretanto, como salienta Wiedmann<sup>62</sup>, “os limites dessa participação, de um lado, até onde permanece a atuação do Estado e, de outro, as ações que podem ser desenvolvidas pela sociedade civil”. A autora admite, considerando a CF 88 e seu espírito participativo, bem como o próprio direito ambiental, que existe uma tendência à descentralização do “poder e a valorização das parcerias” e, ainda, “aceita a interferência da sociedade não só nas ações como na própria tomada de decisões”, em especial as de relevância ambiental, e acrescenta que o poder público possui o ônus de tornar este preceito factível e que a participação da sociedade é desejável. Estes limites são, flagrantes, quando se analisa o caráter consultivo ou deliberativo de um conselho, como veremos mais detidamente.

Assim, este capítulo será dedicado à construção da idéia de gestão participativa de UCs, explorando este território através de alguns conceitos sócio-jurídicos sobre *participação*, bem como aquilatando o *Direito* e o *Dever* de participação, por meio de informações

---

<sup>59</sup> DOUROJEANNI, Marc J., op. cit., p. 53.

<sup>60</sup> BARBORAK, James R. Mitos e realidade da concepção atual de áreas protegidas na América Latina. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. I, p. 41.

<sup>61</sup> ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. MORAES, Frederico Eugenio. SOUZA, José Moutinho de. MALHEIROS, Telma Marques. **Planejamento Ambiental**. 2 ed. Rio de Janeiro: Thex Ed.: Biblioteca Estácio de Sá, 1999, p. 40.

<sup>62</sup> WIEDMANN, Sonia Maria Pereira. O controle estatal das parcerias em unidades de conservação bem de uso comum do povo. In: MILANO, Miguel Serediuk (org.) **Unidades de Conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 113 e 114.

contextualizadas. A literatura sobre participação é abundante. Entre os autores destacados, alguns já citados, encontram-se Carvalho J<sup>63</sup>; Falcão<sup>64</sup>; Loureiro, Azaziel & Franca<sup>65</sup>; Zugno<sup>66</sup>; Schier<sup>67</sup>; Demo<sup>68</sup>; Urban<sup>69</sup>; Herculano<sup>70</sup>; Silva C<sup>71</sup>; Rocha<sup>72</sup>; Bordenave<sup>73</sup>; Pateman<sup>74</sup>; Covre<sup>75</sup>; Dallari<sup>76</sup>, entre outros, que perpassam a questão dos conselhos no desenvolver do tema participação, democracia, ONGs, meio ambiente e Unidades de Conservação.

Trataremos ainda das diferentes formas e procedimentos de participação na gestão da coisa pública, seus elementos subjetivos e objetivos, que culminam no compartilhamento da atividade administrativa estatal com atores da sociedade civil e universidades, nos termos previstos especificamente no SNUC (incluindo o Decreto 4.340/02, que o regulamenta) e na Lei Estadual (RJ) 3.443/00.

## 2.1. Conceituando participação

Participar é uma necessidade humana. Equipara-se ou encontra-se, no dizer de Bordenave<sup>77</sup>, no mesmo nível dos instintos: “é inerente à natureza social do homem”. Participar é envolver-se, relacionar-se com o outro, o terceiro, o coletivo: a tribo. Participar é envolver-se com a *polis*, com a nação, enquanto conjunto de tribos. Participar envolve, de forma macropolítica, o planeta, como local maior de todas as participações e convivências humanas.

---

<sup>63</sup> CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

<sup>64</sup> FALCÃO, Joaquim. **Democracia, direito e terceiro setor**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

<sup>65</sup> op. cit.

<sup>66</sup> op. cit.

<sup>67</sup> SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

<sup>68</sup> DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 2001.

<sup>69</sup> URBAN, Teresa. **Missão (quase) impossível**. São Paulo: Peirópolis, 2001.

<sup>70</sup> HERCULANO, Selene C. Título do artigo. In: HERCULANO, Selene C (org.) **Meio ambiente: questões conceituais**. Niterói: UFF/Pós Graduação em Ciências Ambientais, 2000.

<sup>71</sup> SILVA, Clovis Pires da. **Participação popular e cultura política**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

<sup>72</sup> ROCHA, Julio César de Sá da. **Função ambiental da cidade**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 1999.

<sup>73</sup> BORDENAVE, Juan E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

<sup>74</sup> PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

<sup>75</sup> COVRE, Maria de Lourdes Manzini. **O que é cidadania**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

<sup>76</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. São Paulo: Abril Cultural / Brasiliense, 1984.

<sup>77</sup> BORDENAVE, Juan E. D., op. cit., p. 17.

Participação é conquista, no ensinamento de Demo<sup>78</sup>, na medida em que é um processo, “infindável, em constante vir-a-ser, sempre se fazendo”. Participação nunca é suficiente, “nem acabada”. Participação que se possa imaginar acabada começa a regredir.

Afastando-se a participação da conceituação puramente instrumental é possível evitar o perigoso direcionamento, manipulação ou exploração de seus resultados utilitários. A participação tem motivações que extrapolam os limites de seus resultados puros e práticos, sendo a *satisfação pessoal* o sentimento que eleva a participação de condição instrumental para uma “necessidade fundamental do ser humano”<sup>79</sup>.

Participar é um comportamento ativo; é uma conduta mental, espiritual; “é um estado de participação”, na lição de Bordenave. No sentido de gestão da coletividade, participar é cuidar do lugar onde as pessoas vivem juntas. Participar é ter consciência das responsabilidades e direitos na gestão do espaço público; participar é fazer parte do “governo do povo”, participar é a essência da democracia<sup>80</sup>.

Democracia é um termo tomado do grego (*demokratía*), que, desmembrado em *demo* [povo] + *kratía* [poder; autoridade; soberania; domínio; governo], significa basicamente o governo do povo. Aristóteles já identificava o homem como um ser social, um animal político<sup>81</sup>. O homem condenado a uma vida compartilhada com seus semelhantes, situação possível apenas com a observação e o respeito das diferenças no plano do indivíduo, e uma plataforma de consenso nas questões que envolvem todos. A saga da humanidade está, portanto, pautada na capacidade de viver em sociedade, uma vez que “condenado” a ela. Em regra os seres humanos vivem juntos, na companhia de outros, por diversas razões e motivos e, somente como exceção, alguns indivíduos optam pela vida solitária: *ermítica*.

Democracia é, como foi dito, o governo do povo. Democracia é a designação utilizada na atualidade para repúblicas ou os governos representativos, ou no dizer de Franco<sup>82</sup>, “democracias resignadas a ser regimes menos autocráticos”, pois a complexidade dos Estados contemporâneos e os obstáculos que enfrentam não tornaram as democracias regimes que superaram a autocracia.

---

<sup>78</sup> DEMO, Pedro, op. cit., p. 18.

<sup>79</sup> BORDENAVE, op. cit., p. 14/16.

<sup>80</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>81</sup> DALLARI, op. cit. p. 8.

<sup>82</sup> FRANCO, Augusto de. **Ação local: a nova política da contemporaneidade**. Rio de Janeiro: FASE, 1995, p. 82.



A democracia, no século XVIII, como informa Dallari<sup>83</sup>, “se afirmou como ideal político”, constituindo-se no “sistema em que a vontade do povo deve estar acima de qualquer outra”.

No contexto daquela época, em que o pensamento iluminista aflora repleto de inquietações políticas, momento da grande Revolução Francesa, de um lado, encontram-se as idéias de Montesquieu, no bojo de sua obra *O espírito das leis*, que afirmava “convém que, em cada lugar principal, os habitantes escolham um representante para si”<sup>84</sup>, em face de um princípio de divisão e equilíbrio entre os poderes do Estado, ou seja, uma democracia eminentemente representativa, donde se escolhem representantes pelo povo e se lhes atribui autonomia para decidir os destinos da sociedade em nome de todos; de outro lado, encontram-se as idéias de Rousseau, “expressas em *O contrato social*, afirmando o princípio da soberania popular”, que pode ser entendida como uma democracia mais além da simples capacidade de escolher representantes, mas de acompanhar suas atribuições, na qualidade de maiores fiscais<sup>85</sup>. Rousseau teve seu momento de ceticismo, como pondera Dallari<sup>86</sup>, chegando a manifestar sua descrença na democracia e no sistema representativo, afirmando que o representante “sempre irá manifestar sua própria vontade e não a vontade do povo”.

Já no século XIX, o sistema democrático representativo também é criticado, considerado como um sistema burguês e, desta forma, repellido por certa linha de pensadores, que acreditavam, ao final, ser tal instrumento mais um mecanismo de manipulação das massas do que propriamente uma forma de exercício do poder por e para seus mandatários. Muitas práticas e discursos intitulados de participação, no dizer de Souza, não são mais que processos de dominação e, por conseguinte, processos de contra-participação<sup>87</sup>. Engels, tomando em conta o advento do sufrágio universal na Inglaterra (que passa a considerar eleitores a massa de trabalhadores urbanos), comenta que “o direito de votar abriu aos nossos representantes”, referindo-se aos representantes da classe trabalhadora urbana, “uma tribuna no Parlamento, do alto do qual podem falar aos adversários, podendo falar também às massas com uma liberdade e uma autoridade que não têm na imprensa e nos comícios”<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> DALLARI, op. cit. p. 39.

<sup>84</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. **O espírito das leis**. Tradução de Cristina Murachco. “Os Pensadores”. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 170.

<sup>85</sup> SILVA, op. cit., p. 32.

<sup>86</sup> DALLARI, op. cit., p. 39 e 40.

<sup>87</sup> SOUZA, Maria Luiza. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. São Paulo: Cortez Editora, 2004, p. 79.

<sup>88</sup> *apud* DALLARI, op. cit., p. 40 a 41.

Bordenave<sup>89</sup> elenca alguns tipos de participação das pessoas nos destinos da sociedade. Além do voto e seu sistema eleitoral, tido como a mais difundida forma de participação política, existe uma série de outros tipos de participação. O primeiro tipo de participação é a participação elementar, a participação de fato. “Desde o começo da humanidade, os homens tiveram uma participação *de fato*, quer no seio da família nuclear e do clã, quer nas tarefas de subsistência (caça, pesca, agricultura), ou no culto religioso, na recreação e na defesa contra os inimigos”. Outra forma de participação é a participação espontânea. “aquela que leva os homens a formarem grupos de vizinhos, de amigos, panelinhas e *gangs*, isto é, grupos fluidos, sem organização estável ou propósitos claros e definidos a não ser os de satisfazer necessidades psicológicas de pertencer, expressar-se, receber e dar afeto; obter reconhecimento e prestígio”. Existe a participação imposta, na qual “o indivíduo é obrigado a fazer parte de grupos e realizar certas atividades consideradas indispensáveis”, como aquelas surgidas através da hierarquia (militar), da relação de dominação (do forte sobre o fraco), de jugo (escravidão), por exemplo. Existe ainda a participação voluntária, donde “o grupo é criado pelos próprios participantes, que definem sua própria organização e estabelecem seus objetivos e métodos de trabalho”, como é o caso das associações de bairro ou ONGs. Temos ainda a participação provocada, quando não é voluntária, ou seja, não parte da vontade do grupo. É provocada “por agentes externos, que ajudam outros a realizarem seus objetivos ou os manipulam a fim de atingir seus próprios objetivos previamente estabelecidos”. Nestes casos estamos a falar de *participação dirigida ou manipulada*. E identificamos ainda a participação concedida: como sendo aquela que a “parte do poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e seus superiores”. Exemplo disto é a participação nos lucros, outorgada pelas empresas, voluntariamente ou sob pressão da classe trabalhadora.

A participação pode se dar no plano da micro-participação, que “é a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual elas pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos”; e no plano da macro-participação, sendo a participação que “compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade”<sup>90</sup>. Neste sentido identificamos aspectos de solidariedade mecânica e orgânica, na lição de Durkheim<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> BORDENAVE, op. cit., p. 27 *et seq.*

<sup>90</sup> *idem*, p. 24.

<sup>91</sup> DURKHEIM, Émile. **A divisão do trabalho social**. São Paulo: Abril Cultural, 1978, pp. 35 a 70. (Coleção “Os Pensadores”).

Com efeito, a participação tem princípios, conforme ordenado por Bordenave<sup>92</sup>:

1 – “A participação é uma necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas”. Nesta linha é dizer que privar o ser humano de satisfazer esta necessidade “equivale a mutilar o desenvolvimento harmônico de sua personalidade integral”;

2 – “A participação justifica-se por si mesma, não por seu resultado”. Isto quer dizer que a participação deve ser promovida mesmo que resulte na rejeição ou perda de eficiência dos objetivos estabelecidos;

3 – “A participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder”. É dizer que o processo participativo pode transformar as pessoas de passivas e conformistas em pessoas ativas e críticas. “Se não se está disposto a dividir o poder, é melhor não iniciar em movimento de participação”. Neste sentido Demo<sup>93</sup> complementa, indicando que a participação assusta, pois “participação que dá certo, traz problemas”, haja vista não ser possível “ocupar espaço de poder sem tira-lo de alguém”;

4 – “A participação leva à apropriação do desenvolvimento pelo povo”. Este princípio denota, grosso modo, que quando o povo participa efetivamente do planejamento, execução e outros processos de gestão ele se sente co-responsável pelo fracasso ou sucesso destes processos;

5 – “A participação é algo que se aprende e se aperfeiçoa”. Significa que ninguém nasce sabendo participar plenamente, mas pode desenvolver com o tempo a habilidade de participar, desde que existam oportunidades;

6 – “A participação pode ser provocada e organizada, sem que isto signifique necessariamente manipulação”. Algumas propostas participativas “acabam sendo expediente para camuflar novas e sutis repressões. Particularmente iniciativas do governo, mas também da universidade”<sup>94</sup>. Equivale dizer que a participação pode ser induzida, ocasionalmente, com intenções manipulatórias, mas tal fato não invalida que a participação possa partir de intenções honestas, cujo processo deflagrado siga por conta própria em direção a autonomia;

7 – “A participação é facilitada com a organização e a criação de fluxos de comunicação”. Participar é uma tarefa coletiva e torna-se mais eficiente na medida em que se coordena esforços individuais. Isto demanda organização e domínio de boa comunicação, ou seja, “usar bem diversos meios de comunicação e métodos de discussão e debate”;

---

<sup>92</sup> BORDENAVE, op. cit. p. 76 *et seq.*

<sup>93</sup> DEMO, Pedro, op. cit. p. 2 e 25.

<sup>94</sup> *Idem*, p. 20.

8 – “Devem ser respeitadas as diferenças individuais na forma de participar”. Participar com sucesso é aproveitar melhor a “diversidade de carismas”, evitando-se os “comportamentos uniformes” e anti-naturais das pessoas;

9 – “A participação pode resolver conflitos, mas, também, pode gera-los”. É um equívoco acreditar que a participação traga a paz e evite conflitos. O que a participação proporciona é uma forma civilizada e mais evoluída de abordar os conflitos. A atitude de participação possui inimigos internos e externos à estrutura participativa. “Em nossa sociedade classista e hierárquica nem sempre se aceita o debate com inferiores na escala social ou de autoridade”, ou mesmo, quando o debate é permeado por elementos técnicos, impostos por tecnocratas *versus* elementos empíricos defendidos por uma comunidade, por exemplo;

10 – “Não se deve sacralizar a participação: ela não é panacéia nem é indispensável em todas as ocasiões”. Este princípio nos faz entender que nem todo mundo deve participar a todo tempo em tudo. O grupo deve decidir em que casos, como e quando participar ou não de certas atividades. “A participação deve e pode ser um instrumento de reforço dos canais democráticos de representação e não a eterna devolução ao povo dos problemas da própria comunidade”.

Os meios de participação têm crescido vertiginosamente. Como indica Bordenave<sup>95</sup>, “crescimento do associativismo parece indicar que estamos entrando na era da participação”. Desta forma, participação nos leva a refletir sobre os mecanismos de participação, nos remetendo à capacidade de organização social para participar, essência da democracia, que pode ser dividida entre democracia representativa e democracia participativa, objeto da participação política.

### **2.1.1. Organização social**

Participação pressupõe a atuação de duas ou mais pessoas. Ainda que primitiva ou elementar esta atuação exige alguma forma de organização social para obter sucesso. Isto independe de alguma estrutura orgânica ou alguma espécie de articulação consciente, ou permanente. Requer, entretanto, uma estrutura dinâmica, por grupos ou por uma população, em volta de interesses comuns, objetivos reais, e que, por força das circunstâncias, nutrem iniciativas coordenadas e que tratam de satisfazer os interesses coletivos<sup>96</sup>. Complementando,

---

<sup>95</sup> BORDENAVE, op. cit., p. 8.

<sup>96</sup> SOUZA, Maria Luiza, op. cit., p. 93.

Bordenave informa que organização social é um procedimento pelo qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, gestão e usufruto dos bens de uma sociedade determinada historicamente<sup>97</sup>.

Por esta via, um coletivo, um agrupamento de pessoas, de grupo organizado em torno de determinada reivindicação, de participação ativa em determinada demanda de interesse da sociedade, caracteriza-se como um “grupo de pressão” ou “grupo de interesse”. Neste sentido, grupo de interesse “são grupos ou associações que procuram influenciar a política pública na direção que eles próprios escolhem”; ou é um grupo de atitudes compartilhadas que faz certas exigências a outros grupos na sociedade”, conforme Wootton<sup>98</sup>.

Assim, organização social e participação política são momentos paralelos, noções bastante aproximadas, haja vista os objetivos últimos da participação das pessoas, ou seja, “a participação social é processo contrário à dominação, à concentração do poder”<sup>99</sup>. Desta forma, a participação tem o potencial de prevenir investidas tirânicas.

Aspirando um crescente acesso aos bens da sociedade, a participação torna-se um “ambicioso objetivo final da autogestão”, adquirindo as organizações sociais uma autonomia “em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes”, autonomia esta que não caminha para a anomia, mas, ao contrário, para o “aumento do grau de consciência política dos cidadãos, o reforço do controle popular sobre a autoridade e o fortalecimento do grau de legitimidade do poder público quando este responde às necessidade reais da população”<sup>100</sup>. No mesmo sentido, Merquior<sup>101</sup> apresenta quatro aspectos relativos a autonomia: 1- “consiste na fruição livre de direitos estabelecidos e está associada a um sentido de dignidade; 2- “liberdade de participar na administração dos negócios da comunidade em qualquer nível”; 3- “liberdade de consciência e crença”; 4- liberdade é a materialização da aspiração de que temos de viver como nos apraz”.

Para compreender a participação pode-se apelar para o seu oposto, o seu contrário: a não participação, leia-se a marginalização, a exclusão do processo participativo. “Marginalidade significa ficar de fora de alguma coisa, às margens de um processo sem nele intervir”<sup>102</sup>. A sociedade sem qualquer forma de organização ou organização sem qualquer

---

<sup>97</sup> BORDENAVE, op. cit. p. 25.

<sup>98</sup> WOOTTON, Graham. **Grupos de Interesse**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972, p. 11.

<sup>99</sup> SOUZA, Maria Luiza, op. cit., p. 86.

<sup>100</sup> BORDENAVE, op. cit., p. 20 e 21.

<sup>101</sup> MERQUIOR, José Guilherme. **O liberalismo antigo e moderno**. Tradução, Henrique de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991, p. 23.

<sup>102</sup> BORDENAVE, op. cit., p. 18.

tipo de participação sócio política seria um fenômeno tendente à exclusão de indivíduos ou grupos do processo de gestão ou auto-governo.

Na lição de Sposati<sup>103</sup>, “a presença da exclusão em nossa sociedade é uma forma de praticar o homicídio de potências. Por isso, ampliar a responsabilidade social com o inconformismo e com a emancipação é uma das vertentes necessárias à sociedade justa e igualitária”. Desta forma, a ausência da capacidade organizativa de uma sociedade tende a aumentar os níveis de desigualdade entre as pessoas, relação dialética perversa, na lição de Demo<sup>104</sup>, que nos ensina que a viabilidade de uma sociedade é justamente a “capacidade de reduzir suas desigualdades sociais a níveis considerados toleráveis pela maioria”, e complementa informando que “não existe processo participativo, se não acontecer alguma coisa na estrutura das desigualdades.

Sposati<sup>105</sup> afirma que “construir a voz dos grupos silenciados e oprimidos, criar lugares para que pronunciem suas aspirações sempre interdidas é o espaço do novo que rompe a tutela do colonialismo pela emancipação. Desta lógica depreende-se que o surgimento de camadas de excluídos, alienados, marginalizados, é a demonstração de que a sociedade é doente como um todo.

É sempre bom lembrar que os “seres humanos são essencialmente iguais por natureza”, sendo, desta forma, injusta “uma sociedade em que apenas uma parte possa decidir sobre a organização social e tenha respeitada sua individualidade”<sup>106</sup>.

Mas não se pode confundir marginalidade do ponto de vista da exclusão de camadas sociais do mercado: aqui os excluídos são consumidores sem poder de compra de bens materiais e culturais, por que são pobres, ou miseráveis, não porque não querem participar. Neste caso, é necessário entender a questão pela lógica capitalista e pelo sistema de divisão de classes, o que leva a questão para uma dimensão da marginalização, ou seja, um processo criado, com objetivo de manter determinada porção da sociedade alijada dos amplos processos de participação, mais do que atribuir um caráter circunstancial da existência de excluídos. Para que os excluídos se incluam, faz-se necessário garantir justamente aquilo que lhes é negado, ou seja, a participação ativa ou passiva na sociedade, como trabalhadores e consumidores, o que pode ser “feito através da tomada de decisões e das atividades sociais em todos os níveis”. Neste contexto da teoria da marginalidade, o caráter consumista fica

---

<sup>103</sup> SPOSATI, Aldaíza. Movimentos utópicos da contemporaneidade. In: SORRENTINO, Marcos. **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001, p. 36.

<sup>104</sup> DEMO, op. cit., p. 6 e 22.

<sup>105</sup> SPOSATI, op. cit., p. 36.

<sup>106</sup> DALLARI, op. cit., p. 16 e 17.

excluído, abrindo espaço para um “processo coletivo transformador”, contestatório, onde “os setores marginalizados se incorporam à vida social por direito próprio e não como convidados de pedra, conquistando uma presença ativa e decisória nos processos de produção, distribuição, consumo, vida política e criação cultural”<sup>107</sup>.

### 2.1.2. Participação política

“A participação é inerente à natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até as associações, empresas e partidos políticos de hoje”, sendo que frustrar a participação do homem “constitui uma mutilação do homem social”. O homem só desenvolverá plenamente seu potencial social numa sociedade que estimule a participação de todos. “O futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa”<sup>108</sup>.

A civilização moderna – de certa forma – encaminhou o homem ao individualismo massificador e atomizador, e como contra-reação dialética, defensiva frente a alienação crescente da sociedade, levou o homem a uma participação coletiva<sup>109</sup>. A esta participação coletiva chamamos de Participação Política.

A plena realização do direito na sociedade pressupõe – como quase exigência – a participação de todos, sujeitos livres e capazes. Esta quase participação é a participação política, que é a autonomia, a capacidade de auto-gestão das pessoas na sociedade em que vivem, utilizando mecanismos próprios, por iniciativas individuais e/ou coletivas, destinadas ao bem comum e à paz. Dessa exigência destaca-se a idéia de cidadão - e de cidadania - como o próprio direito à vida, livre, participativa, no sentido pleno. A participação é um processo existencial, concreto, produzido na dinâmica da sociedade e que se expressa nos diferentes segmentos da população. “Ser cidadão significa ter direitos e deveres, ser súdito e ser soberano”<sup>110</sup>. O exercício da cidadania plena, conforme Scherer-Warren<sup>111</sup>, “implica marcar presença na esfera pública”, no caso da gestão participativa através de conselhos, por exemplo. “Significa adquirir e garantir direitos, cumprir com os deveres sociais e, em condições consideradas adversas, buscar a conquista de novos direitos”, pressupondo a

---

<sup>107</sup> BORDENAVE, op. cit. p. 20.

<sup>108</sup> *Idem*, p. 17.

<sup>109</sup> SOUZA, Maria Luiza, op. cit. p. 79.

<sup>110</sup> COVRE, op. cit., p. 9 e 11.

<sup>111</sup> SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos sociais e participação. In: SORRENTINO, Marcos **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001, p. 41.

cidadania, desta forma, a observância de regulamentações sociais, a convivência societária e, em última instância, o reconhecimento do outro como cidadão”.

Participação política, segundo Silva<sup>112</sup>, é também chamada de participação popular, “aquela que se realiza através de canais institucionais concebidos para viabilizar a intervenção direta na atividade de produção de leis e na formulação de políticas governamentais”. A participação popular ampliada dos partidos políticos para outras bases sociais, como sindicatos, associações diversas, conselhos de classes etc., contribuiria para reverter uma “tendência inata para o despotismo supostamente contida em toda a democracia”, haja vista contemplar os interesses de segmentos majoritários em detrimento daqueles minoritários<sup>113</sup>.

A participação política nem sempre foi prevista ou garantida a todos os indivíduos ou cidadãos de forma igualitária. Historicamente a existência humana está pautada em desigualdades de participação na vida social. Esta desigualdade “é a escravidão de hoje”, na lição de Carvalho J<sup>114</sup>. E o grande desafio dos grupos humanos tem sido direcionar esforços no combate ou minimização das desigualdades. Situação ideal, na qual todos participam na razão de seus meios para o bem estar da sociedade como um todo, retirando do esforço coletivo aquilo que cada um individualmente necessita para sua sobrevivência digna. No intuito de melhor compreendermos a idéia de participação política, faz-se necessário compreender o conceito de política. Na lição de Dallari<sup>115</sup>, “política se refere à *polis*, ou seja, à vida em comum, às regras de organização dessa vida, aos objetivos da comunidade e às decisões sobre todos esse pontos”. Política é, também na lição deste autor, “o estudo do poder” ou a “Ciência do Estado”. Política “é a conjugação das ações de indivíduos e grupos humanos, dirigindo-as a um fim comum”.

Participação política pressupõe indivíduos livres. É uma condição para reunir, debater, deliberar, implementar e fiscalizar o andamento das decisões. A ausência de liberdade macula o processo de participação. Daí a liberdade como elemento indispensável da participação política. Liberdade, na visão de Montesquieu (*Do espírito das leis*), “é o direito de fazer aquilo que a lei permite”. Na de Rousseau (*Contrato social*), significa “obediência à lei que nós nos prescrevemos”. Na visão moderna de liberdade, segundo Benjamin Constant (*Liberdade antiga e moderna*), “é a fruição pacífica da independência individual ou privada”. Na visão de Norberto Bobbio, a liberdade pode ser clássica liberal e clássica democrática.

---

<sup>112</sup> SILVA, Clovis Pires, op. cit., p. 35.

<sup>113</sup> BORDENAVE, op. cit., p. 12.

<sup>114</sup> CARVALHO J., op. cit., p. 229.

<sup>115</sup> DALLARI, op. cit., p. 8 a 10.



Nesta significa “autonomia, a saber, o poder de autodeterminação” enquanto naquela “significa ausência de coerção”<sup>116</sup>.

Entretanto, ainda que livres, poderiam ser os homens obrigados a participar politicamente? Tal situação nos remete à reflexão sobre o voto, a mais comum e acessível forma de participação política: nem sempre e nem tão ampla ao longo da história. Votar no Brasil, por exemplo, é obrigatório (em outros países não). O cidadão, eleitor, é obrigado a comparecer a uma sessão eleitoral no dia da votação e depositar seu voto. Contudo, ainda que obrigado ao ato formal, mecânico, de depositar seu voto, o cidadão pode abster-se da participação subjetiva do processo de escolha de seus representantes, na medida em que vota em branco ou anula o voto. Portanto, estamos a falar da obrigação de dirigir-se a uma urna e depositar o voto, o que é diferente da obrigação de manifestar seu desejo de eleitor, optando por este ou aquele candidato. Podemos chamar isto de *dever de voto* ou *obrigação eleitoral* relativa.

Voto é uma forma de participação política no processo democrático, dentro daquilo que se entende por democracia representativa, aquela em que os cidadãos sentem que, por “fazerem parte da nação, têm parte” real na sua condução e por isso “tomam parte” – cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se “sentem parte”<sup>117</sup>. Antes, contudo, é necessário entender como a participação, ou melhor, o direito de participação se comporta ao longo da história.

### **2.1.3. Direito e dever de Participação**

A história da humanidade está permeada de lutas constantes pela participação das pessoas, enquanto direito e dever de participar nos destinos da sociedade em que vive. É na modernidade, entretanto, que são registrados os maiores avanços desta participação, por variados motivos e em diferentes momentos históricos.

É possível observar, a partir da Revolução Industrial até os dias de hoje, uma crescente concentração das pessoas nas cidades. Este fenômeno de adensamento de pessoas em áreas geográficas limitadas funcionou como mola propulsora do incremento da participação nos destinos da sociedade. Esta concentração, necessariamente, fez surgir um novíssimo comportamento social, exigindo cada vez mais participação na condução dos problemas

---

<sup>116</sup> Cf. MERQUIOR, op. cit., p. 25.

<sup>117</sup> BORDENAVE, op. cit., p. 23.

advindos desta concentração urbana. Os motivos parecem e são óbvios, ou seja, quanto maior a concentração de pessoas maior a geração de demandas, maiores as necessidades, mais insumos são necessários no dia-a-dia. Isto faz gerar, por sua vez, restos, excessos, lixos, poluição, que necessitam manejo. Há que se considerar ainda a geração de conflitos advindos do convívio das pessoas, muito aproximadas umas das outras, em espaços reduzidos (vide as favelas), pessoas estas nem sempre unidas por laços sangüíneos (que podem aumentar a tolerância da convivência), o que não diminui ou elimina as potencialidades de conflito. Existe ainda, consideravelmente, uma insatisfação natural dos homens quanto á sua capacidade de acumular bens materiais. Todos querem mais a todo tempo. Isto tudo fervilhando num caldeirão urbano é sempre uma possibilidade de conflitos, problemas a serem enfrentados, que demandam a participação de todos na busca e implementação de soluções. Para todo direito subsiste uma obrigação.

Nesta linha, a participação é corroborada pelo permanente aperfeiçoamento dos meios e técnicas de comunicação, que *participava* os fatos sociais e as necessidades de solução de problemas para a população urbana com mais rapidez e eficiência, em “oposição ao imobilismo e dogmatismo da igreja e nobreza da sociedade feudal”<sup>118</sup>. Esta dinâmica favorecia, inexoravelmente, o *processo de conscientização*, no entender de Souza, o processo de elaboração da visão de mundo do homem sobre as coisas, na qual se fazem presentes os homens, as coisas e o próprio mundo<sup>119</sup>. Citando o escritor Osman Lins, Dallari<sup>120</sup> acrescenta que “não se pode conseguir qualquer mudança profunda na sociedade se não houver antes a mudança na consciência de cada um”, mudança esta estimulada pelo enfrentamento dos problemas sociais que a todos afetava indistintamente. Conscientizar uma pessoa para a participação política “é ajudá-la a fugir da alienação e despertá-la para o uso da razão”, contribuindo, viabilizando a percepção das “exigências morais da natureza humana”. Desta forma, para uma participação política efetiva, o “primeiro passo deve se dar no plano da consciência”, pois, via de regra, “o indivíduo conscientizado não fica indiferente e não desanima perante os obstáculos”.

O que é mesmo participação? Participação é um processo, social por excelência, cuja existência independe da interferência de agente externo. É um ponto de partida. Historicamente encontramos primeiro a dominação e, na medida da conquista, a participação,

---

<sup>118</sup> COVRE, op. cit., p. 22.

<sup>119</sup> SOUZA, Maria Luiza, op. cit., p. 87.

<sup>120</sup> DALLARI, op. cit., p. 43 e 53.

cujo processo participativo, quanto mais aprofundado, mais lento<sup>121</sup>. Não é uma questão relativa a pobre, miserável, marginal, excluído, mas uma questão que concerne a todos que não conseguem penetrar as decisões sobre questões que “dizem respeito às suas condições básicas de existência”, independente de classe ou grupo social. Participação, “longe de ser política de reprodução da ordem, é, sobretudo, questão social”<sup>122</sup>. Há uma tendência à intensificação dos processos participativos no mundo, sendo apontado como causas principais o descontentamento e a marginalização do povo nos assuntos decididos por poucos. Esta tendência acaba por agradar setores progressistas e conservadores: estes encontram na participação uma forma de “manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns” e aqueles acreditam nos objetivos libertários e igualitários com o crescimento da consciência crítica da população na medida do fortalecimento do poder de reivindicação e na capacidade de assunção do poder na sociedade<sup>123</sup>.

Neste sentido, conscientização “é organização, pois supõe tomada de atitude que implica a compreensão da força social da população quando articulada e organizada”. Ainda, “organização é conscientização, pois a população projeta, avalia e confronta sua força social com a dinâmica da realidade social”<sup>124</sup>.

O incremento da vida social urbana, distinta da sociedade feudal, desenvolveu uma nova racionalidade, composta de idéias que expressam valores incorporados pelos indivíduos e grupos ao longo da vida<sup>125</sup>. Esta racionalidade, esta ideologia, marcou o momento histórico - em especial na segunda metade do século XIX – quando a classe proletária urbana, "através de muitas lutas conseguiu conquistar o direito de participação política", elevando de forma considerável o universo de titulares de direitos políticos<sup>126</sup>.

É ainda no século XIX que as constituições vão se modificando, afirmando cada vez mais a igualdade de direitos entre as pessoas e consagrando o sufrágio universal, entendido como o direito de absolutamente todos participarem dos destinos políticos da sociedade, escolhendo representantes através do voto, para, nas assembleias políticas, estes representantes levarem a voz e reivindicações dos representados. Este direito já aparecia desde o século XVII, relativamente, e foi se aperfeiçoando com lutas através dos tempos. O direito de votar surge da necessidade de se eleger representantes, haja vista a dificuldade de reunir e coordenar as vontades de todos os detentores de direitos políticos. Acrescente-se a tal

---

<sup>121</sup> DEMO, op. cit., p. 19.

<sup>122</sup> SOUZA, Maria Luiza, op. cit., p. 81.

<sup>123</sup> BORDENAVE, op. cit., p. 12.

<sup>124</sup> SOUZA, Maria Luiza, op. cit., p. 93.

<sup>125</sup> COVRE, op. cit., p. 24.

<sup>126</sup> DALLARI, op. cit., p. 27.

dificuldade a inconveniência para os burgueses terem que participar de inúmeras e desgastantes reuniões, em detrimento de seus afazeres lucrativos. Desta dificuldade surge o sistema de representação, consistente em "dar a um representante o direito de falar e decidir em nome de muitos representados"<sup>127</sup>.

No início do sistema de representação, os representantes escolhidos recebiam dos representados uma lista de assuntos e qual posição a ser tomada nas assembléias, que era devidamente assinada pelo representante. Este se comprometia com a posição dos representados, sob pena de perda do mandato, ao que foi chamado de *mandato imperativo*. Este procedimento acabou sendo alterado, pois engessava a posição dos representantes, que se tornaram "verdadeiros empregados dos eleitores mais ricos", em regra os únicos com capacidade de voto. Tal sorte transformou-se com o tempo devido à luta da classe operária, culminando na conquista do direito de voto por todos, ao que se chamou sufrágio universal, inicialmente na Inglaterra do século XIX, e daí vai se disseminando gradativamente para outros países da Europa. É reconhecido, entretanto, que o processo eleitoral "é fortemente influenciado pelo poder econômico", aqui e alhures, e, igualmente, "pelas forças políticas dominantes", bem como pelo interesse das mega empresas que controlam os meios de comunicação, com virtual capacidade de manipular as informações e, conseqüentemente, as vontades populares. O sistema eleitoral necessita aperfeiçoamento para salvaguardar-se destas influências, aperfeiçoamento este mais cogitado na esfera do saber votar, expresso no "votar consciente", do que um aperfeiçoamento obtido na modificação estrutural do sistema eleitoral. Na segunda metade do século XIX, embora a classe operária já tivesse garantido níveis de participação significativos, inclusive com o direito ao voto, as mulheres ainda encontravam-se alheias ao processo de votação, o que gerou a mobilização e a luta pelo direito de voto e pelo "direito de não serem mais tratadas como pessoas de segunda categoria"<sup>128</sup>. No Brasil, o direito ao voto é conquistado pelas mulheres através do Código Eleitoral, Lei promulgada por Getúlio Vargas em 1932, após uma longa luta iniciada em 1917 por Bertha Lutz (filha de Adolfo Lutz), que, tendo estudado na Sorbonne, França, foi influenciada de sobremaneira pelo Movimento Sufragista Inglês, que espalhou os ideais igualitários pelo mundo<sup>129</sup>.

As mulheres, consideradas sem importância na cena política, foram vítimas por longo tempo de uma exclusão de gênero, vez que alijadas do direito de participação através do voto.

---

<sup>127</sup> *Idem*, p. 26 e 27.

<sup>128</sup> *idem* *ibidem*, op. cit., p. 45.

<sup>129</sup> COCHRANE, James. **Um equilíbrio frágil: 1919 – 1939**. Rio de Janeiro: Reader's Digest, 2004, p. 11; CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, p. 101 e 145; MASON, Antony. **O surgimento da era moderna, 1900 a 1914**. Rio de Janeiro: Reader's Digest, 2003, p.118.

Havia também a exclusão étnica, como verificada na África do Sul, por exemplo, onde a população negra, majoritária, não participava dos destinos políticos do país, fenômeno excludente conhecido por *apartheid*. A luta pela inclusão cidadã da população negra tornou-se mundialmente famosa após a condenação à prisão perpétua na década de 1960 de seu principal líder, Nelson Mandela. A luta sangrenta travada desde então pela igualdade social e política da população negra culminou com a libertação de Mandela no final dos anos 90, pondo fim ao abominável *apartheid*, consagrando o direito de voto a toda a população sulafricana, negros e brancos. Mandela foi posteriormente eleito presidente da África do Sul.

No Brasil, os ameríndios ou os nativos, silvícolas, selvagens, foram sempre tutelados pelo Estado, considerados sim pessoas de direito, mas não cidadãos, desta forma, não alcançados pelo direito ao voto. Esta exclusão vincula uma questão étnica a uma questão de direito civil. Ao optar pela “civilização”, pela inclusão, ou seja, no momento em que o índio obtém um CPF e um RG, ele/ela se torna cidadão brasileiro, portanto, com direito ao voto e aos demais direitos e obrigações assegurados a todos os cidadãos. Desta forma, no caso do índio, o direito a cidadania é mais uma questão formal do que de direito.

É possível resumir, no Brasil, o fenômeno da conquista do sufrágio universal gradativamente em três momentos: i) com a proclamação da República, em 1889, que estende a participação política através do voto a uma porção maior da população; ii) com a população feminina tornando-se eleitora em 1932; e iii) com o advento da Constituição Cidadã, em 1988, através da leitura do artigo 14, depreende-se que o direito de voto está assegurado a absolutamente todos, inclusive aos analfabetos, embora facultativo, última classe, por assim dizer, alijada do direito ao voto, e, na esteira, facultando o direito ao voto aos maiores de dezesseis e menores de dezoito anos. Durante o período do serviço militar obrigatório ficam excluídos do direito de votar os conscritos.

Houve considerável avanço no direito de participação, como salienta Carvalho J.<sup>130</sup>, referindo-se ao período entre 1930 a 1937, representando “um primeiro ensaio de participação popular na política nacional”. Mas a partir de 1945 cresce a participação do povo na política, “tanto pelo lado das eleições como da ação política organizada em partidos, sindicatos, ligas camponesas e outras associações.

A principal característica da democracia representativa, no dizer de Falcão<sup>131</sup>, “enquanto modelo dominante de representação política, é a ambição dos partidos políticos de deterem o monopólio da representação dos interesses dos cidadãos junto ao, e no Estado”.

---

<sup>130</sup> CARVALHO, J., op. cit., p. 111 e 146.

<sup>131</sup> FALCÃO, op. cit., p. 22 e 30.

Detendo, de certa forma, o monopólio da representação popular, os “partidos políticos não vêm com bons olhos a organização dos cidadãos em grupos de interesse que diretamente participam das decisões, controle e mesmo gestão do governo.

Embora o direito ao voto caracterize a democracia representativa, isto não é tudo e muito menos suficiente para uma democracia plena. Não se pode olvidar que banqueiros, grandes empresários e líderes partidários ainda conseguem imprimir suas vontades nos destinos políticos do Brasil, financiando campanhas milionárias para eleger candidatos comprometidos com seus interesses privados. Faltam também critérios para avaliar a qualidade de certos candidatos, *eleitos pelo povo*, num processo democrático, legítimo e aceito, mas tais candidatos possuem poucas condições de exercerem um mandato com dignidade, haja vista sua idoneidade extremamente questionável, muitas vezes com um passado antidemocrático ou condutas criminosas, mas que alcançam o cargo graças ao poder econômico e a alta capacidade de manietar as camadas mais modestas e carentes da sociedade.

Diante disto os partidos devem ser mais obstinados na seleção de seus filiados, sobretudo aqueles que se candidatam a cargos eletivos, evitando que os maus candidatos desvirtuem a imagem do partido, pois, conforme argumenta Carvalho J.<sup>132</sup>, “a aceitação dos partidos é ponto fundamental para a saúde de qualquer sistema representativo”. O resultado, como se pode verificar extensamente na realidade nacional, pode ser uma representação voltada a si (candidatos) ou aos interesses que financiaram sua eleição (corporações etc.). Os exemplos pululam pelo Brasil. A vontade popular, expressada apenas nas eleições de dois em dois anos, por um sufrágio universal não necessariamente consciente, necessita correções de rumo que estimulem e garantam - desatrelada do processo eleitoral - outros níveis de participação/interferência na gestão da coisa pública.

Todos têm o direito e o dever de participar dos destinos políticos da sociedade em que vivem. Isto se justifica pela complexa gama de interações no interior da sociedade, caracterizada por uma intensa e permanente troca (de bens e serviços) entre as pessoas, não havendo qualquer pessoa que de uma forma ou outra não dê ou receba algo de alguém. Faz parte daquele princípio do ser humano enquanto animal social, portanto, dependente das relações com outros na sociedade. Algumas pessoas rejeitam este direito e se omitem no dever de participar, por variados motivos. Uns não gostam de política, acreditam que isto seja algo reservado apenas aos políticos, e dedicam-se basicamente aos seus interesses particulares.

---

<sup>132</sup> CARVALHO J., op. cit., p. 149.

Não levam em consideração que o desenvolvimento de interesses particulares acontecem permeados pelo interesse público. Isto caracteriza falta de consciência, alienação, e estes indivíduos não visualizam que todos exercem alguma influência sobre o meio social. Se muitas pessoas assumem uma postura isolacionista ou passiva, “deixando as decisões para outros, um pequeno grupo, mais atuante ou mais audacioso, acabará dominando, sem resistência e limitações”<sup>133</sup>. É o germe do abjeto autoritarismo.

Desta forma, aqueles que preferem não participar acabam utilizados por grupos mais ativos, tornando o ato de participar uma espécie de mecanismo de defesa contra a supremacia do mais forte. Quem cala consente. Não sem espanto que o poder sempre esteve nas mãos de minorias. Via de regra, minorias mais articuladas financeiramente, organizadas e preparadas para o poder.

Existe também o sentimento egoísta orientando o pensamento de certas pessoas que se encontram de tal forma confortável economicamente que acreditam que sua participação seja desnecessária ou indiferente. Trata-se de uma espécie de comodismo, “já que participação supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias”<sup>134</sup>. Onde *farinha pouca meu pirão primeiro*, “mesmo com um mau governo”, não há, desta forma, para estes comodistas, o quê seja motivo para mudança. Esquecem, entretanto, que tal postura é moralmente injusta e não construtiva. O conforto econômico destas pessoas está diretamente vinculado àqueles economicamente desconfortáveis. Há uma fronteira limite entre conforto e desconforto - caracterizada pela miséria e degradação humana. A violação desta fronteira faz aumentar consideravelmente os problemas sociais, colocando em perigo a manutenção do conforto econômico, que depende, obviamente, de uma estabilidade social flagrantemente prejudicada com o crescimento da miséria, da exploração e das injustiças. Isto pode levar a um indesejável crescimento da marginalização e uma iminente convulsão social, o que, necessariamente, acarreta prejuízos generalizados para todos, e, sobretudo, para aqueles com mais conforto material e posses. Quem nada tem nada tem a perder<sup>135</sup>.

Existem aqueles que “se consideram impotentes para exercer alguma influência”, pois, não tendo poder econômico, político, militar e, não gozando de prestígio social, “não acreditam que possam fazer alguma coisa para melhorar as condições de convivência”. É um equívoco. Todos têm condições de exercer alguma influência política, pois são seres humanos

---

<sup>133</sup> DALLARI, op. cit., p. 33 e 34.

<sup>134</sup> DEMO, op. cit., p. 19 e 20.

<sup>135</sup> DALLARI, op. cit., p. 35 e 36.

como quaisquer outros, e, normalmente, avessos à injustiça. Ninguém quer ser injustiçado. É óbvio que aqueles indivíduos marginalizados e historicamente dominados se sentem sozinhos e sem meios para reagir. Mas na medida em que engrossam fileiras com outros na mesma situação, conversando, debatendo, ensinando, demonstrando com exemplos, promovendo uma transformação interior, fazendo com que “dentro de cada um nasça a convicção de que é justo e possível participar”, numa verdadeira tomada de consciência, os horizontes se transformam, “pois a força do grupo compensa a fraqueza do indivíduo”<sup>136</sup>.

Os exemplos demonstram que entre as camadas mais humildes da sociedade “existe mais solidariedade e espírito comunitário do que entre as classes mais ricas e socialmente privilegiadas”, e, ao denunciar uma injustiça inicia-se imediatamente seu combate. “O direito e o dever de participação são duas faces da mesma realidade: a natureza associativa do ser humano”, pois, sendo todos os seres humanos iguais por natureza, “não é justo que só alguns tomem as decisões que os outros ficarão obrigados a cumprir”<sup>137</sup>.

Complementando, a história é recheada de exemplos nos quais os grupos pequenos, quando imbuídos de poder absoluto, acabam por corromperem-se, perpetrando injustiças, promovendo a tirania e a degradação humana, afastando qualquer possibilidade de harmonia e paz social. Entretanto, sempre existem indivíduos e grupos com dificuldade em absorver injustiças. A atuação destes grupos, esta resistência, acaba por promover mudanças, seja na mesa de negociação, ideal, ou por uma via menos desejável, radical, detonando bombas.

Estamos no rumo de uma democracia mais participativa, garantida pela Constituição de 1988, como salienta Schier<sup>138</sup>, que considera o direito de participação “derivado das diversas regras que visam concretizar o complexo dos princípios constitucionais”, no bojo dos direitos fundamentais, “indissociáveis dos Estado Social e Democrático de Direito” que admitem a “inserção de novos direitos, bem como a modificação do conteúdo daqueles já assim consagrados, a partir do diálogo com a sociedade”. Este conteúdo, entre outros, “refere-se ao direito dos cidadãos de controlar os serviços públicos prestados pelo Estado ou por suas concessionárias”.

Existem várias formas de participação nos rumos da sociedade, como veremos.

---

<sup>136</sup> *Idem*, p. 37.

<sup>137</sup> *Idem ibidem*, p. 38. <sup>138</sup> SCHIER, op. cit., p. 27, 30 e 31



## 2.2. Formas de Participação

Participar, como vimos, manifesta-se de formas variadas. Considerando as limitações da natureza humana, “a participação só pode ocorrer através de grupos e comunidades e não de grandes organizações, geridas por uma tecnocracia atenta à eficiência e ao rendimento, mas indiferente às necessidades e aspirações da massa”<sup>139</sup>. No tocante à participação na gestão da coisa pública, esta pode ocorrer de várias maneiras, seja em prol de interesses particulares ou de interesses públicos. Verifica-se, basicamente, a participação individual, aquela em que o ator é o indivíduo e o interesse é seu, particular, ainda que visando secundariamente a coisa pública; e a participação coletiva, na qualidade de sociedade civil, que, na perseguição de interesses coletivos, alcança-se, em realidade, o interesse público. Ambos os casos veremos com mais detalhe.

### 2.2.1. Participação individual

Existe a participação restrita na interação familiar, no condomínio, na escola. Tal satisfação pode ou não abranger todos na sociedade. A participação particular equivale a uma micro-participação, semelhante à solidariedade mecânica, visto que a interação advinda desta participação circunscreve-se a um número limitado de sujeitos (atores) num espaço geográfico de menores dimensões. Vale destacar, entretanto, que mesmo na esfera dos interesses privados, onde o bem comum individual ou privativo é perseguido, direta ou indiretamente o ambiente público será influenciado, positivo ou negativamente.

“A participação é requisito de realização do próprio ser humano”, como já abordado. Entretanto, como se reconhece, “processos de cooptação existem”, mas não devemos em qualquer caso, deixar de considerar a importância da participação “e de resgatar o seu verdadeiro significado”. Vale ressaltar ainda que “o desenvolvimento social do homem requer participação nas definições e decisões da vida social. É nesse sentido que o resgate deste processo precisa ser trabalhado”<sup>140</sup>.

Existe uma outra modalidade de participação “na qual identifica o cidadão como agente de poder”. É a participação dos cidadãos que ingressam no poder público enquanto servidores, através de aprovação em concursos públicos e investidura; ou nos cargos em que

---

<sup>139</sup> SAWAIA, Bader Burihan. Participação social e subjetividade. In: SORRENTINO, Marcos **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001, p. 121.

<sup>140</sup> SOUZA, Maria Luiza, op. cit., p. 83.

são nomeados (nos casos de cargos em comissão ou por contrato temporário), conforme lição de Schier<sup>141</sup>. E existe o exercício do direito de participação, ainda sob a ótica desta autora, quando o cidadão colabora, voluntariamente, ou sob prestação de serviço profissional, na gestão privada de interesses públicos. É o caso da delegação de serviços públicos a particulares, via concessão, permissão e autorização. Existe ainda a participação via “subscrição pelo particular de ações de sociedades de economia mista”; no caso em que o particular exerce um cargo ou função honorífica; como voluntário na defesa civil em caso de catástrofe e calamidades; no trabalho em mutirão para obras públicas ou de interesse público; na participação em conselhos ou colegiados de órgãos públicos. Os colegiados são órgãos “pluripessoais” e desempenham funções de aconselhamento ou deliberação e são – via de regra - constituídos por agentes públicos e membros da sociedade civil.

Quando falamos de sociedade civil já falamos de algum tipo de organização e, conseqüentemente, de alguma forma de participação da sociedade, que assume “formas conscientes e políticas de organização”, que partem sempre da existência de “interesses conflitivos”<sup>142</sup>.

Os interesses particulares buscam, via de regra, a satisfação dos anseios de pessoas em relação a outras. A participação apresenta-se em duas bases: uma afetiva, calcada no prazer em realizar coisas conjuntamente com outros homens; e outra instrumental, pois “fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos”. A combinação do prazer com o instrumento participativo torna-se um “caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo”, ao mesmo tempo em que satisfaz outras necessidades, como a interação com os outros, “a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros”. Mas tal combinação não está livre de conflitos, pois uma base pode se sobrepor a outra, tornando a participação “puramente consumatória”<sup>143</sup>.

A participação tem diferentes formas, desde as mais primárias às mais complexas. Como participação primária indicamos, além daquelas de nível familiar, as associações de bairro, entidades assistencialistas, e pequenas ONGs, todas circunscritas a um espaço geográfico limitado. Como participação mais complexa indicamos as ONGs de maior porte; o exercício do voto para eleger representantes para cargos no executivo e no legislativo; os

---

<sup>141</sup> SCHIER, op. cit., p. 113 e 114.

<sup>142</sup> DEMO, op. cit., p. 27 e 29.

<sup>143</sup> BORDENAVE, op. cit., p. 16.

partidos políticos; a investidura em cargo público (por indicação, mérito ou votação popular). E como veremos, na busca de solução pela via judiciária.

A participação primária pode ser exemplificada por indivíduos que se juntam numa frente de luta pela melhoria dos equipamentos urbanos de um bairro ou uma cidade. Esta frente de luta pode ser informal, o que exige níveis de articulação e organização menores, e atingidos os objetivos, tal frente pode se dissipar. Mas pode, diferentemente, optar por uma formalização, como, por exemplo, o de uma associação de bairro, com estatuto, diretoria e assembléias. Há vantagens e desvantagens. No rol das vantagens está o fato de que, bem organizada, a associação tem força para reivindicar seus objetivos com mais peso, podendo, de forma bastante concreta, interferir na política local, garantindo a melhoria e manutenção das condições de vida da comunidade. Como desvantagem podemos indicar que as organizações comunitárias tendem a confiar a consecução de seus objetivos a uma diretoria, democraticamente composta, mas por um número restrito de pessoas. Geralmente pessoas abnegadas, dispostas a sacrificar seus interesses pessoais. Não raro os integrantes da diretoria vão se retirando, deixando o trabalho a cargo de dois ou três, quando muitos, que acabam fadados ao cansaço pelo volume de exigências daqueles que tudo sabem, que tudo conhecem, mas que pouco ou nada fazem para contribuir; mas que se negam ao trabalho apresentando desculpas de toda natureza. São muitas as dificuldades a serem administradas, os altos e baixos, mas as associações de bairro seguem, às centenas, conquistando melhorias e interferindo politicamente no âmbito de suas circunscrições.

Para efeito de nossa abordagem, o interesse público é o que mais interessa, tendo em vista a realização do bem comum a todos indistintamente. Visamos uma macro-participação, como resultado da soma das micro-participações; visamos uma solidariedade orgânica, como resultado da soma dos esforços dos indivíduos agregados em prol de objetivos que, ao final, visam qualidade de vida e dignidade para todos, indistintamente. Os atores conjuntamente perseguem objetivos coletivos que beneficiam todos. Este conjunto de atores forma a sociedade civil, que não se confunde com governo ou a figura do Estado, que necessita ter seu papel redefinido, conforme Zugno<sup>144</sup>, “quando se trata de repensar nosso destino econômico e social, a consolidação da democracia e a ampliação do próprio conceito de cidadania”.

---

<sup>144</sup> ZUGNO, op. cit., p. 28.

### 2.2.2. Sociedade civil

Em todo o mundo o crescimento das organizações e da mobilização social demonstra “saúde democrática”<sup>145</sup>. Existem inúmeras organizações da sociedade civil, configuradas na forma de ONGs, atuando em diversas áreas, por distintos meios e formas. Defendem os direitos das minorias, gênero, homossexuais, negros etc. O termo ONGs, importante lembrar, foi criado pela Organização das Nações Unidas, em 1950, “para sintetizar um conjunto muito variado e heterogêneo de organizações internacionais não oriundas de acordos governamentais e atuantes no âmbito supranacional”<sup>146</sup>.

As ONGs ambientalistas são as que mais nos interessam no escopo do presente trabalho, surgidas, principalmente, a partir da década de 1970, embora já existissem algumas delas desde a década de 1930, como a Sociedade dos Amigos das Árvores, fundada pelo botânico Alberto Sampaio e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN, fundada em 1958<sup>147</sup>. Eram em número limitado, mas com objetivos específicos. Estas organizações são voltadas à proteção ambiental através de práticas combativas, denunciando e promovendo manifestações de conscientização. Existem também aquelas de consultoria e assessoria em projetos ambientais, estabelecendo acordos duradouros e frutíferos com governos, inclusive, voltados à administração e manejo de áreas protegidas<sup>148</sup>. Mas é a partir dos anos 1990 que as ditas ONGs ambientalistas se multiplicam em número e qualidade, em parte eclipsada pela ECO 92, que colocou a questão ecológica na mídia e na agenda de governos e da sociedade civil. Estas ONGs tornam-se mais influentes e, segundo Herculano<sup>149</sup>, “demonstraram a capacidade de informação e de organização para pleitearem obter cerca de 25 milhões de dólares como recursos”, recursos estes provenientes de “mecanismos de conversão da dívida externa brasileira em projetos ambientais, segundo Resolução 1840 do Banco Central”.

---

<sup>145</sup> FALCÃO, op. cit., p. 41.

<sup>146</sup> FERREIRA, Lúcia da Costa. Ambientalismo brasileiro nos anos 1990: crise e oportunidade de mudança social. In: SORRENTINO, Marcos. **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001, p. 69.

<sup>147</sup> URBAN, *Missão (quase) impossível.*, op. cit., p. 31-32.

<sup>148</sup> DOUROJEANNI, Marc J. Áreas protegidas: problemas antiguos y nuevos rumbos. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró- Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. I, p. 83 e 84.

<sup>149</sup> HERCULANO, op. cit., p. 136.

As ONGs ambientalistas, de menor porte, cuja dinâmica de gestão é semelhante às associações de bairro, atuam localmente e dedicam-se, via de regra, à proteção de atributos ecológicos de alguma área específica; ou visam a educação ambiental nas escolas; ou defendem a agricultura orgânica; ou reivindicam a criação ou dão suporte à gestão de uma Unidade de Conservação, tarefas muitas vezes difíceis e causadoras de conflitos<sup>150</sup>.

A despeito da “baixa organicidade do movimento ambientalista”, segundo Herculano<sup>151</sup>, as ONGs contam com “alta escolaridade de sua militância”, chegando a mais de 80% o nível superior de instrução de suas lideranças. As ONGs “representam hoje uma alternativa real de absorção de mão-de-obra altamente qualificada e criativa”<sup>152</sup>. Não sem efeito é o argumento de Demo<sup>153</sup>, em que a “defesa do meio ambiente tem sido feita melhor pela sociedade organizada do que pelo Estado e, sobretudo, do que pelo mercado; nesse campo existem ONGs realmente qualitativas, militantes, dotadas de notável competência política.

Mesmo com a dedicação de pessoas tecnicamente mais preparadas na seara ambiental, a luta das ONGs é dura, e muitas vezes com poucos resultados efetivos. Mas as ONGs não representam uma forma única de militância ambiental. Existem outras formas de organizações (espontâneas ou formais), valendo examinar o conceito das redes de conexões (*networks*), que, segundo Franco<sup>154</sup>, “exprimem a emergência de novas formas de gestão e de relacionamento social e político, tornando inadequados os modelos piramidais e burocráticos”. O advento da internet, uma rede de comunicação por excelência (*sui generis*), e que permite a conexão de pessoas e grupos em todo o mundo, de forma praticamente instantânea, confirma a idéia de atuação em rede, independente de qualquer liderança formal ou qualquer institucionalização. Grupos de discussão via internet são capazes de mobilizar um grande número de pessoas em torno de um assunto qualquer, conclamando para a participação em abaixo-assinados eletrônicos, ao envio de mensagens para este ou aquele destinatário etc.; e são capazes de mobilizar fisicamente, convocando para manifestações, audiências, reuniões etc. Trata-se de ferramenta indispensável na atualidade, como se comprova com a reflexão de

---

<sup>150</sup> FERREIRA L., op. cit., p. 72; RÖPER, Monika. A difícil arte do planejamento participativo: a implementação da APA estadual de Chapada dos Guimarães como exemplo de institucionalização territorial. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2000, Campo Grande. Anais... V. II, p. 70, 71 e 77.

<sup>151</sup> HERCULANO, op. cit., p. 138.

<sup>152</sup> FERREIRA, op. cit., p. 77.

<sup>153</sup> DEMO, Pedro. *Participação e avaliação – projetos de intervenção e ação*. In: *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. Marcos Sorrentino. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001, p. 181.

<sup>154</sup> FRANCO, op. cit., p. 95.

Franco<sup>155</sup>, em que “o desenvolvimento tecnológico de comunicação e informação”, em vários níveis, ao que chama de uma volta a *Ágora*, uma “*ágora eletrônica*”, descentraliza o poder de decidir, “o que constitui uma das formas de viabilizar a co-decisão da sociedade nos assuntos de governo”. Citando Muller (1980), na medida em que caminhamos para o terceiro milênio, “a participação em networks se torna a nova democracia”.

Um pouco mais complexa é a participação da sociedade civil em partidos políticos, seja na militância ou na candidatura a cargo público. Em síntese, participar interessa sempre às pessoas, ao grupo, ao povo; “toda a humanidade se beneficia quando um ser humano se dispõe a pensar e agir em defesa da dignidade”<sup>156</sup>. O interesse é sempre válido, seja para tomar decisões utilizando regras preexistentes, seja para estabelecer novas regras. Organização e conscientização são pré-requisitos da participação e podem variar em grau e complexidade. Organizado e conscientizado o povo tem melhores condições de participação; tem melhor condição de escolher governantes. As sociedades humanas necessitam de governo, preferencialmente escolhido de forma participativa. A participação estimula a solução pacífica e satisfatória de conflitos e, ao mesmo tempo, garante “o controle das autoridades por parte do povo”, haja vista que o poder centralizado facilita a corrupção e a má utilização de recursos públicos. “Quando a população participa da fiscalização dos serviços públicos, estes tendem a melhorar em qualidade e oportunidade”<sup>157</sup>.

Mas escolhido democraticamente o governo, não cessa a participação popular. Existe uma precariedade da democracia representativa, na medida em que os representantes – uma vez eleitos – não buscam exercer outras formas de participação popular direta. Neste sentido vale destacar o direito de informação, assegurado na CF 88, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, que permite ao cidadão exigir dos governantes, sob pena de responsabilidade, informações de interesse particular ou coletivo, mantendo, assim, um estreito acompanhamento da gestão pública.

Neste sentido Silva<sup>158</sup> complementa que “o precário funcionamento da democracia representativa não seria obstáculo à implementação dos instrumentos de democracia semidireta”, entendendo democracia semidireta como uma combinação entre democracia representativa, tradicional (eleição de representantes para o Legislativo e o Executivo) e formas de participação direta (votação em questões de interesse público), através dos mecanismos constitucionais vigentes. Entre estes mecanismos, destacam-se as Audiências

---

<sup>155</sup> *Idem*, p. 99 e 123.

<sup>156</sup> DALLARI, op. cit., p. 51.

<sup>157</sup> BORDENAVE, op. cit., p. 13.

<sup>158</sup> *apud* BENEVIDES, 1999, p. 34.

Públicas, instituto não previsto amplamente na CF 88 (exceto no artigo 58, § 2º, II), no qual fica assegurado ao cidadão o direito de ser ouvido, podendo, desta forma, influenciar na tomada de decisões na esfera administrativa<sup>159</sup>. O instituto da Audiência Pública consagra-se, como veremos, com maior relevância no Estatuto da Cidade.

Em nível decisório, mecanismos como o Plebiscito, o Referendo e a Iniciativa Popular, previstos no artigo 14 da CF 88, são formas de participação direta do povo e podem instrumentalizar a soberania popular, relativamente, como elemento essencial da democracia<sup>160</sup>. Relativamente, pois a iniciativa de convocar Plebiscito ou Referendo segue como prerrogativa do aparato legislativo; ou do executivo, dependendo, de qualquer forma, de aprovação legislativa, o que, ao final, acaba sendo sempre uma decisão política circunscrita ao sistema de representação política, via mandatários eleitos pelo voto.

Situação invertida é prevista no caso de Iniciativa Popular (CF 88, artigo 14, III), na qual está prevista a elaboração de Projeto de Lei, e submissão do projeto em qualquer instância, através de – como o nome do instituto menciona – iniciativa popular. Para o caso de projeto de lei em nível municipal, exige-se cinco por cento do eleitorado de um município (CF 88, artigo 29, XIII); em nível dos estados federados, a CF 88, em seu artigo 27, § 4º, deixou a critério dos estados disporem sobre o processo legislativo para os casos de iniciativa popular no nível estadual; em nível federal, os projetos de lei de iniciativa popular devem ser subscritos por um por cento do eleitorado nacional, conforme o artigo 61, § 2º da CF 88.

Na opinião de Souza<sup>161</sup>, a iniciativa popular é um instituto que se basta pelo parágrafo único do artigo 1º da CF 88, que prevê como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil o princípio da soberania popular, exercido “por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. O instituto encontra-se regulamentado pela Lei 9.709, de 18.11.1998. Este instituto participativo é de pouca tradição no Brasil, o que inviabiliza uma análise mais profunda. Em qualquer caso, há que se destacar o fato de que um projeto de lei de iniciativa popular, seja em qualquer instância, depende do processo legislativo normal, sujeitando-se a todas as artimanhas conhecidas que agilizam ou engavetam sua aprovação, sem contar o fato das emendas poderem descaracterizar o espírito inicial de um projeto de lei. Tal sorte coloca este instituto no mesmo grau de relatividade a que chamamos atenção no caso do Plebiscito e do Referendo, ou seja, dependente da aprovação dos legisladores e sanção do chefe do executivo.

---

<sup>159</sup> SCHIER, op. cit., p. 124.

<sup>160</sup> DALLARI, op. cit., p. 110.

<sup>161</sup> SOUZA, Leonardo Barros. **Iniciativa Popular**. São Paulo: IBCCRIM, 2003, p. 49.

O governo não é perfeito. Não é onipresente e nem tudo que faz é feito com eficiência, embora devesse ser; nem tudo que é gerido pelo governo é feito tendo-se em vista o bem comum; nem tudo que possa ser considerado de cunho político visa o interesse coletivo; nem tudo que fica ao arbítrio do governo tem como pano de fundo os interesses coletivos. É bem verdade que os governantes atuam (ou deveriam atuar) adstritos à lei, que são feitas por representantes do povo, tendo por conteúdo uma vontade geral, ainda que somente em teoria<sup>162</sup>. Sob este prisma, Franco<sup>163</sup>, tratando de governo local, chama de coletivo cooperante esta nova visão, esta “nova prática de gestão administrativa e política - com a introdução da co-decisão e do governo para as peculiaridades”, deixando claro que um novo modelo de desenvolvimento humano é possível, a partir de uma plataforma participativa.

Ainda na seara das participações mais complexas, vale destacar o estado de permanente prontidão em que os cidadãos se encontram ou deveriam se encontrar, pois “o direito de participação garante aos cidadãos a possibilidade de exercer o controle dos atos administrativos”, transformando o cidadão numa espécie de “cidadão-sensor”, uma espécie de vigilante da moralidade pública<sup>164</sup>. Verificada a violação da lei (ativa ou omissiva), verificada uma imoralidade perpetrada pelos administradores públicos (leia-se governantes e demais integrantes do Poder Público, como o legislativo e o judiciário), é possível e ao mesmo tempo necessário, invocando o princípio da legalidade, que os verdadeiros donos do poder (o povo) tomem providências, nas instâncias pertinentes, até mesmo e principalmente a judiciária, no intuito de reverter o comando ilegal. Esta atuação tem lastro no “direito de petição”, previsto pela CF 88 em seu artigo 5º, XXXIV. Trata-se de um mecanismo que assegura a qualquer um do povo acessar o aparelho do Estado para o fim de reclamar uma providência sobre os atos ilegais da Administração Pública.

Qualquer um do povo ou entidade da sociedade civil pode encaminhar representação ao Ministério Público - MP, denunciando imoralidades ou ilegalidades perpetradas por governantes. O MP tem função constitucional (artigos 127 ao 129) de agir na defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, os conhecidos interesses difusos. Pode também o cidadão atuar diretamente em juízo na defesa do regime democrático, isoladamente ou em litisconsórcio, através de ação popular<sup>165</sup>, por exemplo, direito este garantido pela CF 88, artigo LXXIII. Esta via é, infelizmente, pouco utilizada, uma vez que o cidadão, embora isentado das custas judiciais (aplicáveis somente nos casos de

---

<sup>162</sup> SCHIER, op. cit., p. 50.

<sup>163</sup> FRANCO, op. cit., p. 43.

<sup>164</sup> SCHIER, op. cit., p. 54 e 56.

<sup>165</sup> Regulada pela Lei 4.717, de 29.06.1965.



litigância de má fé), necessita ser representado por um advogado cujos honorários nem sempre são dispensados. Neste sentido seria importante que a tão assoberbada Defensoria Pública assumisse a atribuição de patrocinar Ações Populares. Ou que fosse facultado ao cidadão o ingresso em juízo sem advogado, a exemplo dos Juizados Especiais. Ou, conjecturando algo bem mais avançado em termos democráticos, a figura de um *ombudsman*<sup>166</sup>. Schier<sup>167</sup>, citando José Cretella Jr., afirma que o instituto do *ombudsman* é “um dos meios mais eficazes para o controle da legalidade e da moralidade administrativa”.

Outra via de ingresso em juízo, através de ONGs, por exemplo, é a Ação Civil Pública<sup>168</sup>, ferramenta bastante utilizada pelo MP nas pendengas de caráter difuso. Todas estas formas de abordagem do Poder Judiciário, invocando, reivindicando uma satisfação judicial para corrigir os desvios de conduta do governo, em qualquer instância, em qualquer tempo e em qualquer lugar do país, traduzem-se num exercício democrático mais complexo, sem menosprezo das demais formas de participação cidadã. Desta forma, “o direito de participação é o direito que traduz na possibilidade de intervenção direta ou indireta do cidadão na gestão administrativa, de caráter consultivo, deliberativo ou fiscalizatório”<sup>169</sup>.

### 2.3. Gestão Participativa de UCs

A gestão participativa de UCs é uma diretriz utilizada em muitos países onde existem alianças pela conservação dos recursos naturais. Este mecanismo de administração conjunta de UCs permite o envolvimento de pessoas com diferentes níveis sociais e escolaridade<sup>170</sup>. São atores da esfera pública (diferentes órgãos governamentais) e da esfera privada (sociedade civil = ONGs em geral), bem como o setor privado (empresas e empreendedores individuais), além das universidades<sup>171</sup>. O incentivo à criação e gestão de UCs por populações locais e organizações privadas é uma forma de legitimação social e os Planos de Manejo

---

<sup>166</sup> Nos países de democracia avançada como, p. ex., a Suécia, funcionário do governo que investiga as queixas dos cidadãos contra os órgãos da administração pública (Aurélio Eletrônico – Edição Século XXI).

<sup>167</sup> SCHIER, op. cit., p. 127.

<sup>168</sup> Regulada pela Lei 7.347, de 24.07.1985.

<sup>169</sup> CANOTILHO, citado por SCHIER, op. cit., p. 58.

<sup>170</sup> SOUZA Ilma; SOARES, Jailma; VENTURA, Roberto; PEIXOTO, Rogério; SANTO, Ineide P.; P.; BAVAY, Cibele; LUZ, Leda. **DIPUC – Diagnóstico participativo de unidades de conservação**. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2002, Fortaleza. Anais..., p. 3 e 4.

<sup>171</sup> CORTE, Dione Angélica de Araújo. Planejamento de gestão de APAs. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. II, p. 95.

assumem caráter social na medida em que promovem a integração da UC à vida econômica e social das comunidades vizinhas<sup>172</sup>.

Nesta senda, vale ressaltar que desde a Constituição de 1988 “buscou-se ver no cidadão não mais um simples destinatário do poder, procurando-se reconhecer que é ele que está na origem de todo o poder”<sup>173</sup>, especialmente em matéria ambiental, valendo-se de uma hermenêutica pelo viés participativo, na medida em que a leitura do *caput* do artigo 225 determina que é direito de todos (= todos os seres vivos) um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (não só humana), impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (grifo nosso). Uma nova política sócio-ambiental busca parcerias, assemelhando-se ao que contempla a teoria aristotélica, conforme Wiedmann, que vincula a resolução de conflitos à participação social<sup>174</sup>. Desde os anos 1990 as políticas ambientais vão se concentrando na concepção e coordenação de políticas e projetos voltados às áreas protegidas, “deixando a execução de algumas ações locais para diferentes parceiros institucionais (ONG’s, associações locais, Fundações, Universidades, entre outras)”<sup>175</sup>. Com este espírito Freitas indica que a gestão de UCs deve ser um processo amplamente participativo, aberto a todos os setores, público e privado, com o fomento desta participação via comitês locais e conselhos consultivos, que permitam o gerenciamento e planejamento da UC<sup>176</sup>.

Existe uma imposição para defender e preservar a integridade do meio ambiente, não só ao Poder Público, mas em pé de igualdade à coletividade. É neste espírito que a CF 88 (artigo 225, § 1º, IV) ao exigir Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA na concessão de licenciamento ambiental para atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, determinou que se dará publicidade ao procedimento de licença, com o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA. Esta publicidade é uma referência significativa dos avanços rumo a uma democracia participativa na medida em que comprova a adoção do princípio da publicidade dos atos administrativos. Trata-se de um instrumento de controle social do poder e hipótese da

---

<sup>172</sup> GUATURA, Inah Simonetti. Sistema nacional de unidades de conservação da natureza – snuc – lei nº 9.985, de 18/07/00. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2000, Campo Grande. Anais... V. I, p. 32.

<sup>173</sup> SCHIER, op. cit., p. 109.

<sup>174</sup> WIEDMANN, op. cit., p. 116.

<sup>175</sup> MEDEIROS, op. cit., p. 609.

<sup>176</sup> FREITAS, Gustavo Suarez de. Participação privada, terceirização e co-gestão no manejo de unidades de conservação. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. 1, p. 207 e 208.

participação popular, pois pode interferir efetivamente nas decisões de governo, como ressaltam Santos<sup>177</sup> e Graf<sup>178</sup>.

José Afonso da Silva, comentando sobre o instituto do EIA/RIMA<sup>179</sup> no Decreto 99.274/90 e na Resolução CONAMA 001/86, ensina que tornado publico o RIMA, abre-se prazo para o recebimento de comentários dos órgãos públicos e demais interessados, promovendo-se em seguida a realização de audiência pública<sup>180</sup>. Vale também lembrar Bobbio, para quem a transparência e a informação são armas pró-democracia, enquanto o segredo é a essência da tirania<sup>181</sup>.

Ainda em sede constitucional, a participação da sociedade nos Conselhos de Unidades de Conservação, eixo de nosso trabalho, é, certamente, um dos mecanismos embutidos no dever, na imposição do Poder Público e da coletividade, através dos quais é possível efetivar a defesa e preservação da integridade ambiental. Mukai<sup>182</sup>, buscando reforçar o dever da coletividade em participar dos destinos da *res publica* na esfera local, alerta para a possibilidade de inconstitucionalidade de leis ou diretrizes que não contemplem a participação das entidades civis ambientalistas, na esfera dos Estados e Municípios, “onde suas Constituições e Leis Orgânicas contemplarem regras da espécie”. O SNUC não é, entretanto, uma lei pioneira ao integrar Poder Público, sociedade civil organizada e universidade na gestão da coisa publica, através de mecanismos participativos. Como sub caminho, infraconstitucional, cabe igualmente destacar a título ilustrativo a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 08.01.97) que criou os Comitês de Bacias Hidrográficas<sup>183</sup> (artigo 33, inciso III), que traz a sociedade civil para o debate e deliberação concernente aos interesses de determinada bacia hidrográfica. José Afonso da Silva<sup>184</sup> pondera que a complexidade do sistema, contando com a participação de diversas instâncias na gestão dos recursos hídricos, inclusive com a garantida participação da Sociedade Civil, “torna o funcionamento do Sistema muito complicado e burocratizado”.

---

<sup>177</sup> SANTOS, op. cit., p. 17 e 19.

<sup>178</sup> GRAF, Ana Cláudia Bento. O direito à informação ambiental. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org.). **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá Editora, 2002, p. 13.

<sup>179</sup> Estudo de Impacto Ambiental / Relatório de Impacto no Meio Ambiente.

<sup>180</sup> SILVA, José Afonso da, op. cit., 2002, p. 297.

<sup>181</sup> *apud* FALCÃO, op. cit., p. 58.

<sup>182</sup> MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 40.

<sup>183</sup> O comitê de bacia é um tipo de organização inteiramente nova na administração dos bens públicos no Brasil, contando com a participação dos usuários, das prefeituras, da sociedade civil organizada, dos demais níveis de governo (estaduais e federais), e destinados a agir como o que se poderia denominar o “parlamento das águas da bacia”, pois seriam esses comitês o fórum de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica.

<sup>184</sup> SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 141.

A Lei 9.612, de 19.02.98, que instituiu o Serviço de Radiodifusão Comunitária, garante a participação tanto da sociedade civil como de pessoas individualmente, ao determinar a instituição de um Conselho Comunitário com o objetivo de acompanhar a programação da emissora (artigo 8º).

A Política Nacional de Educação Ambiental, positivada pela Lei 9.795, de 27.04.99, está permeada pela participação popular como mecanismo de implementação da Política de Educação Ambiental, em todos os níveis.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10.07.01) advém de uma imposição Constitucional, nos termos do artigo 29, inciso XII da CF 88. Tornou “obrigatória a participação da comunidade no planejamento do município”, na medida em que expressou como diretrizes da Política Urbana a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (artigo 2º, inciso II)<sup>185</sup>. Neste sentido, La Rovere<sup>186</sup> expressa que a gestão participativa, “além de propiciar o aporte de recursos técnicos, institucionais e financeiros dos demais setores (privado, ONGs, comunitário), amplia a responsabilidade de toda a sociedade”. E, para garantir tal gestão democrática, ficam garantidos alguns instrumentos de participação, como órgãos colegiados (Conselhos, por exemplo), debates, audiências (e consultas públicas), conferências, iniciativa popular de projeto de lei<sup>187</sup>, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 43 e incisos).

Ainda nesta linha, a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP (Lei 9.790, de 23.03.99, regulamentada pelo Decreto 3.100, de 30.06.99), dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Esta Lei representa um novo marco legal para o Terceiro Setor, tratando de regular as relações entre Estado e Sociedade Civil. Segundo Canali<sup>188</sup>, servindo-se de Ferrarezi, as reformas trazidas pela lei podem aumentar a “capacidade de influir nas decisões públicas e de aduzir e alavancar novos recursos ao processo de desenvolvimento do país”, reforçando que “o público não é monopólio do Estado” e que o “olhar público da sociedade civil detecta problemas, identifica oportunidades

---

<sup>185</sup> ROCHA, op. cit., p. 43.

<sup>186</sup> LA ROVERE, Ana Lucia Nadalutti. Gestão ambiental urbana: rumo a cidades sustentáveis. In: ROCHA, Nilton Almeida (Org.). **Novas leituras de administração municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2002, p.113.

<sup>187</sup> Examinar SOUZA, Leonardo Barros de. **Iniciativa Popular**, São Paulo: IBCCRIM, 2003.

<sup>188</sup> CANALI, Gilberto Valente. Descentralização e subsidiariedade na gestão de recursos hídricos – uma avaliação da sua recente evolução em face da lei 9.433/97. In: FREITAS, Vladimir Passos de (org). **Direito ambiental em evolução**. Curitiba: Juruá Editora, 2002, p.140.

e vantagens colaborativas, descobre potencialidades e soluções inovadoras em lugares onde o olhar do Estado não penetra”.

O grande avanço da lei em comento e que tem grande pertinência para as Organizações da Sociedade Civil é a capacidade de contratar com o Estado, de forma simples e desburocratizada, através do Termo de Parceria, cujos moldes legais permitem um elevado grau de transparência na utilização de recursos públicos por entes privados de fim público. Não sem efeito, o SNUC exige a qualificação de OSCIP para os casos de gestão compartilhada de UCs por ONGs, como veremos, garantindo-se desta forma a observação desta lei. Existem no Brasil pelo menos quatro UCs federais manejadas através de parceria com ONG, sendo o Parque Nacional da Serra da Capivara, pela Fundação Museu do Homem Americano - FUMDHAM, no Piauí; o Parque Nacional Grande Sertão Veredas, pela Fundação Pró Natureza - FUNATURA, em Minas Gerais; o Parque Nacional da Serra do Divisor, pela SOS Amazônia, no Acre; e o Parque Nacional do Jaú, pela Fundação Vitória Amazônica, no Amazonas<sup>189</sup>.

Outro exemplo do envolvimento de ONG com a criação de UC é citado por Torrecilha ao abordar a criação do Parque Nacional da Serra da Bodoquena, que foi inicialmente pensado na esfera governamental, em 1990, mas “começou a tomar corpo pela investida das ONGs e comunidade científicas locais (...) e equipe técnica do IBAMA”. A mobilização das ONGs culminou com a criação do Comitê Pró-Parque Nacional da Serra da Bodoquena, formalizado com a participação da sociedade civil e governo<sup>190</sup>.

Destaque também para a gestão compartilhada, através de Termo de Parceria, firmado entre o Centro de Recursos Ambientais – CRA (órgão estadual de meio ambiente da Bahia) e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Baixo Sul da Bahia que administra a Área de Proteção Ambiental – APA do Pratigi sob todos os aspectos legais, ficando a cargo do CRA as ações de fiscalização punitiva e processos de licenciamento ambiental<sup>191</sup>.

É pertinente lembrar Moraes, que chama atenção para o fato de que agências internacionais de financiamento exigem um processo participativo de gestão de UCs, que,

---

<sup>189</sup> DOUROJEANNI, op. cit., p. 44; PÁDUA, op. cit., p. 111.

<sup>190</sup> TORRECILHA, Sylvia. Processos participativos na criação de unidades de conservação. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2000, Campo Grande. Anais... V. I, p. 147.

<sup>191</sup> CARVALHEDO, Soraya P.; SILVA, Marion L. B.; CUNHA, Rogério S.; NASCIMENTO, Ricardo S.; COSTA, Marcelo da 2002. Área de proteção ambiental do pratigi: uma experiência inovadora de parcerias. In: **III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2002, Fortaleza. Anais... p. 251.

para ocorrer de forma plena, devem estar devidamente implantadas, no que o CUC pode colaborar de sobremaneira<sup>192</sup>.

O planejamento e o manejo participativo é um aspecto importante para a efetivação de UCs<sup>193</sup>. Vale destacar que tratar de Gestão Participativa é considerar a sociedade civil como um ator importante, especialmente através das ONGs ambientalistas. São elas que, freqüentemente, possuem em seus quadros uma gama de técnicos qualificados e capazes de conceber e implementar projetos respeitáveis na gestão de UCs.

Segundo Lemos, mais de 300 ONGs encontravam-se ativas no Brasil e com capacidade para gerir projetos ambientais. Para dar suporte e canalizar os esforços destas instituições e rede de profissionais, em 1988, foi criado pelo Governo Federal o Fundo Nacional para o Meio Ambiente – FNMA. Em 1995, ainda nesta linha, foi criado o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade - FUNBIO, administrado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV e gerido por um conselho deliberativo autônomo, composto por setores acadêmico-científico, governo, entidades não governamentais ambientalistas, por representantes da própria FGV e por expoentes do empresariado nacional<sup>194</sup>.

Trataremos neste sub-capítulo de explicitar os dispositivos legais que prevêm a gestão participativa, no âmbito do SNUC e o Decreto que o regulamentou e pela Lei Estadual (RJ) 3.443/00, que culminam, no formato dos Conselhos, linha mestra deste trabalho.

### 2.3.1. SNUC

O SNUC possui, em vários artigos, um viés social, um conclave à ingerência, à participação da sociedade civil e da universidade, juntamente com o Poder Público, nos destinos de uma UC<sup>195</sup>.

---

<sup>192</sup> MORAES, Marília Britto R. de; MARETTI, Cláudio C.; LIMA, Wilson A.; ARRUDA, Moacir B. Apa Cananéia – Iguape – Peruíbe: proposta de regulamentação – convênio IBAMA / SMA. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. II, p. 32.

<sup>193</sup> MILANO, Miguel Serediuk. Mitos no manejo de unidades de conservação no Brasil, ou a verdadeira ameaça. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2000, Campo Grande. Anais... V. I, p. 21.

<sup>194</sup> LEMOS, Haroldo Mattos de. Fundamentos da política nacional de conservação e utilização sustentável da diversidade biológica. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. 1, p. 305 e 316.

<sup>195</sup> ANTONGIOVANNI, Marina; NIGRO, Cíntia; DIEGO, Queirolo; RICARDO, Fany. Monitoramento das unidades de conservação brasileiras: uma avaliação da situação legal. In: **III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2002, Fortaleza. Anais..., p. 339.

Logo nas disposições preliminares do SNUC, a conceituação legal de *uso sustentável* considera que a exploração ambiental seja feita “de forma socialmente justa” (artigo 2º, inciso XI). O legislador, ao atribuir a locução “de forma socialmente justa”, quis garantir que a exploração do meio ambiente seja socialmente integrada, sob pena de considerar tal exploração injusta. Por outra via não pode haver exploração do ambiente - que seja de forma justa - desconsiderando a sociedade, ou seja, sem considerar a participação de um grupo social específico ou diretamente envolvido ou mesmo a sociedade como um todo.

É o que argumenta Marques *et al.*, ao se referir à criação de Conselho Consultivo, no caso específico da Reserva Biológica de Una, no sul da Bahia, que neste caso incentiva programas de organização comunitária no entorno da Unidade, no sentido de implementar de forma participativa projetos de desenvolvimento sustentável e de educação ambiental, integrando produtores rurais e moradores, que, ao final, contribuem para minimizar os impactos na Unidade e entorno<sup>196</sup>.

Complementando este posicionamento, Silva H. *et al.* argumenta que a integração da preservação ambiental com a melhoria da qualidade de vida das populações rurais é um dos grandes desafios do século XXI, na medida em que o componente humano deverá ser necessariamente considerado em qualquer Plano de Manejo de área protegida (UC) ou Plano de Desenvolvimento Sustentável, especialmente as variáveis saúde e educação. Uma consideração importante para viabilizar esta integração reside na implementação dos Conselhos de UCs, como instância participativa e democrática<sup>197</sup>.

A participação da sociedade civil organizada (gestão participativa) nos rumos de uma UC encontra na instância dos Conselhos uma via para garantir que a exploração ambiental seja debatida, racionalizada e, por conseqüência, socialmente justa.

Ainda nas disposições preliminares do SNUC é conceituado *zona de amortecimento*, como sendo a área do entorno de uma UC “onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas” (artigo 2º, inciso XVIII). A título ilustrativo, uma atividade econômica pode causar impacto no interior de uma UC, ainda que localizada a certa distância de seus limites. Por exemplo, uma determinada indústria localizada no entorno de UC, cuja atividade produza gases ou poluição sonora, pode afetar prejudicialmente os atributos

---

<sup>196</sup> MARQUES, Alessandro Coelho; SANTOS, José Rogrigues dos; MARTINI, Adriana; ARAÚJO, Marcelo. Reserva biológica de Uma: processo de implantação e o estado atual da cobertura vegetal. In: **III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2002, Fortaleza. Anais..., p. 520.

<sup>197</sup> SILVA, Hilton P.; BOSCOLO, Odara Horta; NASCIMENTO, Graziela; FORMIGONI, Mileide Holanda; OBERMÜLLER, Flávio Amorim; SIZINI, Juliana Moreira; STRELOW, Fernanda. Pressões antrópicas em áreas protegidas: desafios para a conservação no século XXI. In: **IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, 2004, Curitiba. Anais... V. I, p. 678.

ecológicos que se pretende proteger via uma UC. É impacto e pode ser negativo. A lógica poluidora aqui – em tese – deve ser analisada sob a perspectiva legal de que a poluição que gera impacto negativo está fora dos padrões e deve ser sancionada e ajustada sob pena de embargos independentemente da quantidade de postos de trabalhos sacrificado com a conduta poluidora. Só em tese, pois na prática existem outros componentes, complexidades e variáveis, que devem ser considerados para se fazer valer os princípios do Direito Ambiental. Em qualquer caso a poluição – sob qualquer forma - deve ser evitada. Visão idêntica deve considerar uma população próxima a uma atividade econômica poluidora sofrendo impactos negativos. A atividade teria que se ajustar a uma condição não poluidora antes de se imaginar que a população fosse reassentada distante da poluição: uma questão de justiça ambiental. Não poderia ter outro tratamento, é a poluição que se ajusta e não a população. Sem considerar que a atividade poluidora deve ser minimizada em qualquer circunstância, ou compensada por mecanismos previstos legalmente. Entretanto a atividade econômica também é importante para a sociedade, tanto quanto a proteção ambiental almejada pela UC. Desta forma, como o conceito em tela pretende, tais atividades humanas (daí a desconsideração de serem econômicas ou não – poderiam ser recreativas) estão sujeitas a normas e restrições. E da mesma forma como tais atividades humanas podem afetar uma UC as restrições e normas também podem afetar a vida de grupos humanos (tradicionais) do entorno. Assim, tais restrições e normas – segundo o espírito do SNUC, devem envolver a participação das pessoas envolvidas na minimização e solução de eventuais problemas e conflitos de interesses localizados no entorno de UCs. Esta seria uma função primordial dos Conselhos de Unidade de Conservação.

No que tange aos objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, elencados no artigo 4º, resta claro que as atividades previstas em seus treze incisos, destacadas através dos verbos *contribuir, proteger, promover, recuperar, proporcionar, valorizar, favorecer*, partem de uma plataforma de ação humana. Mais uma vez, no espírito do SNUC, esta ação humana não está adstrita ao Poder Público (governante), mas de toda a população brasileira e, em especial, daquelas existentes no interior da UC ou no entorno imediato. Esta ação, qual seja, a implementação do SNUC, pode ser viabilizada por um dos mecanismos de gestão participativa, como os Conselhos de UCs. O artigo 5º, igualmente através de seus treze incisos, trata das diretrizes pelas quais o SNUC será regido, ressaltando termos como “envolvimento da sociedade”; “participação efetiva das populações locais”; “apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas”; “populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e



administrarem unidades de conservação”; “considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais”; “condições e necessidades das populações locais” e “populações tradicionais” etc.<sup>198</sup>. Excetuando-se os incisos I, VI, VII, XI, XII e XIII, todos os demais buscam assegurar a participação externa ao âmbito público na gestão de UCs.

Segundo Dourojeanni, a participação da sociedade civil deve restringir-se aos graus de liberdade correspondentes a cada categoria de UC e que tal participação, ainda, não deve resultar na mudança ou violação dos objetivos para os quais a área foi inicialmente afetada como UC. E complementa que tal participação deve estar baseada em boas informações oferecidas pelas autoridades a que a UC está subordinada, e não em suposições sobre o que é possível ou não numa UC, de acordo, naturalmente, com a categoria de manejo. E finaliza argumentando que qualquer categoria de UC é melhor manejada quando dispõe de um conselho ou instância formal de participação, na qual devem estar representadas todas as partes envolvidas, públicas ou privadas, sendo que tal conselho pode ser de assessoria (consultivo), para os casos de UCs de uso indireto e deve ser de caráter deliberativo para as UCs de uso direto<sup>199</sup>.

O artigo 6º do SNUC, ainda tratando do Sistema, vale destacar a importância do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, como instância consultiva e deliberativa para acompanhar e implementar o SNUC (inciso I). O CONAMA funciona há anos de forma bastante eficiente, sendo uma referência na gestão ambiental brasileira.

No capítulo III do SNUC que trata das diferentes categorias de UCs, o artigo 15, que trata das Áreas de Proteção Ambiental – APAs, destaca-se ao prever Conselho de UC expressamente, sem, contudo, especificar seu caráter consultivo ou deliberativo. As APAs são, certamente, a mais popular das UCs, “pois figuram como uma iniciativa simples” de proteção ambiental<sup>200</sup>. No parágrafo 5º deste artigo está previsto um Conselho, que será presidido pelo órgão responsável e constituído por representantes dos órgãos públicos, organizações da sociedade civil e da população residente. Como veremos mais especificamente no próximo capítulo, a omissão em não especificar o caráter do Conselho – proposital ou não –, abre espaço para que as APAs, a critério do órgão executor, tenham Conselhos com caráter consultivo e/ou deliberativo.

Ainda no capítulo III do SNUC, o artigo 17 trata das Florestas Nacionais, categoria de Unidade de Conservação de uso sustentável, cujo domínio da área é público. No parágrafo 5º

---

<sup>198</sup> GUATURA, op. cit., p. 32.

<sup>199</sup> DOUROJEANNI, Marc J. Áreas protegidas: problemas antiguos y nuevos rumbos., *op. cit.*, p. 98.

<sup>200</sup> SATHLER, op. cit., p. 142.

está disposto sobre a existência de Conselho Consultivo, constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, e quando for o caso, das populações tradicionais residentes.

Seguindo pelo capítulo III do SNUC, o artigo 18 trata das Reservas Extrativistas - RESEX, modalidade de UC também de uso sustentável e autenticamente brasileira. O conceito surgiu a partir da luta de seringueiros do Acre na defesa da floresta amazônica, liderados por Chico Mendes na década de 80. Este modelo (conceito) inspirou no México a criação da *Reserva Campesina de Biodiversidade de Los Chimalapas*<sup>201</sup>. A principal característica das RESEXs é a manutenção da integridade ambiental, no caso do Acre, da floresta, que utilizada sustentavelmente garante a subsistência das populações extrativistas residentes, ao mesmo tempo em que promove a conservação ambiental. A área da RESEX, que deve ser de domínio público, é cedida às populações extrativistas através de contrato de concessão de direito real de uso (conforme artigo 13 do Decreto 4.340/02). O parágrafo 2º prevê a gestão da RESEX pelo Conselho Deliberativo, constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área. É importante comentar que, em nosso entendimento, gestão refere-se mais ao compartilhamento da administração do que mera participação, como veremos mais especificamente adiante. Esta gestão compartilhada através do Conselho Deliberativo é reforçada pela leitura do parágrafo 5º, que determina a aprovação do Plano de Manejo pelo Conselho. Os Planos de Manejo devem ser instrumentos, “guias práticos para o chefe da unidade e para sua equipe, e, segundo Pádua<sup>202</sup>, “o melhor manejo que temos assistido hoje no campo é, em geral, daquelas unidades de conservação que estão com processos de co-gestão com ONGs, ou em RPPNs.

Finalizando o capítulo III do SNUC, o artigo 20 trata das Reservas de Desenvolvimento Sustentável - RDSs, conceito bastante aproximado ao das RESEX, inclusive quanto ao *status* da área (domínio público), diferenciando-se, basicamente, quanto à cessão da área, que no caso das RDSs será para as populações extrativistas tradicionais e, nas RESEXs, apenas às populações tradicionais. O parágrafo 4º prevê a gestão das RDSs por um Conselho Deliberativo, constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área; e no parágrafo 6º a aprovação

---

<sup>201</sup> GONÇALVES, Carlos Walter Porto. Meio ambiente, ciência e poder: diálogo de diferentes matrizes de racionalidade. In: SORRENTINO, Marcos. Ambientalismo e participação na contemporaneidade. Coordenação: São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001, p. 147.

<sup>202</sup> PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Unidades de conservação: muito mais do que atos de criação e planos de manejo. In: MILANO, Miguel Serediuk Unidades de Conservação: atualidades e tendências. Organizador .Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002, p. 9.

do Plano de Manejo pelo Conselho, que definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável, de amortecimento e corredores ecológicos.

O capítulo IV do SNUC versa sobre a criação, implantação e gestão das UCs. O artigo 26 trata do conjunto de UCs, de qualquer categoria, próximas, justapostas ou sobrepostas, consideradas um mosaico de UCs, e que serão geridas em conjunto e de forma integrada e participativa. Vale comentar que a gestão individualizada de cada Unidade em nada muda por pertencer ao mosaico, inclusive quanto à exigência de Conselho. A gestão em mosaico prevê a criação de Conselho de Mosaico (consultivo), composto por representantes dos Conselhos de UCs individualizadas, caso em que todas as UCs do mosaico possuam esta instância participativa (Decreto 4.340/02, artigo 9º e 10).

O artigo 27 dispõe sobre Planos de Manejo, determinando no parágrafo 2º que em determinadas UCs<sup>203</sup>, fica garantida a ampla participação da população residente na sua elaboração e aprovação, sem mencionar o mecanismo da participação. Havendo Conselho, legalmente previsto (exceto para as ARIEs que não tem previsão de Conselho), esta participação estará assegurada. Mas não havendo Conselho instituído, a participação seguirá assegurada, já que a participação (direito) subsiste independentemente da previsão do mecanismo garantidor da participação.

O artigo 29 – de forma genérica - determina que todas as UCs de Proteção Integral (elencadas no artigo 8º) disporão de Conselho Consultivo, “presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso” e, quando for a hipótese (prevista no parágrafo 2º do art. 42), das populações tradicionais residentes.

No capítulo VI do SNUC, que trata da Reservas da Biosfera, no caput do artigo 41 existe uma preocupação com a melhoria da qualidade de vida das populações. Como não menciona se a população é humana, resta indiferente, pelo espírito do *caput* do artigo 225 da CF 88 e do próprio SNUC, vez que a qualidade ambiental é desejada para qualquer tipo de vida existente na biosfera. O parágrafo 4º determina que a Reserva da Biosfera será gerida por um Conselho Deliberativo, formado por representantes de instituições públicas, de organizações da sociedade civil e da população residente.

---

<sup>203</sup> Reservas Extrativistas (RESEXs); Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDSs); Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e, quando couber, as Florestas Nacionais (FLONAs) e as Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs).

Finalizando, nas disposições gerais e transitórias, o artigo 42 reforça a importância das populações tradicionais no interior de UCs, garantindo-se, quando for o caso, indenização ou compensação quando sua permanência na UC não seja permitida. Já no parágrafo 2º serão estabelecidas “normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade” até que seja possível o reassentamento, “sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações”.

Por derradeiro, o artigo 57 (e seu parágrafo único) busca garantir a participação de comunidades indígenas, no advento em que as áreas ocupadas por estas comunidades estejam por algum meio ou forma sobrepostas por UCs.

### **2.3.2. Decreto 4.340/02**

O Decreto 4.340/02 regulamenta os artigos 22, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 33, 36, 41, 42, 47, 48 e 55 do SNUC. Destes artigos regulamentados, ressaltamos os artigos 26, 27, 29, 41 e 42, que foram objeto de nosso comentário na sessão que tratou do SNUC, acima. Como o espírito do SNUC é pró-participação de atores estranhos ao Poder Público, o Decreto em tela incorpora este espírito, como veremos a seguir.

No capítulo I do Decreto 4.340/02, que trata da criação de UCs, determina o artigo 4º que o órgão executor deverá elaborar estudos técnicos, e realizar, quando for o caso, consulta pública e demais procedimentos administrativos previamente à criação de uma UC. No que concerne a consulta pública, o artigo 5º determina que este tem por “finalidade subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados da UC”. O parágrafo 1º conceitua *consulta* como “reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas”. População local deve ser entendida como a população intra e extra limites potenciais da UC, nos termos do parágrafo 2º do artigo em tela, bem como pela leitura das diretrizes do SNUC (artigo 5º).

No capítulo III do Decreto 4.340/02, que trata do mosaico de UCs (tratado no SNUC no artigo 26), o artigo 9º e seus parágrafos determinam a disposição de um conselho de mosaico (com caráter consultivo), tradução da proposição do SNUC, qual seja, que a gestão do mosaico de UCs “deverá ser de forma integrada e participativa”, sendo que o artigo 10 elenca a competência do Conselho, que será analisado em capítulo pertinente.

No capítulo IV do Decreto 4.340/02, que trata do Plano de Manejo, o artigo 12 reforça a competência do Conselho Deliberativo, nos casos de RESEXs e RDSs, na aprovação do Plano de Manejo.

O capítulo V do Decreto 4.340/02, que trata dos Conselhos, nos artigos 17 ao 20, será analisado com mais profundidade no próximo capítulo.

O capítulo VI do Decreto 4.340/02, que trata da gestão compartilhada com OSCIP (conforme articulação do artigo 30 do SNUC), determina no artigo 21 a observância da Lei nº 9.790/99, no que concerne ao Termo de Parceria. O artigo 22 expressa que poderá gerir uma UC a OSCIP que preencha determinados requisitos, elencados nos incisos I e II, quais sejam: a OSCIP deverá possuir entre seus objetivos a proteção ambiental ou a promoção do desenvolvimento sustentável; e neste caso, comprove atuação ambiental (de proteção) ou de promoção do desenvolvimento sustentável na UC ou no mesmo bioma.

Estamos diante da perspectiva de Gestão Compartilhada, através de Termo de Parceria, gestão esta que vai mais além, ultrapassa os limites de uma gestão participativa, é um estágio superior. O sujeito da gestão já não é exclusivamente ou conjuntamente o ente administrativo do Poder Público, mas uma OSCIP, ente externo à esfera pública, por ser de direito privado. Através do competente Termo de Parceria, assume as atribuições legais de gestão da UC como se fosse o próprio Poder Público, adstrito às mesmas normas e princípios, sujeito às mesmas sanções prevista ao administrador público. O Termo de Parceria estipula as condições em que se concede a gestão de determinada UC à OSCIP. O que não dispensa a figura do Conselho, previsto independentemente de estar a Gestão da UC sob a incumbência do ente administrativo ou de uma OSCIP, conforme interpretação do melhor espírito do SNUC. Não são muitas as experiências no Brasil de Gestão Compartilhada de UC, como já mencionamos, ficando tal tema em aberto para aprofundamento por outros pesquisadores, especialmente quando se discute a nível federal as Parcerias Público Privadas – PPPs. Dourojeanni informa que o setor privado tem entrado cada vez mais nas UCs, com objetivos empresariais, pois possuem visão de negócios, em especial, no que tange a atividades turísticas e de recreação<sup>204</sup>.

O capítulo VII do Decreto 4.340/02 trata da autorização para a exploração de bens e serviços em UCs. No artigo 26 fica estipulada a oitiva do Conselho da UC (cuja área seja de domínio público), na autorização de “exploração comercial de produtos, sub-produtos ou serviços”. O artigo 29 determina que tal autorização deverá estar “fundamentada em estudo de

---

<sup>204</sup> DOUROJEANNI, Marc J. Áreas protegidas: problemas antiguos y nuevos rumbos. p. 99.

viabilidade econômica e investimentos”, elaborada pelo órgão executor e ouvido o Conselho da Unidade.

O capítulo IX do Decreto 4.340/02, que trata do re-assentamento das populações tradicionais, em seu artigo 39, determina que a permanência de populações tradicionais em UC de Proteção Integral, “enquanto não forem re-assentadas”, será regulada por termo de compromisso, ouvido o Conselho. A leitura deste artigo deve ser cruzada com a leitura do artigo 42 do SNUC.

Finalizando, o capítulo XI do Decreto 4.340/02, que trata das reservas da biosfera, em seu artigo 43, parágrafo 1º, prevê “o sistema de gestão” composto pelo Conselho Deliberativo e por comitês regionais, quando a Reserva abranger a área de apenas um Estado; e no caso de abranger mais de um Estado, será composto pelo Conselho Deliberativo e por comitês estaduais (parágrafo 2º). No artigo 44 vai elencada a competência do conselho deliberativo das Reservas da Biosfera; e no artigo 45 a competência dos comitês regionais e estaduais, objeto também de análise no próximo capítulo.

No tocante às Reservas da Biosfera, em 1991 foi criado o Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, com a participação de órgãos governamentais e sociedade civil, com o objetivo principal de – através de moções, resoluções e recomendações – fazer com que seja observada e respeitada a legislação ambiental e fortalecer os órgãos responsáveis por sua aplicação, além daqueles que participam do sistema da Reservas da Biosfera<sup>205</sup>.

### 2.3.3. Lei Estadual 3.443/00

A Lei Estadual (RJ) 3.443, sancionada em 14.07.00, merece uma análise bastante cuidadosa. Primeiramente por que esta lei é anterior ao SNUC, no curioso intervalo de quatro dias. Segundo, por que utiliza o termo Conselho Gestor: em nosso entendimento, como analisado no início deste capítulo, gestor liga-se ao *ato de gerir*; é a *gerência, administração; é ter gerência sobre; administrar, dirigir, reger; gerenciar*. Tal abordagem eleva o *status* do conselho para fora do âmbito da consulta ou da deliberação (SNUC), mas para o *status* de gestor, semelhante à prescrição do SNUC para gestão compartilhada com OSCIP. A diferença

---

<sup>205</sup> COSTA, José Pedro de Oliveira. Aplicação dos conceitos de reserva da biosfera e de sítio do patrimônio mundial natural da Unesco no Brasil. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. 1, p. 191.

é que, no caso da Lei em tela, o próprio conselho assume o *status* de uma entidade autônoma, como se fosse a OSCIP prevista no SNUC. Como o Conselho Gestor não tem personalidade jurídica, não tem, conseqüentemente, autonomia jurídica, tornando-se, de certa forma, um híbrido entre gestão participativa e gestão compartilhada. A lei utiliza o termo co-gestor (co-gestão) para a participação de entidades da sociedade civil organizada, em conjunto com o Poder Público e universidades, aqui consideradas entes diversos da sociedade civil e do Poder Público, na gestão de UCs do Estado do Rio de Janeiro, através de Conselho Gestor (artigo 1º).

Apenas deixamos ressaltado que esta lei é mais flexível do que o SNUC, pois considera organizações civis aquelas existentes há pelo menos um ano (artigo 1º, § 1º, inciso a) que possuam em seu estatuto a defesa do meio ambiente e ausência de finalidade lucrativa (artigo 1º, § 1º, inciso b) e estejam inscritas no Cadastro Estadual de Entidades Ambientais (artigo 1º, § 1º, inciso c).

O artigo 2º sugere que as organizações da sociedade civil podem participar da gestão de UCs estaduais, bastando firmar um convênio com o órgão ambiental responsável. A redação parece ir mais além, fugindo da idéia de gestão participativa ou conjunta, para uma gestão compartilhada, exclusivamente.

O artigo 3º determina a criação de Conselho Gestor para cada Unidade de Conservação do Estado, formado (§ 1º) por representantes de municípios abarcados pela UC (letra a); representante do órgão ambiental do Estado responsável pela UC (letra b); representante de universidade ou outra instituição científica (letra c); representante de ONG, uma para cada município envolvido (letra d); representante da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, da seção do município envolvido (letra e).

Os demais artigos desta lei tratam do funcionamento do Conselho Gestor, que é objeto do próximo capítulo, que trata de Conselhos, conselheiros etc.

## **2.4. Recapitulando**

Tratamos de analisar neste capítulo a idéia de gestão participativa, desde uma ótica conceitual até seu desemboque numa perspectiva de gestão participativa de unidades de conservação. Nesta tarefa auxiliamo-nos de conceitos e entendimentos do que seja

*participação*, perpassando pelo direito de participação, seja de pessoas individuais ou coletivas, no que podemos classificar de participação popular. Em seguida, averiguamos a participação da sociedade organizada, que no Brasil não passa de 15% da população do país, o que é verdadeiramente uma percentagem baixa quando comparada com sociedades mais desenvolvidas, como no continente europeu, onde 80% da população está ligada a algum tipo de organização<sup>206</sup>.

Salientamos que, nas palavras de Wiedmann<sup>207</sup>, “onde as atividades típicas de Estado são, por força da lei, compartilhadas, é importante a legitimação e o fortalecimento dos Conselhos Consultivos para o necessário controle”. Desta forma, mister entender, *lato senso*, a gênese da “participação”, incorporada em pessoas, seres humanos, atores individuais ou coletivos, para em seguida entender a gestão participativa como mecanismo (via Conselho) para agrupar os diferentes atores na consecução dos objetivos das diferentes categorias de UCs, quer aqueles gerais previstos no SNUC, quer aqueles mais específicos previstos no Plano de Manejo ou Regulamento de cada UC (art. 27), ou, no caso específico das RPPNs, Plano de Proteção ou Plano de Gestão (art. 21).

Entre as várias formas de participação, os Conselhos, no caso, os Conselhos de Unidades de Conservação, são mecanismos de gestão participativa mais específicos para as Unidades e seu entorno. Conforme Pádua<sup>208</sup>, uma “grande esperança para lidar melhor com o entorno, é colocar para funcionar os conselhos consultivos ou os conselhos de gestão, [...], envolvendo os principais atores na área de influência da unidade”.

Souza P.<sup>209</sup> salienta que existe uma nova visão econômica e do direito na inserção da variável ambiental na gestão pública e privada, o que traz, como pedra de toque, a

---

<sup>206</sup> SANTOS, op. cit., p. 20.

<sup>207</sup> WIEDMANN, op. cit., p. 118.

<sup>208</sup> PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Unidades de conservação: muito mais do que atos de criação e planos de manejo., op. cit., p. 11.

<sup>209</sup> SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Além do Estado: os papéis da iniciativa privada e do terceiro setor na implementação e manejo de unidades de conservação. In: MILANO, Miguel Serediuk



“participação popular, o envolvimento do cidadão e a quebra do Estado como centro de decisão e responsável pela interpretação do interesse público.

Trataremos dos CUCs, especificamente, no próximo capítulo.

### 3. CONSELHOS

*Para saber de que forma um povo defenderá, quando necessário, seus direitos políticos internos e a posição que lhe cabe no plano internacional, basta verificar como o indivíduo defende seu direito individual no dia-a-dia da vida privada.*

Ihering<sup>210</sup>

Este capítulo dedica-se ao instituto dos Conselhos, propriamente ditos, conhecidos também por comitês, ou designados conselhos gestores. Iniciamos, à guisa de melhor compreensão, conceituando minimamente este instituto, seguindo com os referenciais históricos (internacional e nacional) e a trajetória geral dos conselhos na política brasileira, culminando com os Conselhos ambientais, verdadeiros parlamentos ambientais, e, especificamente, os Conselhos de Unidades de Conservação, aqui designados CUCs, que são uma espécie do gênero Conselhos Ambientais<sup>211</sup>.

Os CUCs são abordados quer no seu marco legal, qual seja, o SNUC e seu Decreto regulamentar, como já apresentado, quer nos Conselhos Gestores de UCs previstos na Lei Estadual (RJ) 3.443/00.

É escassa a literatura que trata especificamente do instituto dos conselhos no Brasil, em especial a partir de dados empíricos.<sup>212</sup>

Conselho, na definição do dicionarista Aurélio<sup>213</sup>, é uma “Corporação à qual incumbe opinar ou aconselhar sobre certos negócios públicos: conselho de saúde; conselho de economia”. Os conselhos são, na lição de Gohn<sup>214</sup>, uma “forma específica de participação sociopolítica”. Ainda, segundo Loureiro, Azaziel & Franca<sup>215</sup>, uma espécie de espaço “público jurídico-institucional por excelência de intervenção social planejada na formulação e implantação de políticas públicas”. São, no dizer de Carvalho M. & Teixeira A.<sup>216</sup>, “espaços de controle social, de democratização de decisões e garantia de acesso universal às políticas e

<sup>210</sup> IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito**. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 74

<sup>211</sup> NOGUEIRA NETO, op. cit., p. 28; RIBEIRO, José Cláudio Junqueira, op. cit., p. 98.

<sup>212</sup> . Ressalta-se, entretanto, Carvalho A. e sua obra “Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social”; a publicação POLIS, número 37, intitulada “Conselhos Gestores de Políticas Públicas, organizada por Carvalho M. & Teixeira A.; “Conselhos Gestores e participação sociopolítica”, de Gohn e a cartilha “Educação Ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação”, publicada pelo IBAMA em parceria com o IBASE, organizada por Loureiro, Azaziel & Franca, como os trabalhos mais específicos e completos encontrados, desta forma, intensamente utilizados.

<sup>213</sup> **Dicionário Aurélio eletrônico século XXI**, versão 3.0, 1999

<sup>214</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 7.

<sup>215</sup> LOUREIRO, AZAZIEL & FRANCA, op. cit., p. 26.

<sup>216</sup> CARVALHO M. & TEIXEIRA A., op. cit., p. 7.

serviços públicos”, surgidos principalmente, como complementa Raichelis, em virtude da luta contra a ditadura e pela democratização do Estado e da sociedade nos anos 80<sup>217</sup>.

Aventuramos compreender os conselhos como instâncias permanentes e sistemáticas de debate, previstos em lei e constituídos formalmente numa figura jurídica através de decreto ou portaria, com caráter consultivo e/ou deliberativo, reunindo conselheiros (pessoas *per se* ou representando entidades privadas e órgãos públicos), com claros objetivos, atribuições, competência e organização específica, orientados e organizados por um Regimento Interno para funcionar como auxiliar ou gestor de determinado fundo, programa, projeto ou atividade vinculado a órgão ou instituição pública (existem conselhos na esfera privada também), funcionando, ainda, como ente mediador e fiscalizador.

Em essência, os conselhos, conforme Teixeira E.<sup>218</sup> são uma “etapa para a reforma do Estado [...] uma nova racionalidade que leve o sentido de público para além das regras e procedimentos formais e rompa com a tradição patrimonialista e clientelista de nossa administração”. E acrescenta que os “conselhos podem exercer um papel modernizante” na reforma democrática do Estado, que não pode ser reduzida à criação de instâncias deliberativas, ainda que participativas, pois “não há, no Brasil, uma tradição de elaboração de políticas públicas, sobretudo no nível municipal”. É comum aos agentes governamentais praticarem uma agenda particularista e que buscam resolver pontualmente tais questões ao sabor do interesses de grupos que gozam de privilégios. São as ONGs, em geral, que pressionam o Estado na elaboração de políticas públicas, em especial, via conselhos, que são canais propícios para tal iniciativa, pois nele confrontam atores representantes da sociedade civil e do governo. Os conselhos

(...) admitem na sua composição outros atores do campo social sobre os quais não há uma relação hierárquica e de autoridade. Trata-se de um aparato misto, pelo qual a sociedade penetra no Estado e busca introduzir uma lógica de persuasão sobre as questões mais sentidas pela sociedade, criando assim novas agendas e novos parâmetros para as ações governamentais. Estas vinculações com o Estado fazem com que seja restrita a autonomia dos conselhos em relação à elaboração e controle da execução de políticas públicas setoriais, incluindo o aspecto econômico-financeiro. Os conselhos são um campo de disputas e negociação e seu grau de autonomia poderá ser ou não ampliado a depender do grau de unidade das forças da sociedade civil nele presentes e da natureza das forças políticas dominantes.<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup> RAICHELIS, Raquel. *Sistematização: Os Conselhos de Gestão no contexto internacional*. In: *Conselhos gestores de políticas públicas*. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (org). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 41.

<sup>218</sup> TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa?* In: *Conselhos gestores de políticas públicas*. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 104 e 110.

<sup>219</sup> *Idem, ibidem*.

### 3.1. Conselhos: referências históricas.

O instituto dos conselhos possui importante memória histórica no mundo. Estão ligados, principalmente, às lutas do operariado (Revolução Industrial) por melhores condições de trabalho. Estes conselhos operários, basicamente, “rejeitavam a lógica do capitalismo, buscavam outras formas de poder autônomo, descentralizado, com autonomia e autodeterminação”, rumo a uma sociedade mais justa<sup>220</sup>.

Na análise do instituto dos conselhos na modernidade, Gohn<sup>221</sup> ressalta que seu surgimento está sempre vinculado a “épocas de crises políticas e institucionais, conflitando com as organizações de caráter mais tradicionais”. A autora apresenta a Comuna de Paris como um “legado histórico”, uma das experiências mais importantes envolvendo conselhos na gestão *da e pela* sociedade. A Comuna inaugurou a “autogestão da coisa pública pelos próprios mandatários”, numa “experiência de solidariedade em tempo de guerra”, donde, “ser um cidadão era ser um combatente” no campo de batalha.

Além da Comuna de Paris, outras experiências de colegiados, entendidos como órgão dirigente cujos membros têm poderes idênticos, sendo suas formas mais comuns a dos comitês e conselhos, tornaram-se emblemáticas na história moderna, como veremos. Verifica-se a existência do instituto dos Conselhos em vários momentos da história, segundo Gohn<sup>222</sup>, como “coletivos organizados” no seio da sociedade civil, objetivando a gestão da coisa pública. Pesquisadores sugerem que os “conselhos são uma invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa e datam suas origens desde os clãs visigodos”. Os conselhos de anciãos, como instância de governo, na antiga Grécia, é frequentemente citados por Aristóteles, em *Política*.

Os conselhos têm origem em três direções distintas, como sugere Teixeira E.<sup>223</sup>: (i) a primeira seria resultante de “movimentos insurrecionais”, como forma de organização de uma luta revolucionária, “ao mesmo tempo aparato de poder e sistema alternativo de representação”; (ii) noutra direção segue a origem dos conselhos como instância de poder nos lugares de trabalho, como é o caso da Comuna de Paris; os conselhos utilizados pelos soviets russos; os conselhos de operários na cidade de Turim (extensamente estudados por Gramsci);

---

<sup>220</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica.*, op. cit. p. 67.

<sup>221</sup> *Idem*, p. 66.

<sup>222</sup> *Idem, ibidem*, p. 65.

<sup>223</sup> TEIXEIRA E., op. cit., p. 99 *et seq.*

algumas formas de conselhos na Alemanha dos anos 1920; os conselhos existentes na ex-Iugoslávia da década de 1950 etc.; (iii) e, como terceira direção, “os conselhos surgem nos países de capitalismo avançado, como arranjos neo-corporativistas com objetivo de negociar demandas de trabalhadores, usuários e outros grupos de interesses e reduzir conflitos distributivos”, como é o caso dos conselhos na democracia americana. Este autor é acompanhado nesta perspectiva por Gohn<sup>224</sup>.

### 3.1.1. Conselhos: a experiência internacional

Entre os séculos XII e XV, em Portugal, “foram criados ‘concelhos’ municipais (escrita da época, com *c*), como forma político administrativa” na relação com as colônias, conforme ensina Gohn<sup>225</sup>, que, citando Vieira<sup>226</sup>, acrescenta que no Brasil colônia as Câmaras Municipais foram organizadas utilizando este sistema de gestão. Hoje, Portugal, citando Estevão<sup>227</sup>, substituiu a forma tradicional dos conselhos por “conselhos urbanos”, que tiveram origem nas comissões de moradores a partir das “Assembléias e das Juntas de Freguesias e foram fundamentais durante o período da Revolução dos Cravos”.

A Comuna de Paris foi um “fenômeno” de curta duração – apenas dois meses no ano de 1871 – em que um governo formado por trabalhadores assumiu o poder marcando fundamentalmente o debate sobre a participação. A experiência é narrada na obra *Guerra Civil em França*, de Marx, que “inspirou um conjunto de reflexões” e, com boas razões, foi qualificada como o “testamento político” de Marx<sup>228</sup>.

Segundo Gohn<sup>229</sup>, a Comuna de Paris “é considerada por muitos historiadores como a primeira experiência histórica de autogestão operária por meio de conselhos populares”. Tinha como proposta a derrubada do trabalho capitalista e substituição por uma “organização nova”. As oficinas fixavam salários, a jornada de trabalho, escolhiam seus chefes, com a participação de todos os trabalhadores organizados na forma de comitês, tornando-se modelo de “um tipo de democracia popular”. Existiam “comitês de bairros”, no âmbito da cidade,

---

<sup>224</sup> GOHN, op. cit. p. 65 *et seq.*; GOHN, Maria da Glória. *Os conselhos de educação e a reforma do estado*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 35.

<sup>225</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 65.

<sup>226</sup> VIEIRA, José L. “Le cas du Portugal: démocratie participative: tradition et modernité. In: *Quelles démocratie participatives? Revoe Territórios*. 333, Paris, Adelos, 1992.

<sup>227</sup> ESTEVÃO, Ana M. R. *Poder local nos conselhos de Oeiras e Alcácer do Sal*. Relatório de Pesquisa apresentado em seminário do GEMDEC/FÉ/Unicamp. Campinas, Unicamp, 1993.

<sup>228</sup> DEMO, *Participação é conquista*, op. cit., p. 104.

<sup>229</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 66.

cujo objetivo principal era cuidar da “instrução pública”. A Comuna de Paris demonstrou a “possibilidade da participação direta da população na gestão da cidade” e na gestão pública estatal, como um todo, “articulada com a gestão da produção, em um projeto político emancipatório”. Citando Hobsbawn<sup>230</sup>, Gohn acrescenta que “foi um governo insurrecional de trabalhadores em uma única cidade”, tornando-se “importante não apenas por aquilo que realizou, como por aquilo que anunciou; era mais formidável como um símbolo do que como um fato”.

Sobre os soviets russos, Gohn<sup>231</sup> informa que eles tiveram origem na cidade de São Petersburgo no ano de 1905 e recriados em 1917 no advento da revolução socialista. “Eram organismos de classe, compostos por operários, soldados e intelectuais revolucionários”. Entre 1917-1918 os soviets russos tiveram grande desempenho, em especial na direção dos processos de produção. Após este período “sobreviveram na Ucrânia do Sul e em Cronstadt”. Na Alemanha, Itália e Espanha os conselhos operários tiveram grande importância. No caso da Alemanha, os conselhos operários “surgiram em meio à profunda crise gerada pelo movimento de maio de 1918, ocasião em que ocorreu a queda geral das estruturas institucionais”. Foi neste ambiente que Rosa Luxemburgo tornou-se figura de destaque, defendendo a atuação dos conselhos nas fábricas não apenas como instâncias de autogestão econômica, “mas também como órgãos de administração com funções municipais, educativas etc.”, verdadeiros órgãos de autogestão da produção e auto-administração da população. Sobreviveram até 1923 por meio dos conselhos de fábricas, que não eram eleitos sobre uma “base territorial”, como nos soviets russos e na Comuna de Paris, mas sobre a “base da empresa”. “Isto era possível porque as empresas não eram apenas unidades de produção, mas células sociais, *locus* de socialização dos indivíduos”. Na Itália os conselhos de fábrica eram vistos “como alternativas possíveis de participação, formas modernas de organização, encontradas em condições de divisão do trabalho avançadas, com a indústria e a urbanização desenvolvidas”, conforme a crítica de Gramsci<sup>232</sup>, estudioso do assunto como já informado. Na Espanha os conselhos de fábrica surgem um pouco mais tarde, entre 1934-1937, “associado ao anarco-sindicalismo, num período em que o fascismo e a perseguição ao movimento operário estava em ascensão em outros países europeus”. Na cidade de Barcelona os conselhos organizaram milícias e autogeriram fábricas. Mas foi a Federação Anarquista

---

<sup>230</sup> HOBBSBAWN, Eric. *A era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

<sup>231</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 67 e 68.

<sup>232</sup> GRAMSCI, A & BORDIGA, A. *Conselhos de Fábrica*. São Paulo: Brasiliense, 1981.

Ibérica - FAI que criou as *colunas*: “formação de voluntários para combate e disseminar suas idéias”, chegando a implantar comunidades auto-geridas na zona rural.

Mas é na Hungria, Polônia e na Iugoslávia, ainda segundo Gohn<sup>233</sup>, que são encontrados os casos mais conhecidos de conselhos operários e populares no pós-guerra. Em 1950, Budapeste, Hungria, ocorreu a rebelião contra os russos. “Os conselhos foram criados como estratégia de defesa, atuando nas fábricas, nos distritos, nas municipalidades e nas províncias”. Na Polônia, entre 1969 e 1970, também ocorreu uma experiência com conselhos onde, ao contrário do ocorrido entre os húngaros, “os conselhos poloneses não tomaram o poder, mas permaneceram, após a revolta, como um duplo poder, questionando a burocracia e sendo porta-vozes dos operários e dos estudantes”. Entretanto, foi na Iugoslávia a experiência mais famosa no que diz respeito a conselhos em países socialistas após a II guerra, onde o tema surgiu atrelado à questão da autogestão. “Os comitês de libertação surgidos espontaneamente [...] como instituições de governo alternativo foram a origem dos conselhos iugoslavos”.

Nos Estados Unidos, cuja tradição histórica baseia-se em comunidades em que a ajuda mútua é uma regra, a experiência com conselhos tem diferenças cruciais. “Lá os conselhos proliferaram por meio do desenvolvimento de grupos e comunidades de interesses”, tendo por base o ideal democrático, em que a união e a participação de todos é o marco ideológico, tendo como resultado a constituição de “grupos de pressão na defesa dos seus interesses”, culminando num sistema que “é uma combinação de democracia direta com princípios da representação por intermédio de delegados”, cuja missão é “forçar os governos federal, estadual e municipal a se dedicarem aos assuntos que os grupos locais levantam”<sup>234</sup>.

### 3.1.2. Conselhos: a experiência nacional

No Brasil, conforme Carvalho A.<sup>235</sup>, a existência de órgãos colegiados possui dois momentos importantes, paradigmáticos: os períodos pré e pós 1964. O período pré 1964, vigente na era do “Estado Populista”, principalmente, “caracterizou-se pela participação de setores da sociedade nos órgãos de gestão da Previdência Social”. Eram, no dizer do autor,

---

<sup>233</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 68 e 69.

<sup>234</sup> *Idem*, p. 69 e 70.

<sup>235</sup> CARVALHO A., op. cit., p. 30.

“conselhos mistos onde sindicalistas, patrões e burocratas concertavam interesses”, citando como exemplo as “Comissões de Gestão dos Institutos de Pensão e Aposentadoria - IAPs”.

Segundo Santos<sup>236</sup>, são criados os “Institutos de Pensão e Aposentadoria” nas décadas de 20 e 30, além das primeiras Caixas de Pensões e Aposentadoria dos Trabalhadores Urbanos, o que representou “uma conquista da sociedade organizada”, mobilizada e organizada através dos sindicatos urbanos, “que conseguiram que os empresários formassem este sistema de aposentadoria”. Uma década depois o governo impôs sua entrada no sistema, o que, segundo este autor, foi uma “intervenção estatal no acordo estabelecido entre empregado e empregador, que transformou as Caixas em Institutos”. Estes Institutos tinham um conselho gestor tripartite (empregados, empregadores e governo), encarregado de arrecadar – com a participação do empresariado – “vultosos recursos financeiros em folha de pagamento de toda a classe trabalhadora” e geria estes recursos para as pensões e aposentadoria dos trabalhadores e suas famílias. Já naquela época “a sociedade organizada vai conquistando o controle social da sua própria riqueza”.

Ainda, segundo Carvalho A.<sup>237</sup>, o período pós 1964, caracterizado pelo regime autoritário dos militares, disseminou “conselhos intragovernamentais” no campo da “gestão de fundos financeiros ou outros instrumentos gerenciais hipercentralizados e livres de controle tradicionais”, que, via de regra, serviam para mediar e articular interesses de grupos restritos, “através não da representação direta, mas dos chamados *anéis tecnoburocráticos*”.

Referindo-se aos tipos de conselhos existentes no Brasil no século XX, Gohn<sup>238</sup> diferencia entre aqueles (i) “criados pelo próprio poder público Executivo, para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares”. Como exemplo os conselhos comunitários, concebidos no final dos anos 70 para atuar junto ao administrador municipal; (ii) aqueles considerados populares, “construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o poder público; e aqueles (iii) “institucionalizados, com possibilidade de participar na gestão de negócios públicos criados por leis originárias do poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil”. Como exemplo cita-se aqueles conselhos de representantes previsto na Lei Orgânica Municipal de São Paulo e os Conselhos Gestores setoriais.

O Estado de São Paulo parece ter mais tradição na instituição de Conselhos, segundo Gohn, tanto daqueles instituídos pelo Poder Público quanto aqueles instituídos por

---

<sup>236</sup> SANTOS, op. cit., p. 16.

<sup>237</sup> CARVALHO A., op. cit., p. 30.

<sup>238</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 70.



reivindicação da sociedade civil. Na década de 60, o governador Adhemar de Barros, numa linha populista, instituiu uma série de conselhos. Na cidade de São Paulo, em 1975, realizou-se um encontro de entidades que buscavam novos rumos para a cidade, no que resultou um documento intitulado *Carta de São Paulo*. Representantes do que se chamava de Sociedades Amigos de Bairros, presentes no encontro, vislumbravam a criação de um quarto poder integrado por representantes das organizações populares, imbuídos de autoridade para interferir na política municipal<sup>239</sup>. Complementando, Santos<sup>240</sup> informa que na década de 1970 do século XX, além das Sociedades Amigos de Bairros, mencionada por Gohn, surgiram ainda nas periferias das cidades grandes e médias, as Pastorais da Igreja Católica e as Associações de Moradores, que, com o passar do tempo, foram se organizando em federações e, mais tarde, numa Confederação Nacional. Esta forma de organização social “se potencializa finalmente na década de 80, após a ditadura militar, e gera a Constituição Cidadã” promulgada em 1988.

Ainda em terras paulistas, a cidade de São Paulo havia elaborado uma política voltada para a ação comunitária, através da extinta Secretaria do Bem-Estar Social, criada em 1967. Entre 1969 e 1973, em plena época de repressão, a prefeitura criou vários conselhos “fiscalizadores de suas atividades”, ligados ao gabinete do prefeito: eram inoperantes. Entretanto, entre 1973 e 1979, “acompanhando a crescente mobilização da sociedade civil em torno de questões sociais e políticas”, a idéia da criação de conselhos passou a ser vista como “virtuais instrumentos de mobilização popular”, quiçá o quarto poder acima vislumbrado. Ainda na cidade de São Paulo, em 1979, o então prefeito Reynaldo de Barros cria um conselho comunitário, integrando “forças comunitárias” (conforme denominação oficial), assim composto: duas associações de classe, dois clubes de serviços, duas entidades sociais, seis movimentos sociais religiosos e três Sociedades Amigos de Bairros. A ânsia de participação era tão grande que o conselho foi acolhido, mesmo tendo sido criticado por ser um único conselho para uma cidade tão grande, além de ter sido criado por decreto e ter critérios de representatividade pouco claros. Este conselho foi alvo de debates nas universidades, envolvendo arquitetos, sociólogos, assistentes sociais etc., e regulamentado mais tarde quanto ao seu funcionamento, organização e, sobretudo, quanto aos objetivos, que eram os de “discutir o orçamento municipal e participar na elaboração de programas e projetos dos órgãos da municipalidade”. Era a primeira vez desde 1964 que o poder público estruturava uma proposta “objetivando institucionalizar as demandas populares”. Em 1980

---

<sup>239</sup> *Idem*, p. 71.

<sup>240</sup> SANTOS, op. cit., p. 17.

foram criados onze conselhos e a prefeitura passou a se relacionar diretamente com eles. Em 1984, nova experiência participacionista através de conselhos, denominada: “Trabalho com Forças Sociais”. As experiências paulistanas com conselhos não passaram de “deveres e responsabilidades consultivas”. Entretanto, nada aconteceu no campo deliberativo<sup>241</sup>. Raichelis<sup>242</sup> chama a atenção referindo-se ao contexto histórico em que se dá a disseminação de conselhos na década de 1980, para a sintonia entre este momento e “o movimento internacional mais amplo”, justificando uma possível dificuldade da atuação dos conselhos. A proposta de criação de conselhos, no Brasil, surge atrelada à luta contra a ditadura instalada e pela democratização do Estado e da sociedade. Como resultado desta luta por liberdade e mais participação política, alguns “mecanismos democratizadores e descentralizadores nas políticas sociais”, como meios de “aperfeiçoamento das políticas estatais”, ampliam direitos sociais e fortalecem a responsabilidade social do Estado” (numa verdadeira proposta de reforma), e acabam por serem incorporados na Constituição cidadã de 1988. No cenário internacional, entretanto, um “contra- movimento” é desencadeado. Nele entram em crise os modelos de “Estado Social”: tanto os Estados de Bem Estar Social quanto o Estado Socialista. Os desdobramentos correm o mundo e, entre outros acontecimentos, derrubam o muro de Berlim, eclipsando uma nova conjuntura global (globalizada). O chamado “projeto neoliberal” e suas “propostas de redução do Estado e de seu papel social” tornam-se pano de fundo de um cenário estimulado para uma democracia de mercado. A autora adverte que tal aspecto tem impacto “muito grande na nossa experiência de democratização das políticas sociais”, e que, ainda, tais aspectos se confundem com a desresponsabilização do Estado de suas funções sociais.

Gohn<sup>243</sup> destaca a importância dos Conselhos Populares - CPs no cenário político nos anos 1980, cujo núcleo central era a “participação popular”. Neste sentido ressalta os movimentos sociais de massa como “elementos fundamentais para a construção dos conselhos populares representativos da população”. Para estes movimentos de massa, participar em conselhos “poderia significar um momento de organização e de direção das lutas políticas dispersas e fragmentadas”. Os CPs surgiram com papéis diversos e foram propostas de setores da esquerda ou de setores que faziam oposição ao regime militar. Entre os papéis dos CPs merecem destaque: servirem como “organismos superiores de luta e de organização popular”; serem “organismos de administração municipal, criados pelo governo para incorporar o

---

<sup>241</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 72 et seq.

<sup>242</sup> RAICHELIS, op. cit., p. 41 e 42.

<sup>243</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 75 et seq.

movimento popular ao governo”, neste sentido, assumindo tarefas não só de aconselhamento mas de “deliberação e/ou execução”. Os CPs que se destacaram, em especial, no cenário urbano, foram os CPs de Campinas (início dos anos 1980), ligados de certa forma às pastorais religiosas, dando origem ao movimento Assembléia do Povo; e os CPs de Saúde da Zona Leste de São Paulo (criado em 1976). Este foi articulado ao Partido Comunista daquela região, vivenciando o clima participatório gerado pelas “Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica”. A autora destaca ainda a importância de CPs na gestão municipal e que se tornaram referências históricas, “em que a participação popular era uma das diretrizes básicas”. Trata-se de experiências como o Conselho de Pais, em Lages (SC); o Conselho de Desenvolvimento Municipal, em Boa Esperança (ES); e Piracicaba (SP). E lembra a influência exercida no Brasil por algumas experiências de participação democrática nos anos 1970, “tais como as prefeituras de Bolonha, na Itália, e de Barcelona, na Espanha”.

Em 1989 foi proposta a criação dos Conselhos de Representantes - CRs, incorporados na Lei Orgânica do Município de São Paulo<sup>244</sup>, em 1990, “como um espaço público não-estatal no âmbito das subprefeituras, como forma de descentralização político-administrativa do governo da cidade de São Paulo”. A competência legal dos CRs tinha como escopo a participação no planejamento municipal e, em especial, nas “propostas de diretrizes orçamentárias e do orçamento municipal, bem como do Plano Diretor da cidade”. Competia ainda aos CRs, em nível local, “fiscalizar a execução do orçamento e demais atos da administração municipal. Pela lei, o subprefeito tem “o papel de interlocutor entre o prefeito e o conselho, pois ele deve sugerir atos à administração municipal, com a aprovação do CR (art. 78, § II, do cap. II)”. Entretanto, o funcionamento dos CRs dependia de lei aprovada pela Câmara Municipal para serem efetivados e, até o ano 2000, permanecia no papel. Corroborando para a ineficácia da lei, a cidade de São Paulo é dividida territorialmente - para efeito administrativo, desde 1968 – em Administrações Regionais, e não em subprefeituras, sendo que para alterar esta divisão administrativa seria necessário outra lei<sup>245</sup>.

As eleições municipais de 1988, que garantiram várias prefeituras ao Partido dos Trabalhadores (PT), como São Paulo, Campinas, Santos, Santo André etc., trouxe a temática dos conselhos para a pauta do dia, como assinala Gohn<sup>246</sup>. E complementa que várias propostas discutidas no passado pelos movimentos populares, no tocante à gestão da cidade, encontravam possibilidades de se concretizarem. Na cidade de São Paulo, gestão de Luíza

---

<sup>244</sup> Título III, capítulo I do Poder Legislativo, seção VII; e capítulo II do Poder Executivo, seção IV

<sup>245</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 80 e 81.

<sup>246</sup> *Idem*, p. 77 et seq.

Erundina (1989-1992), foram criados vários conselhos. Não era tarefa fácil a abordagem deste tema na gestão petista, pois “havia várias propostas e muitas questões polêmicas”, entre as quais destaca-se: definição do papel dos conselhos; seu caráter e objetivos; competência e atribuições; forma de organização; e composição. Algumas lideranças acreditavam que os conselhos eram instrumentos para propostas e projetos abrangentes rumo a uma nova sociedade. Outros viam os conselhos como reformadores da administração pública “a partir de uma nova filosofia administrativa moderna, adaptada aos tempos em que o conflito social tem que encontrar arenas próprias de luta”. No tocante a atribuições e competências, a autora, citando documento do PT<sup>247</sup>, informa que as propostas eram mais uniformes. Os conselhos deveriam fiscalizar e auxiliar a administração pública na gestão e melhoria dos serviços públicos; restaurar a influência direta dos cidadãos comuns nos negócios da cidade; participar do processo decisório concernente a verbas; contribuir na elaboração de políticas, leis, programas, diretrizes, ações e decisões dotadas de legitimidade própria. Havia consenso, referindo-se à posição dos conselhos na relação povo-governo: “eles devem ser autônomos e independentes, não devem fazer parte do complexo institucional da prefeitura; devem ter peso e voz como elemento político externo à administração municipal”. Entretanto, ainda restava a pergunta: Quem criaria os conselhos? Alguns acreditavam que era uma tarefa do Partido e outros acreditavam que tratava-se de uma tarefa da prefeitura, a partir de demandas de cada bairro. Era confuso o debate, pois haviam “argumentos contrários à atuação dos partidos entre alas do clero católico que militavam junto aos movimentos”. Reivindicavam que a criação de conselhos era tarefa da sociedade civil, sem especificar por quais organismos. A autora comenta que, na análise de documentos, existiam “posições afirmando que os CPs não deveriam substituir os movimentos populares, mas vir a fortalece-los”. E que não encontrou referências de que os movimentos populares deveriam criar os conselhos. O mais próximo mencionava apenas que “os CPs devem ser expressões do movimento popular”. A discussão estava permeada, ainda, por questões referentes à “operacionalização dos CPs em vários níveis (regional, central, por problemáticas etc)”; questionava-se que os “CPs poderiam canalizar as energias das organizações populares para estruturas burocratizadas”; e se a atuação dos CPs seria materializada “de forma unificada sem estruturar cargos, comissões, representações, delegações etc.”. Isto gerou outras questões, como “quem participaria dos CPs e qual a sua composição interna?”. Faltava consenso e uns acreditavam, ainda, que deveria haver um “recorte de classe”, excluindo a participação de pequenos empresários, o que

---

<sup>247</sup> PT. Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores. *A participação popular e a administração petista*. Campinas, 1989.

contrariava a orientação de que fossem unitários, pois haviam aqueles que defendiam a participação de organizações patronais, desde que eleitas nos bairros. Por fim, uma questão não menos importante que outras, girava em torno do caráter dos CPs. Qual seria seu poder efetivo: deliberativo ou consultivo? Como poderia ser de caráter deliberativo se não faziam parte do corpo das instituições formais? A resposta dependia, como informa a autora, de uma “redefinição também da esfera governamental, do seu papel e atribuições como gestora da coisa pública”. Esta discussão também passava pela composição dos CPs e sua forma de constituição. Deveriam os CPs serem constituídos apenas por representantes de entidades e organizações formais? Noutra perspectiva, deveriam ser os CPs formados por cidadãos eleitos nos bairros? Neste caso não haveria um desdobramento, ou uma duplicação da função do vereador, configurando um poder paralelo à Câmara de Vereadores? Sem resposta para tais indagações, “considerava-se que se teria conselhos populares bem estruturados, mas pairando no ar”.

### **3.2. Conselhos: referências atuais**

O instituto dos conselhos é uma realidade na estrutura administrativa do Brasil, posto que previstos constitucionalmente, tornando-se uma instância de poder, sujeitos de um processo de gestão participativa da coisa pública, disseminados em todas as instâncias de governo e crescendo cada vez mais em número. Embora exigidos legalmente, não há garantia de estampar um novo contorno às políticas públicas, pois, sua implementação depende muitas vezes, além da vontade política, de especificações sobre sua implementação e, sobretudo, depende de como serão operacionalizados<sup>248</sup>.

Alguns conselhos têm existência e competência prevista diretamente na CF 88, como o Conselho da República (Artigo 89 e 90) e o Conselho de Defesa Nacional (Artigo 91), ambos reforçados pela Lei 8.028, de 12 de abril de 1990, em seu artigo 1º, inciso “a”, “1” e “2”. Aquele tem a organização e funcionamento regulamentado pela Lei 8.041, de 5 de junho de 1990; e este pela Lei 8.183, de 11 de abril de 1991. A Lei 8.028/90, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, prevê conselhos como órgãos de consulta e aconselhamento da Presidência da República, das Secretarias e dos Ministérios.

---

<sup>248</sup> GOHN, Os conselhos de educação e a reforma do estado. op. cit., p. 35 e 36; MARTINS, Valdete de Barros. Análise dos conselhos da criança e do adolescente e dos conselhos de assistência social. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 87 e 88.

Não obstante a previsão legal acima abordada, a título de ilustração, e as novidades que este instituto representa na administração e gestão pública a nível federal, subsistem ainda alguns aspectos - como já abordado anteriormente – que merecem ser debatidos para que os conselhos se tornem instâncias participativas, verdadeiramente instrumentos de processos políticos e democráticos, constituindo-se numa inovação institucional na gestão das políticas sociais no Brasil. É sabido, entretanto, que “tem sido muito difícil implementar os Conselhos e garantir que desempenhem um papel eficaz na democratização das políticas no Brasil”<sup>249</sup>.

Gohn<sup>250</sup> destaca o fato dos “conselhos conterem a possibilidade de reordenação das políticas públicas brasileiras”, rumo a uma “governança democrática”. Em nível municipal, os “conselhos municipais temáticos” desdobrados a partir da CF 88 representam “um dos principais resultados das recentes reformas municipais”, e que buscam promover uma “maior interação entre governo e a sociedade”. Os conselhos foram, definitivamente, “a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos”. Citando Hannah Arendt<sup>251</sup>, os “conselhos são a única forma possível de um governo horizontal, um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania”, afirmando ainda que “os conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado”.

Os conselhos possuem um “processo de construção desigual, lento e descontínuo”<sup>252</sup>. Mas garantem um caráter interinstitucional e se fortalecem na medida em que incorporam uma grande pluralidade de atores (individuais e coletivos), agregados em torno de diferentes interesses, disponibilizando para a sociedade uma ferramenta mediadora nas relações da sociedade civil com o Estado, priorizando-se como um espaço de decisão, mais do que do simples debate<sup>253</sup>. Tal garantia advém de uma interpretação razoável da constituição de 1988 (e leis infraconstitucionais) que tem como um de seus fundamentos gerais a cidadania (Art. 1º, II), além da soberania popular, ao expressar que “todo o poder emana do povo” (Art. 1º, parágrafo único).

Gohn<sup>254</sup> afirma que os conselhos são “instrumentos de expressão, representação e participação da população” via democracia participativa, caracterizada basicamente por “novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais setoriais”, podendo ser ainda “estruturas burocráticas formais”, elo de transferência de

<sup>249</sup> CARVALHO A. & TEIXEIRA A., *op. cit.*, p. 8.

<sup>250</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, *op. cit.*, p. 83 e 107.

<sup>251</sup> ARENDT, Hannah. *Crises da república*. São Paulo: Perspectiva, 1973.

<sup>252</sup> GOMES, Ana Lígia. *Histórico da política de assistência social no Brasil*. In: *Conselhos gestores de políticas públicas*. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 26.

<sup>253</sup> SANTOS, *op. cit.*, p. 17.

<sup>254</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, *op. cit.*, p. 83 et seq. e p. 108.

“políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-la”; ou ainda, instrumento de “acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquema definidos”. Nesta linha, a partir da CF 88, algumas leis orgânicas específicas “passaram a regulamentar o direito constitucional à participação política por meio de conselhos deliberativos, de arranjo paritário entre representantes do poder executivo e de instituições da sociedade civil”, no que resultou um número crescente de estruturas colegiadas nos vários níveis da administração (federal, estadual e municipal) e “articulou a existência de conselhos ao repasse de recursos do nível federal ao estadual e ao municipal”.

Entre as tantas instâncias colegiadas criadas a partir da CF 88, por pressão da sociedade e como forma de garantir e viabilizar o princípio da participação<sup>255</sup>, Carvalho A.<sup>256</sup> ressalta que “nada há na história do Estado brasileiro que se assemelhe aos Conselhos de Saúde na atualidade”, expressados na representatividade social, “seja pela gama de atribuições e poderes legais de que são investidos”, e com bastante importância, “pela extensão em que estão implantados por todo o país”, em todas as esferas governamentais.

Santos<sup>257</sup>, ao referir-se à Lei 8.028/90, que “tem importantes características de participação”, informa sobre a criação do Conselho Nacional de Saúde (Artigo 23, inciso III, “a”) e o desdobramento em Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde. No ano de 2000 somavam mais de 4.000 Conselhos Municipais de Saúde, para um universo de 5.506 municípios no Brasil. Nem todos funcionavam com regularidade, mas considerando em torno de 3.000 Conselhos Municipais de Saúde funcionando regularmente, além dos estaduais e o nacional, com uma média de 20 conselheiros cada, é possível calcular um exército de 50 a 60 mil conselheiros na saúde, o que pode ser considerado uma “grande soma de pessoas reunindo e discutindo a questão da saúde em nosso país”.

Excetuando-se a área da saúde, como vimos, vários outros conselhos circunscritos aos serviços públicos foram criados nas áreas da educação e cultura. Bem como conselhos em áreas de interesse geral da comunidade, como meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural etc., além daqueles de interesse de grupos e camadas sociais específicas, como criança e adolescente, idosos, mulheres. Citando Herber<sup>258</sup>, Gohn<sup>259</sup> salienta

---

<sup>255</sup> BAVA, Silvio Caccia. *Os conselhos como instrumentos da sociedade civil*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 68; GOMES, *op. cit.*, p. 22.

<sup>256</sup> CARVALHO, A., *Conselhos de saúde no Brasil*. *op. cit.*, p. 30.

<sup>257</sup> SANTOS, *op. cit.*, p. 15.

<sup>258</sup> HERBER, Florence. O conselho municipal do carnaval. In: IVO, Anete (org.). *O poder da cidade*. Salvador, EDUFBA, 2000.

a existência na cidade de Salvador, Bahia, do Conselho Municipal do Carnaval. Trata-se de uma peculiaridade regional e que comprova a efetividade do instituto dos conselhos como “instrumentos de determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil”.

A escassa literatura que trata de conselhos é unânime em ressaltar a importância deles como forma de participação democrática, como sistema de vigilância e fiscalização, além de enaltecer sua capacidade de interferir positivamente na gestão da coisa pública, em especial a nível municipal. São espaços de certa forma ambíguos: “implicam, de um lado, a ampliação do espaço público”, na medida em que atuam como mediadores de conflitos, zingrando contra “as tendências neoliberais de suprimir os espaços de mediação dos conflitos”; por outro lado, levando em consideração a forma como são compostos, podem minimizar ou “eliminar os efeitos do *empowerment*, do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo”. Mas é unânime também em reconhecer que tal tarefa não é fácil. Os conselhos costumam ter vida curta quando vinculados à vontade política de determinado governo. É necessário superar algumas dificuldades para fortalecer o instituto dos conselhos e garantir-lhes vida contínua, como instrumentos políticos de participação e, assim sendo, sempre haverá lutas políticas associadas aos conselhos<sup>260</sup>.

Entre as dificuldades e obstáculos, quer de natureza funcional (estrutura física, dotação orçamentária) ou política (resistência em partilhar o poder), identificados nos diversos conselhos instalados e em funcionamento pelo país, cuja prática tem de certa forma se demonstrado desordenada e contraditória, alguns especialistas estudados emitem algumas considerações e sugerem algumas alternativas, abaixo ressaltadas:

I - tradição participativa da sociedade civil: a sociedade civil não possui uma tradição participativa na gestão da coisa pública. Os conselhos apresentam-se como alternativa de incremento do direito e dever de participação. São um dos mecanismos de descentralização do poder desvinculado do aparato Estatal. Embora não possa ser considerado o único e, muito menos, a forma ideal de participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, os conselhos têm papel ainda mais destacado diante do governo, entorpecido pela ótica neoliberal que optou na condução política, em sua busca por reduzir custos e transferir para a sociedade certos encargos sociais, atribuições e competências de responsabilidade do Estado.

---

<sup>259</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 84 e 107.

<sup>260</sup> GOHN, *Os conselhos de educação e a reforma do estado*. p. 41; GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 108.



Quer o governo a qualquer custo transferir a responsabilidade da solução de problemas locais aos cidadãos, via conselhos, que, na condição de órgão público de natureza *sui generis*, acabam por tornarem-se uma instância mediadora entre usuários ou clientes de serviços públicos e o governo, afastando, de certa forma, algumas das funções originalmente pensadas para os conselhos (como fiscalização). Isto pode gerar frustração por parte da sociedade quando o desempenho do conselho não é satisfatório. Mesmo criado como instrumento de democracia, talvez não seja o mais eficaz. Isto colabora para diminuir a capacidade dos conselhos em consolidarem-se como uma instância extra de participação democrática à parte das eleições gerais, que merecem receber mais atenção da sociedade civil;

II - setorialização dos conselhos: agrupamentos dos diferentes conselhos por área de atuação (questão urbana = meio ambiente, moradia etc.; prestação de serviços = saúde, educação, transporte etc.; políticas de grupos = idosos, crianças e jovens, mulheres, grupos étnicos etc.; e área cultural), estimulando uma interinstitucionalização entre eles através da intensa troca de experiência e até compartilhando a mesma estrutura física. A criação dos conselhos têm mais eficácia quando a iniciativa parte da mobilização popular envolvendo as pessoas ligadas aos diferentes segmentos. É ideal que os conselhos sejam sempre criados por lei, pois, criados por decreto ou portaria, podem ser dissolvidos ao arbítrio do poder Executivo, sendo que a dissolução, quando criado por lei, envolve outra lei, que necessita ser aprovada na instância pertinente (no legislativo federal, estadual ou municipal) e sanção do chefe do Executivo, o que permite a resistência da sociedade civil por diferentes mecanismos de pressão;

III - estruturação dos conselhos: Os conselhos, por sua vez, dependem de uma definição mais particularizada de suas competências e atribuições, formas e dinâmica de funcionamento, planos de trabalho e cronogramas de reunião, produção de diagnósticos e identificação de problemas com análise de relatórios e visitas a campo etc. que permita ao cidadão pleitear a ocupação de assento, seja individualmente ou representando uma entidade que por sua vez represente um segmento populacional. É muito comum, ainda, a definição pelo conselho de normas e diretrizes em sintonia com os anseios da comunidade, mas que ao contrariar interesses dominantes, acabam por não serem executadas;

IV - representação dos conselhos: a composição dos conselhos nem sempre representa qualitativamente os diferentes segmentos sociais, quer por divisão territorial, quer por nivelamento de forças políticas organizadas. A sociedade civil, em geral, desconhece os

direitos de participação, sobretudo em conselhos. O desconhecimento deste direito e a omissão em popularizar a participação cidadã em conselhos acabam permitindo a ocupação dos assentos e utilização dos mecanismos de gestão por entidades representantes das elites dominantes (que não raro defendem reivindicações particularistas em detrimento da maioria da sociedade). Os conselheiros devem ser a expressão do pensamento de seus segmentos sociais. A indicação dos conselheiros para os conselhos deve obedecer a algum mecanismo de escolha no seio da entidade (eleição, referendo etc.) com mandato revogável, e sua atuação deve ser sistematicamente monitorada, mecanismo que permite sua substituição quando o conselheiro estiver mais sintonizado com interesses privatistas e mercantis do que com suas bases. Os conselheiros devem ter vínculos permanentes com as comunidades que o elegeram e representam, reforçando uma ética comunitária e o sentimento de pertencer dos demais integrantes da comunidade, recomendando que o mandato dos conselheiros não seja acoplado ao mandato dos dirigentes municipais, pois uma renovação intercalada - ainda que parcial - evitaria uma possível manipulação de nomes de conselheiros;

V - representatividade = paridade: o percentual quantitativo entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada deve ser o mais paritário possível. Tal aspecto não garante igualdade de condições entre os representantes da sociedade civil e os do governo para integrar conselhos. Paridade não é apenas uma questão numérica, de *half-and-half*. Paridade, verdadeiramente, refere-se a uma correlação de forças, numa luta pela hegemonia através de alianças que devem ser estabelecidas para concretizar determinados projetos e propostas no âmbito dos conselhos. Os conselheiros advindos de entidades públicas possuem como atribuição ou designação de seus cargos a participação em conselhos, pelo que já são remunerados. Em cambio, os conselheiros representantes da população (sociedade civil) eleitos como delegados e via de regra voluntários, com pouca ou sem qualquer estrutura administrativa no apoio de suas atividades de representação, têm dificuldades para custear deslocamentos até os locais de reuniões entre outras despesas. É imperativo repensar tal aspecto, prevendo-se, minimamente, o custeio de despesas de transporte e, quando for o caso, de hospedagem e alimentação, bem como alguma forma de *pro-labore* para os conselheiros advindos da sociedade civil;

VI - capacitação e qualificação dos conselheiros: há uma necessidade de investir amplamente na capacitação dos conselheiros, como sujeitos políticos, especialmente os advindos da sociedade civil, que necessitam entender antes de qualquer coisa que o conselho é um meio e

não um fim para alcançar determinada política. É um grande desafio e que precisa ter como referência um modelo de participação social e cidadã, definindo melhor a participação dos conselheiros nos conselhos (evitando-se, por exemplo, que os mesmos conselheiros participem de vários conselhos ao mesmo tempo), pois os conselhos devem ser, a rigor, espaço institucional de interlocução, negociação, disputa e correlação de forças. Os conselhos devem primar por ser uma instância onde se fazem representar diferentes segmentos da sociedade no debate e definição de políticas públicas (ideal ainda que vereadores não tenham voto em conselhos). É notável desta forma – em muitos casos - o flagrante despreparo dos conselheiros (tanto da sociedade civil quanto do governo) para o exercício do cargo, quer tecnicamente, quer de condições de acesso a informações, quer de tempo e recursos para deslocamentos aos locais de reuniões (aspecto que afeta mais os conselheiros oriundos da sociedade civil). Alguns conselheiros, especialmente os advindos da sociedade civil, que são, via de regra, heterogêneos e desarticulados, desconhecem com clareza o papel que as ONGs devem desempenhar nos conselhos, ainda que as ONGs sejam responsáveis pelo dinamismo imprimido em alguns conselhos. Embora alguns conselheiros tenham conhecimentos profundos de determinado aspecto, desconhecem os meandros da máquina pública e isto acaba por empobrecer sua participação, além de não darem retorno para suas entidades sobre os desdobramentos das questões debatidas nos conselhos. Quanto aos conselheiros advindos do governo ocorre uma dinâmica semelhante. Muitos não têm poder de decisão, embora representem órgãos públicos, e acabam por apenas ocupar assento. A qualificação é condição para uma participação efetiva, não bastando uma representação numérica. Seria ideal a oferta de cursos, seminários, fóruns, espaços culturais, eventos etc., tudo voltado para a capacitação e qualificação dos conselheiros, priorizando informações e conhecimentos jurídicos que envolvem o funcionamento da máquina estatal, sem cooptação na teia burocrática, pois, conhecendo as engrenagens da máquina, fica mais fácil intervir e sugerir soluções *lubrificantes*, além de aspectos relacionados à interlocução de integrantes da sociedade civil e do governo, mormente uma visão geral da política e da administração da coisa pública, o que contribui para o exercício de uma cidadania ativa, na medida da reivindicação dos direitos sociais e políticos, o quê, ao final, é uma forma de inclusão social;

VII - acesso e decodificação das informações pelos conselheiros: a falta ou dificuldade de acesso a informações por parte dos conselheiros diminui a capacidade de atuação ideal e de controle social dos conselhos. Existem dificuldades, resistências e falta de transparência na socialização das informações por parte do governo, que em muitos casos vê nos conselhos

uma instância da sociedade civil que atrapalha a gestão do governo e, desta forma, não permite a publicização de certas informações. O serviço público tem uma cultura de garantia do sigilo, do confidencial. Informação é poder e, muitas vezes, o governo decide não divulgar certas informações ou fazer uso delas em momentos estratégicos. Quando o exercício da participação é pleno, os conselheiros podem e devem receber informações básicas, pois têm capacidade de apreender conhecimentos, mesmo aqueles conselheiros analfabetos;

VIII - conselho que controla deve ser também controlado: os conselhos devem ser fiscalizados. O controle das atividades e transparência dos trabalhos dos conselheiros deve prever a convocação de assembleias, a exemplo das Conferências das Cidades, para ampla divulgação na sociedade dos trabalhos e ações do conselho. Os conselhos também precisam ser submetidos ao controle social. Quanto mais deliberativo o conselho mais publicizado deve ser o debate, através de canais de comunicação permanentes e interativos;

IX - o peso político dos conselhos: é necessário um reconhecimento do peso político e da representatividade dos conselhos. Eles devem se manter independentes do poder Executivo, embora devessem contar com dotação orçamentária para sua instalação e bom funcionamento advindos do governo. O conselho deve, através de uma atuação eficaz e transparente, ganhar a respeitabilidade e ser reconhecido pela sociedade e igualmente pelo governo, como órgão de defesa do interesse público. Tal aspecto fortalece o acompanhamento e poder de aplicação das ações e decisões definidas pelo conselho na gestão da coisa pública. A simples formalização de instâncias de participação da sociedade civil não é suficiente para obter qualidade nas políticas públicas. Também o caráter deliberativo de um conselho não garante a implementação efetiva de suas decisões, principalmente quando contrariam interesses de grupos dominantes, pois faltam instrumentos e uma estrutura jurídica célere para garantir um amparo legal a tais deliberações, obrigando o executivo ao seu cumprimento. Não se pode considerar os conselhos como um único espaço de participação da sociedade civil, ou como uma forma modelar de participação. Ainda, quanto a este aspecto, vale ressaltar que os conselhos não substituem outros movimentos sociais de pressão, nem tampouco possuem o monopólio ou a voz de determinada comunidade, não invalidando outras iniciativas de pressão, como o acesso ao Ministério Público, à via judiciária ou de pressão sobre o poder Legislativo na defesa dos direitos sociais e políticos.

Os aspectos acima abordados são referenciados, no todo ou em parte, por Barbosa<sup>261</sup>, Bava<sup>262</sup>, Bonfim<sup>263</sup>, Carvalho A.<sup>264</sup>, Cruz<sup>265</sup>, Gomes<sup>266</sup>, Gohn<sup>267</sup>, Noronha<sup>268</sup>, Paz<sup>269</sup>, Raichelis<sup>270</sup>, Santos<sup>271</sup>, Teixeira E.<sup>272</sup> e Volpi<sup>273</sup>.

Desta forma, é imprescindível aprofundar pesquisas no sentido de melhor conhecer a constituição estrutural dos conselhos, principalmente as formas como se tomam decisões (deliberativo ou consultivo; democracia direta ou indireta), pois por ser fenômeno recente, pouco se conhece ainda sobre os conselhos e sua natureza operacional e como se estrutura seu funcionamento, os mecanismos de renovação do quadro de conselheiros etc., geralmente previstos por um regimento interno, aprovado e publicado na imprensa oficial. Outros pontos de tensão que podemos destacar estão entre a universalização das políticas dos direitos em contraponto com o realce na focalização das políticas dos conselhos, no que se pode chamar de particularismo; face à dificuldade de se articularem forças sociais divergentes sem um marco referencial estratégico; à dificuldade de combinar o público estatal e o público não estatal; à débil participação da sociedade civil e a ausência dos membros do governo; à necessidade de compreender os conselhos institucionalmente diante dos avanços e retrocessos de suas ações; à falta de compreensão de uma dimensão complementar dos conselhos, que não é substituto da democracia representativa, como a do poder Legislativo, que é abrangente a todos os segmentos da sociedade, enquanto os conselhos são específicos a determinadas áreas, e tampouco uma extensão do poder Executivo, que, igualmente ao poder Legislativo, tem uma

---

<sup>261</sup> BARBOSA, Ana Maria Lima. *Os portadores de deficiência no conselho de saúde*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 51.

<sup>262</sup> BAVA, op. cit., p. 69.

<sup>263</sup> BONFIM, Raimundo. *A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 63 *et seq.*

<sup>264</sup> CARVALHO A. & TEIXEIRA A., op. cit., p. 9.

<sup>265</sup> CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. *Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 74 *et seq.*

<sup>266</sup> GOMES, op. cit. p. 24 *et seq.*

<sup>267</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 90 e 91.

<sup>268</sup> NORONHA, Rudolf de. *Avaliação comparativa dos conselhos municipais*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37). p. 83 *et seq.*

<sup>269</sup> PAZ, Rosângela. *A representação da sociedade civil nos conselhos de assistência social*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 59 e 62.

<sup>270</sup> RAICHELIS, op. cit. p. 44.

<sup>271</sup> SANTOS, op. cit., p. 19.

<sup>272</sup> TEIXEIRA E., op. cit., p. 94, 103, 105 *et seq.*

<sup>273</sup> VOLPI, Mario. *A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 27.

abrangência geral, e muito menos como representante exclusivo de um modelo contido de participação popular ideal, visto que a participação em conselhos é apenas uma forma de participação, uma forma de exercício democrático<sup>274</sup>.

A grande questão quanto à efetividade dos conselhos, como já sugerido, reside no seu espírito: no caráter consultivo ou deliberativo. O caráter deliberativo é um ponto onde os atuais conselhos se distinguem dos anteriores. A questão da deliberação é fundamental. Tendo previsão legal, o caráter deliberativo deve ser observado na criação de determinados conselhos, o que nem sempre é respeitado, em especial no nível municipal<sup>275</sup>. É o ponto de polêmica. É neste, entre outros pontos, que a temática dos conselhos merece reflexão e aprofundamento do estudo, como sugerido por Gohn<sup>276</sup>.

Santos<sup>277</sup>, referindo-se aos Conselhos de Saúde, e ao caráter deliberativo, confirma sua importância como uma “conquista legal que fortalece os conselhos”, mas, quando a “deliberação vai para uma gaveta ou para uma publicação oficial qualquer”, não sendo implementada, o conselho enfraquece, geralmente por falta de articulação para negociar com os detentores do poder. A capacidade de sobrevivência de um conselho e, conseqüentemente, a capacidade de chegar ao seu objetivo reside na compreensão pelos conselheiros das diferenças envolvidas entre o caráter consultivo e deliberativo. Tal polêmica, por exemplo, estimula o debate na comunidade ambientalista, concernente os Conselhos de Unidades de Conservação - CUCs, e sugere uma melhor abordagem legal.

É flagrante, como veremos, o potencial de agregar ou dispersar atores interessados na gestão de áreas naturais protegidas quando a compreensão do caráter consultivo ou deliberativo não é clara<sup>278</sup>.

Conselho Consultivo é definido como uma organização, pública ou particular, destinada a dar pareceres sobre negócios do interesse do Estado ou da instituição que o criou<sup>279</sup>. O vocábulo deliberativo<sup>280</sup>, em cambio, é um adjetivo que comporta o verbo da ação de deliberar; da discussão para se estudar ou resolver um assunto, um problema, ou tomar

---

<sup>274</sup> CRUZ, op. cit., p. 73; GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 92 et seq.; NORONHA, op. cit., p. 86.

<sup>275</sup> BONFIM, op. cit., p. 65; RAICHELIS, op. cit., p. 43 e 44.

<sup>276</sup> GOHN, *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 111.

<sup>277</sup> SANTOS, op. cit., p. 18.

<sup>278</sup> STEPANSKY, Daizy V.; SATHLER, Evandro B. *Diagnóstico organizacional dos atores nas áreas de Proteção Ambiental – APAs dos Morros da Babilônia e São João e Morro do Leme e Arredores*. Rio de Janeiro: PROGUAU/GTZ, 2004. mimeo, p. 10.

<sup>279</sup> DE PAULO, Antonio. *Pequeno Dicionário Jurídico*. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2002, p. 83.

<sup>280</sup> HOLANDA, etc,

uma decisão; do exame interior; da reflexão, meditação; da resolução, decisão; da capacidade de resolver, decidir, deliberar.

O caráter consultivo de um conselho se encerra na consulta, no aconselhamento, na coleta de opinião dos conselheiros sobre determinado assunto ou questão, não vinculando o órgão ao qual o conselho está ligado na opinião obtida.

Por outra via, o caráter deliberativo de um conselho vincula suas decisões ao órgão a que está ligado. Trata-se de um formato bem mais complexo que o conselho com caráter consultivo, pois, na medida em que as decisões são tomadas por um colegiado, espera-se que as questões técnicas envolvidas na decisão tenham recebido o tratamento necessário. Para fazer frente a questões técnicas específicas, os conselhos, geralmente, tem prerrogativas de constituir câmaras técnicas e grupos de trabalho, cuja função é aprofundar no assunto e subsidiar os conselheiros com informações apropriadas ante uma decisão da qual nem sempre e nem todos os conselheiros têm familiaridade.

Desse modo, é importante ressaltar que os atos da administração pública são vinculados a um conjunto de normas, dos quais o administrador não pode se furtar. Ocorrendo desvio, deve o administrador assumir a responsabilidade. E não pode ser diferente no caso de um colegiado: a decisão dos conselheiros deve estar adstrita à lei, sob pena de responsabilização do conselho como um todo ou, na melhor das hipóteses, daqueles conselheiros que votaram na decisão questionável legalmente. É neste espírito de responsabilização técnica e legal que o caráter deliberativo parece ser evitado, optando-se pelo caráter consultivo dos conselhos.

No sentido da responsabilização, vale observar o disposto na Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998), em seu artigo 2º:

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o **membro de conselho** e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la (grifo nosso).

Desta forma, em sede de questão ambiental, a legislação em comento tipifica como crime a conduta dos conselheiros que concorram para a prática criminosa ambiental. Isto dificulta a gestão fraudulenta de um conselho, em particular de um CUC, porque legalmente a presidência do conselho está nas mãos do chefe da unidade de conservação (Decreto 4.340/02, Artigo 17) e, além do Plano de Manejo da UC, quando existente, uma gama de leis e outras

normas devem ser observadas na gestão pública e ambiental. Esta disposição legal corrobora na defesa do caráter deliberativo para os conselhos, como veremos adiante.

Quando representativos, bem estruturados e atuantes, os conselhos podem alterar a natureza do poder local frente à crescente e virtual diminuição do Estado e sua retração em face de algumas funções que desempenha. Neste sentido, o conselho é voz legítima e deve sempre acionar e valorizar a atuação do Ministério Público (Estadual ou Federal) e do poder Judiciário: tanto o MP quanto o judiciário necessitam estar capacitados para as demandas geradas pelos conselhos. Não só para assegurar o direito de existência dos conselhos, mas sua estabilidade e bom funcionamento, da aplicabilidade de suas decisões. Destaque ainda para a atuação de fiscalização dos conselhos em face de iniciativas dos poderes constituídos ou na denúncia de *lobbies* econômicos que buscam dominar o aparelho estatal. Entretanto, é condição ideal esgotar até às últimas conseqüências a via de negociação antes de acionar a via judiciária. A negociação é fundamental e até pode ser mediada pelo MP o que, naturalmente, exige um esforço extra dos promotores na sua constitucional prerrogativa de defesa dos direitos sociais e difusos.

A busca pela via negociada – até seu esgotamento - se justifica em conseqüência do forte peso de questões políticas (e partidárias) envolvidas nos conselhos. O judiciário, acostumado a uma cultura de distanciamento da população, tem dificuldades para visualizar a fronteira da violação de direitos sociais e políticos com o princípio da separação dos poderes. Assim evita decidir entendendo que a questão demandada pelo conselho pode estar adstrita ao princípio da conveniência ou oportunidade da administração (poder Executivo). Destarte, ao buscar o MP previamente ao judiciário, e obtendo uma resposta positiva para as reivindicações demandadas pelo conselho, tal sorte pode colaborar de sobremaneira para a elevação da auto-estima dos conselheiros e cidadãos em geral, consolidando, assim, uma sociedade civil fortalecida através de uma nova governança democrática. De outra forma, uma ação no judiciário pode ter uma resposta tardia, desgastando ainda mais este poder<sup>281</sup>.

---

<sup>281</sup> FRISCHEISEN, Luiza Cristina. *O ministério público como garantia da efetividade dos conselhos*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 78 *et seq.*; *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*, op. cit., p. 90, 108 e 109; TEIXEIRA E., op. cit., p. 92; VOLPI, op. cit., p. 32.



### 3.3. Conselhos de Meio Ambiente

Como vimos abordando, a instituição de Conselhos é parte de uma tendência descentralizadora do Estado na gestão pública. Este processo tem como pedra de toque o incremento do direito de participação da sociedade civil na vida política, conforme Schier, derivado das diversas regras que visam concretizar o complexo de princípios constitucionais, em especial, o princípio da soberania popular, inscrito no artigo 1º da CF 88<sup>282</sup>.

A experiência tem demonstrado que o êxito das políticas públicas é maior quando associado à participação dos diferentes segmentos da sociedade civil, por meios diversos, entre os quais os conselhos. Perseguir a instituição de conselhos é estimular a participação da sociedade nos assuntos públicos, é maximizar o envolvimento do cidadão (individual ou coletivamente), destituindo o Estado como detentor central e absoluto das decisões, como se fora o único responsável pela interpretação do interesse público<sup>283</sup>.

No tocante ao meio ambiente “o sistema de colegiados ambientais brasileiros, atuantes na esfera nacional, dos estados e dos municípios, constitui instrumento fundamental para promover mudanças de comportamento”. Estes colegiados podem colaborar na construção de uma sociedade e de uma cultura sustentável, convergindo numa “maior justiça social e equidade econômica”. Em relação às áreas naturais protegidas (UCs), os conselhos devem ser entendidos como um dos mecanismos da Gestão Participativa, tendência que garante - sob um guarda-chuva administrativo - a participação de atores diversos, oriundos do Poder Público (diferentes instâncias), sociedade civil (ONGs e outras formas associativas), setor produtivo e universidades, como já sugerido<sup>284</sup>.

#### 3.3.1. Breve histórico

A história dos diferentes conselhos ambientais no Brasil, até culminar no principal deles, o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, criado pela Lei 6.938, de 31.08.81, passa pela própria história do direito ambiental e do ambientalismo no Brasil.

Algumas normas pertinentes ao meio ambiente surgem no início século XX, mais de cunho conservacionista do que propriamente da preservação do ambiente. Mas é somente a partir da década de 1960 que a administração ambiental se torna integrada, enfrentando,

---

<sup>282</sup> SCHIER, 2002, *op. cit.*, p. 27

<sup>283</sup> SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. *op. cit.*, p. 69.

<sup>284</sup> RIBEIRO, Maurício Andrés. *op. cit.*, p. 112.

entretanto, as dificuldades engendradas na cultura política do país, cuja leitura básica era “o meio ambiente é livre”, portanto, possível explorá-lo indiscriminadamente, dentro da perspectiva histórica do extrativismo que marcou a colonização brasileira, onde os ganhos de curto prazo, livres de qualquer investimento ou manutenção, eram primados. O aumento dos níveis de poluição, sobretudo a partir da década de 1970, e o surgimento de conflitos de interesses difusos entre os que poluíam e a população prejudicada pelo modelo desenvolvimentista provocou uma mudança de paradigma na política ambiental nascente. Esta mudança passava, necessariamente, por uma reformulação na administração dos recursos ambientais<sup>285</sup>.

A reformulação na administração dos recursos ambientais (cf. Lemos<sup>286</sup>), possui duas vertentes:

(i) a forma tradicional: consistente na criação de um órgão técnico ambiental cuja atuação está adstrita ao conjunto da legislação ambiental existente, de difícil aprovação e atualização. Como as inter-relações e sinergias verificadas na questão ambiental são extremamente dinâmicas e ainda pouco conhecidas, esta forma de atuação não é apropriada, pois tende a basear a atuação em medidas coercitivas (prevista em lei prévia), que visam forçar alguns atores ao cumprimento do disposto na lei (a execução judicial é via de regra demorada e nem sempre eficaz);

(ii) a forma inovadora: consiste, em cambio, na criação de um órgão técnico e de uma comissão ou conselho político, com poder de polícia e regulação, integrado por setores do governo e da sociedade civil. Este sistema, participativo, adota uma “legislação quadro” (*framework legislation*), que define a política ambiental e seus atores principais, e dá poderes à comissão/conselho para sua regulamentação: definição das normas técnicas e administrativas, padrões de emissão e de qualidade ambiental”.

Ainda segundo Lemos, a forma inovadora permite a construção de um conjunto de normas ambientais flexíveis, na qual participam efetivamente atores governamentais e da sociedade civil, fator este que tornam estas normas mais adaptadas à dinâmica evolutiva do conhecimento sobre as questões ambientais, sendo, de certa forma, desnecessário convencer atores ao seu cumprimento, pois, tendo participado de sua gênese, assumem tacitamente a responsabilidade pelo seu cumprimento. Tal dinâmica permite atender os problemas –

---

<sup>285</sup> LEMOS, *O sistema nacional de meio ambiente e o conselho nacional de meio ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida*. op. cit., p. 31 e 32.

<sup>286</sup> *Idem*, p. 32.

especialmente os de natureza ambiental – de forma mais urgente, com rapidez e logo ao seu surgimento<sup>287</sup>.

O Brasil adotava a forma tradicional até o advento da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, em 1981. Desde então adotou-se a forma inovadora. Como veremos mais detalhadamente no item 4.4.2., o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA é a instância que congrega governo e sociedade civil. *Sobrevive* desde 1981, tendo desenvolvido um excepcional trabalho na condução da política ambiental brasileira, mesmo diante de toda a dificuldade política do país.

Até culminar no CONAMA houve um processo de conscientização ambiental liderado por ambientalistas pioneiros, e, *pari passu*, uma evolução na administração pública ambiental. Verdade que a militância iniciou-se sob uma perspectiva mais econômica do que ambiental, onde o ponto de vista era a necessidade de proteção das florestas para evitar a extinção das serrarias<sup>288</sup>. O alicerce do direito ambiental no país vai se desenvolvendo. Mas é só nos anos 1960 que adota uma perspectiva explicitamente conservacionista e preservacionista, possivelmente com o advento do Novo Código Florestal, como veremos. Este conjunto de normas, como sugerido por Lemos, pode ser conhecido em dois momentos: antes e depois da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em junho de 1972, em Estocolmo, Suécia, tida aqui como um marco divisor do direito ambiental brasileiro<sup>289</sup>.

A militância ambientalista e a incipiente legislação ambiental tomam corpo. Vale ressaltar que no início da colonização da *Terra Brasilis*, a Coroa portuguesa - preocupada com as indiscriminadas derrubadas de florestas para a plantação da cana-de-açúcar e, por conseqüência, o desaparecimento das chamadas madeiras de lei, resolveu baixar normas para o controle do corte. Em 1605 já se limitava o abate de árvores. Cartas régias de 1796 e 1797 declararam propriedade da Coroa as matas e arvoredos à borda da Costa, afirmando “ser necessário tomar as precauções para a conservação das matas no Estado do Brasil, e evitar que elas se arruinem e destruam”. Em 1802 vieram mais duas instruções sobre a questão florestal: a primeira regulava o comércio de lenha e carvão que alimentava as ferrarias; e a segunda, já sobre a influência do “clarividente” José Bonifácio de Andrade e Silva,

---

<sup>287</sup> *Idem ibidem*, p. 32.

<sup>288</sup> URBAN, Teresa. *Saudade do Matão: lembrando a história da conservação da natureza no Brasil*. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação MacArthur, 1998, p. 77.

<sup>289</sup> LEMOS, op. cit., p. 33.

estabelecia normas para o reflorestamento na costa do Brasil, sugerindo a “criação de um setor administrativo especialmente responsável pela conservação das florestas”<sup>290</sup>.

O Estado de São Paulo, por exemplo, desde 1886 já possuía um órgão gestor para suas florestas: o Instituto Florestal do Estado de São Paulo. E em 1896 é criado o Parque Estadual de São Paulo<sup>291</sup>.

Medeiros<sup>292</sup> informa que em 1911 foram criados dois Parques Nacionais no então território do Acre, mas que esta iniciativa, tão avançada para o início do século, infelizmente, não foi implementada, caindo em esquecimento, e só muitos anos mais tarde foram redescobertos nossos primeiros parques, constatando-se que “já estavam quase completamente destruídos”.

Entre a proclamação da República (1889) e a Conferência de Estocolmo (1972) foram publicadas uma série de normas tratando da gestão de recursos ambientais. O Código Florestal, decreto-lei nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, encontra-se como um dos mais importantes. Sua trajetória inicia-se em 1907, na presidência de Afonso Pena, que anunciou a preparação das bases de um projeto de águas e florestas. Em 1920, o presidente Epitácio Pessoa já se posicionava em mensagem ao Congresso Nacional sobre a necessidade de preservar e restaurar o revestimento florestal da República, cuja cobertura florestal apresentava uma riqueza imensa a explorar. Entre os países cultos e florestados o Brasil era, talvez, o único que não possuía um código de florestas. Em 1921, portanto, o presidente Epitácio Pessoa propôs a criação do Serviço Florestal, que até 1925 não havia sido implantado, vindo a funcionar, timidamente, em 1926<sup>293</sup>.

Em 1931, no Rio de Janeiro, foi criada a Sociedade dos Amigos das Árvores, sob a liderança do Museu Nacional, congregando intelectuais, jornalistas e políticos. Um proeminente integrante desta entidade, o jornalista Leôncio Correia, garantia no seu jornal, o Correio da Manhã, a divulgação dos assuntos ligados à entidade. A projeção na mídia colaborava para o fortalecimento da entidade e a conscientização dos leitores sobre temas ambientais. Foi Correia quem presidiu o comitê executivo da “Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza”, na qual participaram um grande número de cientistas imbuídos na discussão de temas como flora, fauna, sítios e monumentos naturais e a proteção e “melhoramento das fontes de vida no Brasil”. Os subsídios levantados durante esta

---

<sup>290</sup> URBAN, *Saudade do Matão: relembando a história da conservação da natureza no Brasil*, op. cit., p. 71; MEDEIROS, op. cit., p. 603.

<sup>291</sup> MEDEIROS, op. cit., p. 603.

<sup>292</sup> *Idem*, p. 603.

<sup>293</sup> URBAN, *Saudade do Matão: relembando a história da conservação da natureza no Brasil*, op. cit. p. 72.

conferência contribuíram para a elaboração do Código Florestal de 1934<sup>294</sup>. A Constituição brasileira de 1934, conforme Medeiros<sup>295</sup>, incluiu um artigo que definia como responsabilidade da União “proteger belezas naturais e monumentos de valor histórico e artístico. No mesmo ano de 1934 foram instituídos no Brasil “o Código Florestal, o Código de Águas, o Código de Caça e Pesca e o decreto de proteção aos animais”.

Pela primeira vez na história do Brasil, segundo Urban<sup>296</sup>, “registrou-se, então, a participação de grupos organizados em defesa do meio ambiente”. O Código Florestal, pela primeira vez, faz menção à fauna, na referência à proteção das florestas. Revolucionaria, ainda, ao inserir uma limitação ao direito de propriedade, subordinando-a ao interesse coletivo. Impõe aos proprietários, entre outras restrições, a reserva obrigatória de vegetação permanente, chamada de “quarta parte”, existentes em todas as propriedades. É o que no Novo Código Florestal veio a ser a Reserva Legal, tratada no primeiro capítulo. E não pára por aí. “O Código abriu um importante espaço de decisão ao criar o Conselho Florestal Federal, com a atribuição de ‘promover e zelar pela fiel observação deste Código’ e ‘orientar as autoridades federais sobre a aplicação de recursos do Fundo Florestal’ e mais, promover a cooperação dos poderes públicos na obra e conservação das florestas e replantio”, além de difundir a educação florestal e de proteção à natureza em geral. O conselho tinha caráter deliberativo no que se referia aos casos omissos do Código e era composto por representantes do Museu Nacional, Jardim Botânico, Universidade do Rio de Janeiro, Touring Club do Brasil, Departamento Nacional de Estradas, Serviço de Florestas ou de Matas da Municipalidade do Distrito Federal e até quatro pessoas especializadas e de notória competência, todas nomeadas pelo presidente da República, demonstrando a presença de atores de instâncias diversas da administração pública.

Como se pode inferir, os recursos ambientais eram regidos por normas isoladas, cuja competência fragmentava-se por diferentes órgãos federais. E no âmbito estadual e municipal a situação não era diferente: vários órgãos espalhados por diferentes secretarias e com fraca coordenação entre si.

Nunca é demais lembrar que a partir de 1964 o país passou a viver um regime de exceção, e que entidades que se levantavam para a defesa de interesses sociais eram perseguidas e não raro seus líderes, intelectuais, políticos, operários, estudantes e professores eram presos, torturados e acabavam por desaparecer sem deixar pistas. Era uma total falta de

---

<sup>294</sup> URBAN, *Missão (quase) impossível*. op. cit., p. 31.

<sup>295</sup> MEDEIROS, op. cit., p. 603.

<sup>296</sup> URBAN, *Saudade do Matão: relembando a história da conservação da natureza no Brasil*, op. cit., p. 74 *et seq.*

autonomia da sociedade na condução de seus rumos, o que não deixava de repercutir, obviamente, na esfera ambiental. As grandes barragens, a transamazônica e as usinas nucleares de Angra são apenas alguns exemplos da falta de debate e transparência na gestão dos recursos ambientais.

Após Estocolmo (1972), entretanto, verifica-se no Brasil uma explosão de consciência referente às questões ambientais. Em consequência desta conscientização, e sob a influência do delegado brasileiro em Estocolmo, Henrique Brandão Cavalcanti, à época Secretário Geral do Ministério do Interior, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, pelo Decreto nº 73.030, em 30 de outubro de 1973. Segundo Lemos<sup>297</sup>, Paulo Nogueira Neto foi nomeado para o cargo de Secretário Especial de Meio Ambiente e teve um papel fundamental na criação da Política Nacional de Meio Ambiente. No reboque da criação da SEMA foi também criado o Conselho Consultivo do Meio Ambiente - CCMA, composto por nove membros de notória competência na área ambiental. Os membros do CCMA eram nomeados pelo Presidente da República após indicação do Ministro do Interior. Por ser de caráter apenas consultivo, segundo palavras do próprio Paulo Nogueira Neto, “acabou não dando certo”.

Como argumenta Ribeiro J.<sup>298</sup>, “a insatisfação da sociedade brasileira com os maus resultados do regime militar e a introdução da discussão da variável ambiental na nova ordem econômica internacional proporcionavam a criação de um novo canal de contestação: o movimento ambientalista”. Neste movimento desembocaram universitários, naturalistas, intelectuais, artistas e comunidades afetadas pelas já citadas grandes obras (barragens, transamazônica), além de *hippies* e militantes de organizações políticas de esquerda: os conhecidos *comunistas* e *subversivos*. Este público contribuiu para o aumento de uma conscientização social, que veio a aliar-se à questão ambiental.

Em seguida da criação da SEMA, o país conheceu alguns eventos e medidas inovadoras na gestão ambiental, entre as quais vale destacar: o fechamento da fábrica de celulose Borregaard (hoje Riocel), no Rio Grande do Sul, em 1973, em consequência das reclamações da população, devido ao mau cheiro, luta em que se destacaram José Lutemberg, Augusto Carneiro, Magda Renner, entre outros líderes ambientalistas do Rio Grande do Sul; o derramamento de óleo na Baía de Guanabara, provocado pelo petroleiro iraquiano *Tarik Ibn Ziyad*, em 1975, que provocou a interdição de várias praias na cidade do

---

<sup>297</sup> LEMOS, *O sistema nacional de meio ambiente e o conselho nacional de meio ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida*, op. cit., p. 36 e 37.

<sup>298</sup> RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. *Os conselhos ambientais estaduais e municipais e seus resultados*. In: *Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros*. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID/Ministério do Meio Ambiente do Brasil - MMA, 2002, 1ª edição, p. 120.

Rio de Janeiro; o fechamento da fábrica de cimento Itaú, em Contagem, Minas Gerais, em 1975, igualmente motivado pela população vizinha<sup>299</sup>.

Não obstante a criação da SEMA, cujas decisões eram tomadas por portaria ministerial (Portaria SEMA), as ações voltadas para a gestão ambiental estavam ainda fragmentadas: de um lado o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal - IBDF com atribuições de proteção e conservação da flora e fauna, gestão dos parques e reservas biológicas; de outro lado a SEMA com atribuição concorrente na proteção da fauna e flora, pelo estabelecimento de estações ecológicas<sup>300</sup>.

Na linha de atuação da recém criada SEMA surgem alguns órgãos estaduais de gestão ambiental, colaborando para a construção de uma política ambiental mais integrada a nível estadual. Em São Paulo, no ano de 1973, surge a Companhia de Tecnologia de Saneamento Básico – CETESB<sup>301</sup>.

O Estado do Rio de Janeiro, através do Decreto-lei nº 134, de 16.06.75, “definiu sua política estadual de controle ambiental e criou, de forma pioneira, o seu Sistema Estadual de Meio Ambiente”. A norma acima referida era “baseada numa lei geral, ou lei quadro, [...] sobre a política de prevenção e controle da poluição no Estado”, e que definia apenas conceitos básicos, as competências e diretrizes quanto às atividades poluidoras. O sistema contava com um órgão técnico, a Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente – FEEMA; e um órgão político com caráter deliberativo e poder de polícia, a Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, a quem foi delegada competência para deliberar sobre padrões de qualidade ambiental, emissão de poluentes e estabelecer normas e regulamentos necessários ao bom controle ambiental. A FEEMA e a CECA estavam vinculadas à Secretaria de Obras e Serviços Públicos, sendo que a CECA, presidida pelo Presidente da FEEMA, era composta por representantes das Secretarias de Planejamento, Saúde, Agricultura e Indústria e Comércio, além de representantes de companhias de Águas e

---

<sup>299</sup> LEMOS, *O sistema nacional de meio ambiente e o conselho nacional de meio ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida*, op. cit., p. 41.

<sup>300</sup> *Idem*, p. 37.

<sup>301</sup> Após a criação da SEMA, em 1973, algumas leis e decretos importantes foram aprovados, destacando-se: Decreto-lei nº 1.413, de 14.08.75, que dispõe sobre o controle da poluição ambiental provocada pela atividade industrial; Decreto nº 76.389, de 03.10.75, dispõe sobre as medidas de prevenção e controle da poluição industriais; Decreto 81.107, de 22.12.77, que define as atividades de alto interesse para o desenvolvimento e a segurança nacional; Lei nº 6.766, de 19.12.79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; Lei nº 6.803, de 02.07.80, dispõe sobre as diretrizes para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição; Lei nº 6.902, de 27.04.81, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental – APAs; Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

Esgotos e da Superintendência de Rios e Lagoas e, como convidado, um representante da SEMA.

Em 1977, Minas Gerais criou seu Sistema Estadual de Meio Ambiente<sup>302</sup>.

O Estado do Rio de Janeiro desenvolveu - com flexibilidade e agilidade - uma experiência inovadora na gestão ambiental através do seu sistema de meio ambiente. Em 1979 o Estado possuía a mais desenvolvida legislação ambiental do país e que serviu de modelo para vários outros Estados e para o sistema de licenciamento adotado em nível federal com o advento, em 1981, do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, como veremos. Vale lembrar que eram tempos de censura imposta pela ditadura militar, e que nem todos os assuntos de interesse da sociedade circulavam livremente pela imprensa. Segundo Lemos, o jornalista Rogério Marinho, diretor do *O Globo*, importante diário de circulação nacional, garantia apoio constante à causa ambiental, apoio este que foi de fundamental importância na consolidação não só do Sistema de Meio Ambiente no Estado do Rio de Janeiro, mas também a nível federal, no tocante à SEMA e mais tarde à Política Nacional de Meio Ambiente<sup>303</sup>.

Em 1981, ano da instituição da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, através da Lei 6.938, praticamente todos os Estados federados possuíam sistemas estaduais de meio ambiente, com base no modelo de um órgão técnico e um órgão político (conselho ou comissão), com caráter deliberativo e poder de polícia, no qual participavam representantes da sociedade civil.

Embora a PNMA tenha sido modificada pelas Leis nº 7.804/89 e nº 8.028/90, seus princípios e objetivos permaneceram inalterados. A PNMA rege-se por princípios e objetivos considerados avançados para os padrões políticos da época, além da conceituação legal de termos como *meio ambiente*, *degradação ambiental*, *poluição*, *poluidor* e *recursos ambientais*. Verdade que o país vivia os primeiros momentos de uma certa “anistia geral, ampla e irrestrita”, com um sindicalismo em amplo fortalecimento e o retorno do pluripartidarismo.

Aliado ao trabalho desenvolvido pelo CONAMA, os princípios da PNMA acabam influenciando as disposições ambientais na CF 88, especificamente no artigo 225 e nos artigos 23 e 24 que tratam da organização do Estado, mormente as competências da União, Estados e Municípios em relação ao Meio Ambiente<sup>304</sup>.

---

<sup>302</sup> LEMOS, *O sistema nacional de meio ambiente e o conselho nacional de meio ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida*, op. cit., p. 36, 38 e 39.

<sup>303</sup> *Idem*, p. 39 e 41.

<sup>304</sup> *Idem ibidem*, p. 66.



Em 1985 o Decreto nº 91.145, de 15 de março, cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, dispõe sobre a sua estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona e recebe o CONAMA (Conselho Nacional do Meio Ambiente) e a SEMA.

Em 1989, através da Lei nº 7.735, de 22.02.89, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, pela fusão de quatro órgãos: Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA; o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF; a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE; e a Superintendência da Borracha – SUDHEVEA. Ainda em 1989, a Lei nº 7.804, de 18.07.89, altera a PNMA e cria o Conselho Superior do Meio Ambiente – CSMA, com a finalidade de assessorar o Presidente da República na formalização da Política Nacional e das diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais. O CSMA é presidido pelo Presidente da República, que o convocará pelo menos 2 (duas) vezes ao ano, sendo integrado pelos ministros da Justiça, da Marinha, das Relações Exteriores, da Fazenda, dos Transportes, da Agricultura, da Educação, do Trabalho, da Saúde, das Minas e Energia, do Interior, do Planejamento, da Cultura, do Secretário Especial de Ciência e Tecnologia, do Representante do Ministério Público Federal, do Representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, de 3 (três) representantes do Poder Legislativo Federal, de 5 (cinco) cidadãos brasileiros indicados pelo conjunto das entidades ambientalistas não governamentais. Poderão participar das reuniões do Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA, sem direito a voto, pessoas especialmente convidadas pelo seu Presidente, sendo a participação no CSMA considerada de relevante interesse público e não será remunerada.

Em 1992, a Lei nº 8.490, de 19 de novembro, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, transforma em seu artigo 21 a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República - SEMAM/PR em Ministério do Meio Ambiente – MMA e, mais tarde, em 1993, a Lei nº 8.746, de 09 de dezembro, cria, mediante transformação, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, alterando a redação de dispositivo da Lei nº 8.490/92. No artigo 19, inciso XVI, surge o Conselho Nacional da Amazônia Legal - CONAMAZ e é citado o Conselho Nacional da Borracha - CNB, como órgãos específicos na estrutura básica do MMA.

Em 1995 a Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. No seu artigo 16, inciso X, são especificados os seguintes órgãos: Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA; Conselho Nacional da Amazônia Legal - CONAMAZ; Conselho Nacional dos Recursos Naturais Renováveis - CONAREN e Comitê do Fundo Nacional do Meio Ambiente - CFNMA. No artigo 17, inciso

IV, fica transformado o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal em Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal.

Em 1997, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro, institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. No artigo 34 cria o Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Em 1999, a Medida Provisória nº. 1.795, de 1º de janeiro, dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. No seu artigo 17, inciso III, transforma o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal em Ministério do Meio Ambiente - MMA.

### **3.3.2. Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA**

A PNMA, já consideradas as alterações promovidas pela legislação subsequente, instituiu o SISNAMA (artigo 1º) e o integrou com representantes (artigo 6º) de entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público (responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental), estruturado em:

- ✓ órgão superior = o Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais (inciso I);
- ✓ órgão consultivo e deliberativo = o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, para assessorar, estudar e propor ao Conselho Superior do Meio Ambiente - CSMA diretrizes políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (inciso II);
- ✓ órgão central = o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, com a finalidade de coordenar, executar e fazer executar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, e a preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos ambientais (inciso III);

- ✓ órgãos setoriais = os órgãos ou entidades integrantes da administração federal direta e indireta, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, cujas atividades estejam associadas às de proteção da qualidade ambiental ou àquelas de disciplinamento do uso de recursos ambientais (inciso IV);
- ✓ órgãos seccionais = os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental (inciso V);
- ✓ órgãos locais = os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições (inciso VI).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é um colegiado representativo dos diversos setores do governo (federal, estaduais e municipais) e da sociedade civil, que militam direta ou indiretamente com a questão ambiental. Previsto no artigo 7º e 8º da PNMA, com as modificações impostas pelas Leis nº 7.804/89 e nº 8.028/90, como mencionado, e regulamentado pelo Decreto nº 99.274/90 e, posteriormente, pelo Decreto nº 3.942/01, o CONAMA é presidido pelo Secretário do Meio Ambiente e tem entre suas atribuições (artigo 7º):

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;

III - decidir, após o parecer do Comitê de Integração de Políticas Ambientais, em última instância administrativa em grau de recurso, mediante depósito prévio, sobre as multas e outras penalidades impostas pelo IBAMA;

IV - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

V - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição causada por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VI - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos;

VII - assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais;

VIII - deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

IX - estabelecer os critérios técnicos para declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação;

X - acompanhar a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, conforme disposto no inciso I do art. 6º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;

- XI - propor sistemática de monitoramento, avaliação e cumprimento das normas ambientais;
- XII - incentivar a instituição e o fortalecimento institucional dos Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, de gestão de recursos ambientais e dos Comitês de Bacia Hidrográfica;
- XIII - avaliar a implementação e a execução da política ambiental do País;
- XIV - recomendar ao órgão ambiental competente a elaboração do Relatório de Qualidade Ambiental, previsto no art. 9º inciso X da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;
- XV - estabelecer sistema de divulgação de seus trabalhos;
- XVI - promover a integração dos órgãos colegiados de meio ambiente;
- XVII - elaborar, aprovar e acompanhar a implementação da Agenda Nacional de Meio Ambiente, a ser proposta aos órgãos e às entidades do SISNAMA, sob a forma de recomendação;
- XVIII - deliberar, sob a forma de resoluções, proposições, recomendações e moções, visando o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente; e
- XIX - elaborar o seu regimento interno.

O CONAMA é composto (decreto 99.274/90): pelo Plenário; pelo Comitê de Integração de Políticas Ambientais; pelas Câmaras Técnicas; pelos Grupos de Trabalho; e pelos Grupos Assesores. O Plenário é integrado pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá; pelo Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo; por um representante do IBAMA; por um representante da Agência Nacional de Águas - ANA; por um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares; por um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores.

Compõem ainda o Plenário, oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo: um representante de cada região geográfica do País; um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - ANAMMA; dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional; vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo: dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País; um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional; três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental - ABES; um representante de trabalhadores indicados pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores - CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio - CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC; um representante de trabalhadores da

área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG; um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais - CNPT/IBAMA; um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil - CAPOIB; um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC; um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares - CNEG; um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FBCN; oito representantes de entidades empresariais; e um membro honorário indicado pelo Plenário.

Integram também o Plenário do CONAMA, na condição de Conselheiros Convidados, sem direito a voto, um representante do Ministério Público Federal; um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

Com esta composição o governo federal passa a ter 32,7% dos assentos; os governos estaduais 27,5%; os governos municipais 8,2%; a sociedade civil (ambientalista e trabalhadora) 22,4%<sup>305</sup>.

O Plenário do CONAMA reunir-se-á em sessão pública, em caráter ordinário a cada três meses (datas fixadas), no Distrito Federal e, extraordinariamente (no DF ou outro lugar justificável), com no mínimo cinco dias úteis de antecedência, convocado por seu presidente ou a requerimento de dois terços de seus membros, com a presença de pelo menos a metade mais um dos seus membros e deliberará por maioria simples dos membros presentes no Plenário, cabendo ao Presidente da sessão, o Presidente do CONAMA, substituído, nos seus impedimentos, pelo Secretário-Executivo do CONAMA e, na falta deste, pelo Conselheiro representante do Ministério do Meio Ambiente, além do voto pessoal, o de qualidade. O principal resultado do CONAMA é a Resolução Normativa, estruturada em: ementa; alguns considerandos; objetivos (geralmente expressos no primeiro artigo); definições básicas (segundo artigo). Do terceiro artigo em diante vai expressa a parte operacional da resolução<sup>306</sup>.

---

<sup>305</sup> LEMOS, *O sistema nacional de meio ambiente e o conselho nacional de meio ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida*, op. cit., p. 55.

<sup>306</sup> RIBEIRO, M., op. cit., p. 95.

Os conselheiros e suplentes são designados por ato formal do Ministro do Meio Ambiente. Os representantes de entidades ambientalistas serão eleitos, sob coordenação da Comissão Permanente do Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas – CNEA, considerando-se as entidades inscritas, regionais e nacionais.

Verdadeiramente, o CONAMA demonstra ser o fórum para grandes pactos ambientais, pois educa para a democracia e a cidadania ao dar voz a segmentos geralmente excluídos do debate, facilitando a defesa de interesses difusos, comumente amplos e via de regra pulverizados pela coletividade, através do acesso à informação e pela dissolução de eventuais feudos burocráticos e corporativos, além do amortecimento das demandas encaminhadas aos órgãos ambientais nos diferentes níveis. Promove ainda um entrosamento dos três níveis de governo, contando ainda com a participação do setor empresarial e da sociedade civil. O diálogo eminentemente técnico, donde participam diferentes interesses livres de influências partidárias ou ideológicas, contribui para a transparência das deliberações e diminuição de posições muitas vezes conflitantes. Vale destacar que os conselheiros, principalmente os representantes da sociedade civil, poderão ter as despesas de deslocamento e estada pagas à conta de recursos orçamentários do MMA, o que facilita sua participação. Convém destacar, ainda, que a comunidade ambientalista alimenta o CONAMA com propostas, emendas, destaques, participando de forma positiva, o que não diminui as dificuldades estruturais do colegiado, relativas à infra-estrutura, secretaria, pessoal de apoio, recursos financeiros, rotatividade de representantes dos órgãos estaduais e federais etc. além da necessidade de “reforços nas áreas jurídicas, de comunicação e, principalmente, de informática”<sup>307</sup>.

A celeridade ou morosidade do trabalho encetado pelo CONAMA está ligado a fatores como: falta de vontade política; carência de apoio técnico e jurídico; pouca iniciativa da diretoria executiva. Enfim, recente-se da ausência de uma estrutura ágil para a tramitação dos diferentes assuntos<sup>308</sup>.

### **3.3.3. Conselhos Estaduais de Meio Ambiente**

É inegável que o modelo de gestão ambiental, através de conselhos, têm representado grandes avanços na democratização e implementação de políticas públicas no Brasil.

---

<sup>307</sup> LEMOS, *O sistema nacional de meio ambiente e o conselho nacional de meio ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida*, op. cit., p. 73, 76, 77, 78 e 79; RIBEIRO, M., op. cit., p. 97 e 101.

<sup>308</sup> RIBEIRO, M., op. cit., p. 91 e 92.

Segundo informação do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, existem diversos conselhos na América Latina, que são louváveis instâncias participativas e facilitadoras do diálogo, especialmente em áreas da saúde, educação e cultura. Mas em nenhum caso eles atingem o grau de deliberação e descentralização como os conselhos ambientais brasileiros, “considerados exemplos de auto-limitação da autoridade governamental, com alto grau de controle social e dotados de transparência, o que confere legitimidade inédita às decisões do setor socioambiental”<sup>309</sup>.

Com os desdobramentos da política ambiental deslanchada após a CF 88, o MMA, a partir de 1993, iniciou uma política de descentralização das responsabilidades e atividades ambientais nos estados e municípios, objetivando fortalecer o SISNAMA, criado pela PNMA. Alguns projetos de iniciativa de desenvolvimento sustentável foram anunciados: Projetos de Execução Descentralizada – PEDS e o Programa Nacional de Meio Ambiente – P.N.M.A.<sup>310</sup>, surgidos a reboque da ECO 92, com financiamento do Banco Mundial. Entre 1994 e 1998 foram disponibilizados 61 milhões de dólares. Um dos critérios básicos para a apresentação de projetos pelos Estados foi a existência de Conselho Estadual de Meio Ambiente com caráter deliberativo. Relatório final dos PEDS/P.N.M.A. comprovou que os projetos contribuíram para o fortalecimento da gestão ambiental nos âmbitos estadual e municipal, incentivando as comunidades locais rumo a alternativas sustentáveis<sup>311</sup>.

A gênese dos conselhos estaduais está na criação de comissões, institutos e órgãos ambientais nos estados federados, tratando de aspectos ambientais, com início efetivo em 1960, no Estado de São Paulo, com a criação da Comissão Intermunicipal de Controle de Poluição do Ar e das Águas – CICPAA, integrando a região mais industrializada do país, composta pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano e Mauá. Em 1962 é criado, no Rio de Janeiro, o Instituto de Engenharia Sanitária, refletindo o problema da falta de saneamento básico nas grandes metrópoles e, em Minas Gerais, o Instituto Estadual de Florestas - IEF, como reflexo da devastação dos remanescentes florestais para a produção de carvão para o setor siderúrgico. Em 1967 foi criada, no Estado de Pernambuco, a Comissão Estadual de Controle da Poluição Ambiental – CECPA, integrando vários órgãos estaduais e a Marinha. Em 1970, no Estado de São Paulo, foi criada a Diretoria de Controle da Poluição das Águas do Fomento Estadual de Saneamento Básico – FESB<sup>312</sup>.

---

<sup>309</sup> RIBEIRO J., op. cit., p. 115.

<sup>310</sup> Não confundir com PNMA = Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecido pela Lei 6.938/81.

<sup>311</sup> LEMOS, *O sistema nacional de meio ambiente e o conselho nacional de meio ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida*, op. cit., p. 69.

<sup>312</sup> RIBEIRO J., op. cit., p. 122.

Após Estocolmo (1972) e antes da criação da SEMA (1973), na esfera federal, foram criados órgãos pioneiros nos Estados de São Paulo, com a Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico – CETESB, pela lei (SP) nº 118, de 29.06.73 e, na Bahia, com o Conselho Estadual de Proteção Ambiental – CEPRAM, considerado o primeiro conselho de meio ambiente no Brasil, ainda que criado apenas como órgão normativo. Mas é no Rio de Janeiro, no bojo da fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em junho de 1975, que é criado, como já foi dito, a Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA, primeiro colegiado de meio ambiente com poderes deliberativos para a concessão de autorizações e aplicações de penalidades. Em Santa Catarina, através do Decreto (SC) nº 662, de 30.07.75 foi criado o Conselho Estadual de Tecnologia e Meio Ambiente – CETMA e a Fundação de Amparo à Tecnologia e ao Meio Ambiente – FATMA. No Estado de Minas Gerais, em 29.04.77, é criada a Comissão de Política Ambiental – COPAM, considerado o primeiro colegiado normativo e deliberativo com participantes da sociedade civil de forma ampla, o que ensejava algum tipo de controle social na formulação e implementação de uma política pública ambiental. O COPAM inovava “ao incluir a participação de representação de entidade ambientalista e do poder Legislativo, além de grande representação do meio científico”. Há que se ressaltar a participação minoritária do Executivo estadual, com apenas sete dos dezesseis integrantes. O pluralismo das representações “induzia ao desenvolvimento da arte de negociar, de administrar conflitos, de construir um pacto”, que, a rigor, colaborava na construção de uma plataforma de “desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente”. Em 1989 o COPAM transformou-se de Comissão para Conselho, mantendo a sigla. O desenvolvimento e aperfeiçoamento deste modelo, com as experiências acima referidas, disseminaram pelo país a iniciativa de criação de conselhos em outros estados: Sergipe (1978); Alagoas e Mato Grosso (1979). Disso tudo culminou, segundo Ribeiro J.<sup>313</sup>, na criação do CONAMA, em 1981, como já vimos.

Desta forma, os conselhos ambientais vão se espalhando pelo país, nas três instâncias de governo, constituindo-se em foros onde a participação governamental e de segmentos variados da sociedade civil encontram um inestimável ganho na discussão dos contrários. O SISNAMA e o SISEMA<sup>314</sup>, por sua vez, vão se fortalecendo com base no modelo constituído por um conselho normativo e deliberativo, garantindo a participação da sociedade civil e o conseqüente controle social.

---

<sup>313</sup> *Idem*, p. 122 *et seq.*

<sup>314</sup> Sistema Estadual de Meio Ambiente



Segundo Lemos<sup>315</sup>, em 1986 havia conselhos estaduais de meio ambiente nos Estados do Amazonas, Alagoas, Bahia, Paraíba, Sergipe, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Santa Catarina, abrangendo, portanto, as cinco regiões geográficas do país, e órgãos executivos de meio ambiente em 19 dos 26 estados. Segundo dados de 2002, todos os 26 estados da federação e o Distrito Federal possuíam Conselho Estadual de Meio Ambiente e respectivo órgão executivo de meio ambiente. Isto se dá, como argumenta este autor, pelo fato de que o “interesse dos diversos segmentos da sociedade em discutir a política pública de meio ambiente” é motivado não apenas por objetivos preservacionistas, mas em decorrência dos impactos ambientais nos níveis locais e regionais, o que reforça o “modelo dos conselhos como foros apropriados para debates democráticos e participativos”. Desta forma, ainda, passou-se a supor que o modelo dos conselhos, citando Arretche<sup>316</sup>, era uma forma descentralizada, democrática, eficiente e transparente de prestação de serviços públicos e que poderia elevar o nível de bem-estar da população, por representar ideais progressistas de equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado.

Apresentamos abaixo um quadro panorâmico dos conselhos estaduais, com base nas informações apresentadas por Ribeiro J.<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> LEMOS, H. de M. *Administração estadual e controle do meio ambiente*. IBAM, 1981.

<sup>316</sup> Arretche, M. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* Revista Brasileira de Ciências Sociais. 1996.

<sup>317</sup> RIBEIRO, J., op. cit., p. 130 *et seq.*

**Tabela 4: Região Norte**

Estado	Sigla	Ano de criação	Caráter	Membros
Acre	CEMACT	1999	normativo e deliberativo	19
Amapá	COEMA	1997	normativo e deliberativo	25
Amazonas	CONCITEC	-	-	18
Pará	COEMA	-	-	9
Rondônia	CONSEPA	1993	consultivo, normativo e deliberativo	10
Roraima	CEMAT	-	-	-
Tocantins	COEMA	1991	normativo e deliberativo	24

**Tabela 5: Região Nordeste**

Estado	Sigla	Ano de criação	Caráter	Membros
Alagoas	CEPRAM	1979	normativo e deliberativo	26
Bahia	CEPRAM	1973	deliberativo	17*
Ceará	COEMA	-	-	35
Maranhão	CONSEMA	-	-	24
Paraíba	COPAM	1989	deliberativo	17
Pernambuco	CONSEMA	1999	normativo e deliberativo	24
Piauí	CONSEMA	1989	normativo e deliberativo	16
Rio Grande do Norte	CONEMA	1996	normativo e deliberativo	13
Sergipe	CECMA	1978	normativo e deliberativo	13

\* a sociedade civil tem maioria dos assentos no conselho

**Tabela 6: Região Centro-Oeste**

Estado	Sigla	Ano de criação	Caráter	Membros
Goiás	CEMA	2001	consultivo e deliberativo	26
Mato Grosso	CONSEMA	-	autônomo e deliberativo	27*
Mato Grosso do Sul	CECA	-	normativo e deliberativo	8
Distrito Federal	CONAM	2000	deliberativo	14

\* majoritariamente não-governamental

**Tabela 7: Região Sudeste**

Estado	Sigla	Ano de criação	Caráter	Membros
Espírito Santo*	CONSEMA	1989	consultivo, normativo e deliberativo	14
Minas Gerais	COPAM	1977	consultivo, normativo e deliberativo	30
Rio de Janeiro	CONEMA	1987	normativo deliberativo	48
São Paulo	CONSEMA	1983	normativo deliberativo e recursal	36

\* O Espírito Santo possui uma peculiaridade. Além do CONSEMA possui Conselhos Regionais, os CONREMAS, colegiados deliberativos, com atuação regional e jurisdição restrita às bacias hidrográficas especificadas na legislação

**Tabela 8: Região Sul**

Estado	Sigla	Ano de criação	Caráter	Membros
Paraná	CEMA	2000	consultivo e deliberativo	23
Santa Catarina	CONSEMA*	1991	normativo, deliberativo e recursal	30
Rio Grande do Sul	CONSEMA	1994	deliberativo e normativo	28

\* Absorveu o CETMA, criado em 1975

### 3.3.4. Conselhos Municipais de Meio Ambiente

O Brasil possui mais de cinco mil municípios, ficando bastante difícil encontrar números precisos e atuais no tocante à realidade da gestão ambiental nesta instância federativa, em especial no que concerne aos conselhos.

A década de 1980, conforme Urban, “registra o surgimento de um grande número de associações e de conselhos no âmbito municipal, dando ao movimento ambientalista a capilaridade necessária para influenciar de fato as políticas públicas de meio ambiente”<sup>318</sup>. A autora, entrevistando Mário Mantovani, funcionário da CETESB, na década de 1980, informou que o governo Montoro fez uma revolução com a idéia de conselhos para tudo, inclusive os conselhos municipais de meio ambiente - CONDEMAS, com uma composição mista e caráter deliberativo, antes mesmo da CF 88. Entretanto a tarefa não foi fácil, e muitos CONDEMAS acabaram não dando certo, pois muitas das discussões levantadas acabaram por gerar conflitos na esfera do governo estadual, que incentivava sua criação. Em 1986, com a chegada de Quércia no governo paulista, que, segundo Mantovani, não tinha interesse em fortalecer a participação da sociedade, acabou sendo demitido. Da experiência de instalação de CONDEMAS no Estado de São Paulo surgiu a Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente – ANAMMA. Em 1988, um grande encontro em Belo Horizonte, reunindo mais de 2000 pessoas, cujo tema foi Meio ambiente na Lei Orgânica dos Municípios, teve como resultado a inserção de um capítulo sobre meio ambiente na maioria das leis orgânicas dos municípios<sup>319</sup>. No ano 2000 haviam 648 municípios (11% dos municípios brasileiros) contando com secretarias municipais de meio ambiente ou órgãos capacitados para a gestão

<sup>318</sup> URBAN, *Missão quase impossível*, op. cit. p. 44.

<sup>319</sup> Idem, p. 136 e 137

ambiental. Este incremento, segundo Lemos, é fruto da restauração da “autonomia municipal” pela CF 88<sup>320</sup>.

Ribeiro J.<sup>321</sup>, comentando Lemos, informa que os registros mais antigos no tocante a política municipal de meio ambiente no Brasil são: a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Alegre – RS, criada em 1976; e a Comissão de Coordenação de Política de Meio Ambiente, criada em 1979 na cidade do Rio de Janeiro. Até 1992, ou seja, apenas quatro anos após a CF 88, existiam 92 Conselhos Municipais de Meio Ambiente - CODEMAs (cinco deles nas capitais do Pará, Ceará, Pernambuco, Rio de Janeiro e Mato Grosso). O Estado da federação com o maior número de conselhos municipais era Minas Gerais (44), seguido por São Paulo (14), Rio Grande do Sul (5) e Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul (1). Números mais recentes atribuem a Minas Gerais 300 conselhos para um universo de 853 municípios, fato que se deve à atuação do Programa de Cooperação Técnica com os Municípios para Defesa do Meio Ambiente – PRODEMAM. O autor argumenta que os conselhos municipais mineiros eram previstos como órgão de assessoria dos prefeitos, que, ao deixarem o cargo, levavam consigo os conselheiros. Tal fato acabava gerando um clima de instabilidade nos CODEMAs que eram, ao final, confundidos com a figura do prefeito. Entretanto a Deliberação Normativa COPAM 29/98 criou um novo modelo para os Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CODEMAs em Minas Gerais, obrigando-os ao caráter deliberativo e a paridade entre governo e representações não governamentais.

Ribeiro J.<sup>322</sup>, citando Brito<sup>323</sup>, relata que os CODEMAs cresceram em número, mas perderam em eficiência política. Ele pondera que as razões se dariam por uma certa confusão, causada entre o CODEMA ser um “espaço de negociação ambiental” e não um “espaço de legitimação dos atos indevidos do Prefeito”.

Moura adverte que, em alguns casos, houve a criação de muitos CODEMAs pelo Brasil sem qualquer articulação com a sociedade, objetivando apenas projetos do BID ou do Banco Mundial com o MMA. Tal fato enfraqueceu o instituto, pois deixou de considerar em

---

<sup>320</sup> LEMOS, *O sistema nacional de meio ambiente e o conselho nacional de meio ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida.*, op. cit., p. 56.

<sup>321</sup> RIBEIRO, J., op. cit., p. 169 *et seq.*

<sup>322</sup> *Idem*, p. 171.

<sup>323</sup> Brito, O. E. A questão ambiental em Minas Gerais. In: HOMMES, R. 1995. *Conflicts and dilemmas of decentralization*. Paper apresentado na *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington D.C., 1 – 2 de Maio.

alguns casos a existência de outros foros legitimados para a discussão da política ambiental a nível municipal<sup>324</sup>.

### 3.4. Conselhos de Unidades de Conservação

Os conselhos, em geral, como vimos apresentando, são mecanismos com grande potencial para aperfeiçoar a participação política na gestão da coisa pública. E em particular da coisa pública ambiental. E aperfeiçoa a própria democracia como um todo.

Os CUCs, mote deste trabalho, como os demais tipos de conselhos, encontram semelhantes dificuldades para sua instalação e funcionamento. Mas gozam das mesmas virtudes, entre as quais a de ser um poderoso instrumento para auxiliar na conservação eficiente das UCs<sup>325</sup>.

Na prática, entretanto, existem diferenças marcantes entre os conselhos (em geral) e os CUCs, como vimos demonstrando. Os CUCs têm no SNUC um marco legal a nível federal, a partir de 2000, pois previu, entre outros aspectos, os casos em que os CUCs têm caráter consultivo ou deliberativo. O mesmo não ocorreu, por exemplo, no caso dos Conselhos Gestores das UCs no Estado do Rio de Janeiro, previstos pela Lei (RJ) 3.443/00, como já abordamos, pois nada menciona quanto ao caráter atribuído a estes conselhos. Trataremos de analisar este aspecto mais detalhadamente nas páginas seguintes.

Essa passagem, portanto, busca fazer um retrospecto histórico dos CUCs no Brasil, utilizando-se algumas experiências relatadas nos trabalhos publicados nos anais de quatro Congressos Brasileiro de Unidade de Conservação - CBUC, realizados em Curitiba – PR, no ano de 1997; em Campo Grande – MS, no ano 2000; em Fortaleza – CE, no ano de 2002; e novamente em Curitiba – PR, no ano de 2004. Destaque para o primeiro congresso, realizado em Curitiba no ano de 1997, cuja realização se deu anteriormente ao SNUC, portanto, antes da previsão legal de conselhos para UCs, pelo menos a nível nacional, o que não invalida a existência de legislação estadual prevendo conselhos como mecanismo de gestão participativa de UCs.

---

<sup>324</sup> MOURA, Alexandrina Sobreira de. *A perspectiva dos estados*. In: Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID/Ministério do Meio Ambiente do Brasil - MMA, 2002, 1ª edição, p. 216.

<sup>325</sup> SCHREIBER, Camila; SEVEGNANI, Lúcia; BACCA, Lauro E. *Proposta de solução para os conflitos de percepção frente a criação do Parque Nacional da Serra do Itajai – SC*. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I, p. 688.

### 3.4.1. I CBUC – Curitiba – PR - 1997

O trabalho de Pena & Oliveira, publicado nos anais do I CBUC, tratando sobre a Área de Proteção Ambiental da Chapada dos Guimarães, no Estado do Mato Grosso, já previa a criação de um Conselho Gestor como uma das propostas de gerenciamento desta UC. O CG teria função consultiva e deliberativa, com paridade entre entidades da sociedade civil (escolhidas através de audiência pública) e de órgãos públicos estaduais e federais, como: Fundação Estadual de Meio Ambiente, IBAMA, Secretarias Estaduais de Agricultura e Turismo, Procuradoria Geral de Justiça, Prefeituras Municipais e o Conselho Estadual de Meio Ambiente<sup>326</sup>.

Igualmente tratando de APA, o trabalho de Moraes *et al.* contempla uma Proposta de Regulamentação da APA Cananéia – Iguape – Peruíbe, no Estado de São Paulo, segundo os princípios de participação, descentralização e integração regional. A proposta associa conservação com desenvolvimento, conforme diretrizes consideradas em documentos, como a Agenda 21, a Agenda Ambiental do Vale do Ribeira e o Programa de Gerenciamento Costeiro. A gestão da APA terá o apoio de um colegiado (IBAMA, Governo do Estado de São Paulo, prefeituras municipais, comunidade local e a sociedade civil), através de mecanismos participativos e interagindo com outras UCs de diferentes esferas nos Estados de São Paulo e Paraná. Neste sentido a Proposta previa a instituição de um Comitê Gestor (com 13 representantes), de caráter deliberativo, integrando: um Conselho de Comunidades (com direito a 6 assentos), constituído por representantes escolhidos a partir das Unidades de Gestão; e um Conselho Técnico (com 1 assento). A idéia era de que o Comitê agisse como um agente capacitador, possibilitando a informação e formação dos representantes das comunidades e ao mesmo tempo integrando ONGs e instâncias governamentais. A participação da academia estaria garantida no Conselho Técnico que abrigaria também os técnicos dos governos, todos com a função de apoiar tecnicamente os demais representantes. O Comitê Gestor, conforme reconhecem os autores, “deverá dar trabalho, admitindo que a viabilização desta estrutura consumiria bastante tempo e energia, mas que a partir de um

---

<sup>326</sup> PENA, Eliani Mezzalira; OLIVEIRA, Kátia Moser B. de. *Ações desenvolvidas na área de proteção estadual Chapada dos Guimarães – MT.* In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. IIp. 786.

acordo regimental e com divisão de tarefas o Comitê poderia atuar como facilitador do processo por possuir fortes vínculos com as práticas democráticas<sup>327</sup>.

Ribeiro A. & Souto, também tratando de APA, no caso a APA Engenho Uchoa, no município do Recife – PE, informam que o Decreto que regulamentou a referida APA, representando a consolidação de um debate de vários anos, contemplou a criação de uma Entidade Administradora da APA e o Conselho de Administração da APA. Este era composto por representantes do governo e da sociedade, tendo sido uma instância de fundamental importância no processo participativo de diálogo e integração entre os diferentes interesses envolvidos na Unidade, mormente dos proprietários e da comunidade<sup>328</sup>.

Como é de se notar, as principais referências a algum tipo de gestão colegiada de UCs, mencionadas em trabalhos no I CBUC, tratou das APAs, independentemente de previsão legal de conselhos, como vimos, sobretudo na esfera federal. O segundo Congresso, realizado em novembro de 2000, ou seja, três meses após o advento do SNUC, já contou com trabalhos referenciados diretamente na Lei, como veremos a seguir.

### 3.4.2. II CBUC – Campo Grande – MS - 2000

Entre os trabalhos mais importantes apresentados no II CBUC referente à gestão participativa de UCs, destacamos o trabalho de Oliva & Costa Neto<sup>329</sup>, que relata a experiência de implantação e avaliação dos resultados dos Comitês de Apoio à Gestão de dez UCs de proteção integral do Estado de São Paulo, localizadas no Vale da Ribeira, Vale do Paraíba e litoral. O trabalho teve na primeira fase, iniciada em 1997, a elaboração dos Planos de Manejo destas dez UCs, de forma participativa, contemplando diferentes segmentos da população local e da sociedade em geral, que, conforme Maetti *et al.*<sup>330</sup>, permite “envolver

---

<sup>327</sup> MORAES, Marília Britto R. de; MARETTI, Cláudio C.; LIMA, Wilson A.; ARRUDA, Moacir B.; *Apa Cananéia – Iguape – Peruíbe: proposta de regulamentação – convênio IBAMA / SMA*. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró- Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. II, p. 47, 48 e 51.

<sup>328</sup> RIBEIRO, Ana Rita Sá Carneiro; SOUTO, Elba Albuquerque. *A regulamentação da APA Engenho Uchoa como processo de planejamento participativo*. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró- Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. II, p. 116 e 118.

<sup>329</sup> OLIVA, Adriana; NETO, Joaquim de Britto Costa 2000. Comitês de apoio à gestão – histórico da implantação e avaliação dos resultados para dez unidades de conservação de proteção integral do estado de São Paulo. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. 2, p. 503 – 512, p. 503 *et seq.*

<sup>330</sup> MARETTI, C.C.; RAIMUNDO, S.; SANCHES, R. A.; MARTUSCELLI, P. & MENDONÇA, A. L.. A construção metodológica dos planos de gestão ambiental para unidades de conservação em São

todos os atores sociais interessados, incorporando suas aspirações e necessidades nas diretrizes do plano, buscando a sustentabilidade social, política, ecológica e econômica das UCs”. Os autores informam que durante as reuniões e oficinas de consulta aos representantes da sociedade civil, visando a elaboração dos Planos de Manejo, os responsáveis pela gestão das UCs “ficaram diante de matrizes de planejamento contendo metas que traduziam as aspirações e expectativas dos segmentos da sociedade civil representados nas reuniões e oficinas”, mas, em muitos casos, tais aspirações não eram “suficientemente analisadas à luz da legislação vigente, ou da capacidade institucional” do órgão gestor da UC. Tal geração de demandas acabava por desdobrar, ainda mais, “os conflitos entre expectativas da comunidade local e os interesses difusos de preservação das UCs”, bem como o estabelecimento de regras para a criação e funcionamento dos Comitês, que vinham sendo idealizados com caráter consultivo, mas, ante a reivindicação dos participantes pelo caráter deliberativo para os comitês, a discussão necessitava ser ampliada e associada aos limites impostos pela legislação. Tais aspectos evidenciaram a necessidade de incorporar no processo participativo de elaboração dos Planos de Manejo - através de Comitês de Apoio à Gestão - não só o órgão gestor da UC e as populações e sociedade civil em geral, como já vinha ocorrendo, mas, principalmente, os diversos atores institucionais responsáveis pela gestão das UCs, resultando na elaboração da segunda fase dos Planos de Manejo. A criação dos Comitês obedeceu procedimentos assim considerados: (1) reunião para apresentação do que é um Comitê e quais setores da sociedade civil e órgãos públicos devem ser representados; (2) solicitação de indicação formal dos representantes da sociedade civil e dos setores públicos; (3) formalização das indicações dos representantes (titulares e suplentes) de cada setor, contendo nome completo, RG etc.; (4) agendamento da reunião inaugural para instalação do Comitê com os representantes previamente indicados; (5) publicação de portaria no Diário Oficial do Estado criando o Comitê; (6) elaboração do Estatuto e aprovação, com publicação no Diário Oficial do Estado; (7) estabelecimento de uma agenda de discussões. A fase de elaboração do Estatuto contava com uma proposta básica, contemplando a natureza e composição; objetivos; atribuições; organização e composição (não paritário e caráter consultivo); coordenação, vice-coordenação e secretaria executiva; reuniões e procedimentos. Após dois anos de criação do primeiro Comitê, os resultados alcançados avaliaram o grau de funcionamento, cumprimento dos objetivos e atribuições, problemas enfrentados, bem como propostas para equacionamento dos mesmos e fortalecimento dos Comitês, aprimorando o processo participativo. Entre maio

---

Paulo. In: I Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, Curitiba, 1997. Anais. Curitiba: IAP; UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidade de Conservação, 1997. p. 234-247.



de 1998 e agosto de 1999 dez comitês haviam sido criados e instalados. O Estatuto de cada Comitê foi elaborado e aprovado entre setembro de 1998 e outubro de 1999, com um intervalo médio de dois a quatro meses entre a instalação e a aprovação do Estatuto. O perfil dos Comitês variou bastante devido a características locais e dos tipos e usos previstos legalmente para cada Unidade e entorno. Em que pese a questão da paridade e do caráter consultivo dos Comitês, concernente aos setores governamentais e não governamentais, este superou em apenas um representante aquele. A representatividade no setor não governamental destacou-se pela grande participação das comunidades locais organizadas, seguidas pela representação de setores econômicos, como o comércio, indústria e turismo, e, por fim, as ONGs ambientalistas. Entre outros resultados destaca-se: falta de frequência na realização das reuniões e de participação dos membros nas mesmas; entre os objetivos alcançados pelos Comitês destaca-se o incremento da conscientização no tocante aos problemas que afetam as comunidades intra Unidade, que resultam na fragilização da sua proteção e que as soluções relacionam-se a esferas governamentais acima do órgão gestor; no que tange às atribuições dos comitês, o cumprimento parcial ou não se deu em virtude da rotatividade dos membros de alguns setores e dificuldade de ampliação do pessoal necessário para a gestão da Unidade; algumas comunidades tiveram problemas para se fazer representar devido ao isolamento geográfico; entre os pontos fortes e fracos dos comitês destaca-se a participação da comunidade na gestão da UC, colaborando na transparência e credibilidade da administração, possibilitando a externalização e divisão dos problemas e busca conjunta de soluções, fortalecendo a gestão pública, num processo permanente de troca de informações e apoio na tomada de decisões sobre assuntos polêmicos. Há consenso enquanto a discussão está voltada para programas de visitação pública, educação ambiental, proteção, monitoramento, entre outros. Entretanto, quando a discussão perpassa questões polêmicas, como a ocupação humana e suas conseqüências no manejo da Unidade, as divergências são exacerbadas, em especial ante a flagrante ausência de políticas públicas que minimizem tais questões conflituosas.

Entre os principais problemas e conflitos envolvidos na gestão ambiental, Beuttenmüller & Barros<sup>331</sup>, em trabalho sobre APAs municipais, citando Beresford & Phillips<sup>332</sup>, indicam (1) o turismo não regulamentado, desertificação, poluição,

---

<sup>331</sup> BEUTTENMÜLLER, Gustavo; BARROS, Regina Luisa Fernandes de. *Áreas de proteção ambiental municipais no Brasil: uma nova perspectiva*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. 2, p. 130 – 136, p. 131 *et seq.*

<sup>332</sup> BERESFORD, Michael; PHILLIP, Adrian. *Protected landscapes – A conservation model for the 21<sup>st</sup> century*. MGeorge Wright Forum, UK, vol. 17. n° 01, pages 15-26, 2000

desmatamentos e caça clandestina, o que indica que a proteção legal não garante a integridade ambiental da área; (2) planos de gestão deficientes no que concerne a estratégias de investimento e *marketing*; (3) aprimoramento e capacitação dos agentes que conduzem a gestão da área; (4) comunicação horizontal deficiente entre os diferentes setores do governo, e verticalmente, entre níveis de governo; (5) alienação da comunidade intra e extra unidade, no que concerne ao espaço ambiental protegido. Para garantir a gestão ambiental participativa, o conselho gestor, que deve ter uma composição paritária, entre Poder Público e Sociedade Civil, tem papel de destaque devido a “possibilidade de abrir um espaço privilegiado de negociação”, uma vez que o CG configura-se uma “instância de decisão local”. Cabral *et al.*<sup>333</sup> é enfático - em trabalho sobre gestão ambiental de APAs – ao afirmar a importância do conselho gestor na negociação de conflitos advindos dos procedimentos de gestão. Conforme os autores, o Conselho Gestor seria o responsável pela tomada de decisões em relação à área, pois é, em verdade, “um espaço de negociação – no sentido positivo do termo – entre os diversos interesses presentes”, não havendo, entretanto, garantias de que as decisões tomadas vinculam os proprietários particulares na área abrangida pela APA.

Em outro trabalho publicado nos Anais do II CBUC, tratando de gestão participativa de UCs, Oliva<sup>334</sup> menciona um documento do IBAMA<sup>335</sup>, o qual nos dá conta de que o objetivo dos Conselhos Consultivos de UCs “é atuar como canal de diálogo para resolver e antever problemas, minimizar conflitos e oferecer sugestões, apresentando alternativas de solução no que tange à Unidade de Conservação e sua Zona de Transição”. O Conselho estará sempre adstrito às diretrizes e objetivos traçados para a Unidade, bem como por decisões técnicas adotadas. O documento enfatiza, ainda, que em nenhuma circunstância o conselho terá caráter deliberativo. Prosseguindo, Oliva informa que o início de um processo de gestão participativa depende que haja motivação por parte da administração da Unidade e demais segmentos interessados (sociedade civil). Tal participação, seja no planejamento, seja na gestão, é gerada quando as partes percebem as vantagens do processo participativo para a Unidade, em especial, na solução das demandas geradas. Outro aspecto fundamental para o bom funcionamento do conselho é a existência do Plano de Manejo, sobretudo quando o próprio conselho participou de sua elaboração.

<sup>333</sup> CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião; CÔRTEZ, Mauro Rocha; SOUZA, Marcelo Pereira de. *Gestão ambiental em áreas de proteção ambiental*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. II, p. 124.

<sup>334</sup> OLIVA, Adriana. *Gestão de unidades de conservação: processo participativo ou outorga de atribuições e prerrogativas*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. I, p. 124.

<sup>335</sup> IBAMA, *Roteiro metodológico para o planejamento de Unidades de Conservação de uso indireto*. Brasília, 1996. 110 p.

### 3.4.3. III CBUC – Fortaleza – CE - 2002

No III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação os trabalhos tratando de gestão participativa e conselhos citam o SNUC como marco legal regulatório menos timidamente do que o CBUC anterior.

Destaque para Raimundo *et al.*<sup>336</sup>, cujo trabalho trata especificamente da criação de conselhos consultivos nas UCs de proteção integral do Estado de São Paulo, conforme inicialmente relatado por Oliva nos anais do II CBUC. Os autores esclarecem que a metodologia escolhida para a implantação dos conselhos consultivos, entre agosto de 2001 a maio de 2002, foi baseada na promoção de reuniões abertas, amplamente divulgadas (cartas, convites, cartazes, meio eletrônico, rádio etc.), especialmente a primeira, e deve ser idealmente coordenada por um moderador, alguém com neutralidade e serenidade para chegar a um consenso, cabendo ao responsável pela Unidade coordenar o processo de implantação e manutenção do conselho com o suporte do órgão executor da Unidade. Um dos princípios básicos dos conselhos é a representatividade, refletida na sua composição, que deve ser estabelecida em conjunto nas reuniões, desejando-se uma paridade entre sociedade civil e governo, cuja indicação dos membros é feita pela respectiva instituição. A lista com os nomes que compõem o conselho é, então, publicada em Diário Oficial. A primeira reunião destaca a Unidade, suas características, objetivos de manejo, principais problemas etc. e apresenta a instância participativa do conselho como ferramenta participativa para colaborar na gestão da Unidade. Para tal são respondidas as seguintes perguntas: o que é o conselho? “É um fórum de discussão que congrega o responsável pela unidade de conservação e os demais envolvidos e interessados na gestão da unidade”. Para que serve? “Serve para centralizar e descentralizar as tomadas de decisão”, pois, na medida em que as decisões estão lastreadas na lei e nos preceitos e objetivos da UC e do Plano de Manejo (se já existir), as ações devem ser implementadas com o apoio de todos. Qual a área de atuação? A área da Unidade e seu entorno. Como funciona o conselho? Através de reuniões ordinárias com frequência mensal ou maior, de acordo com as peculiaridades da região abrangida pela Unidade. Feitas estas ponderações iniciais a reunião segue enaltecendo as vantagens da existência de um conselho

---

<sup>336</sup> RAIMUNDO, Sidnei; MENEZES, Gisela V.; NOFFS, Marcos da S.; PISCIOTTA, Kátia R.; LOREJAN, Sueli; KOTÉZ, Lucila; SALINAS, Sidnei G. 2002. *A criação dos conselhos consultivos nas unidades de proteção integral: estudo de caso no estado de São Paulo*. IN: III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2002, Fortaleza. Anais..., p. 223 *et seq.*

para a Unidade, destacando a oportunidade de participação, esclarecendo conceitos de paridade e representatividade, onde os conselheiros devem realmente representar as instituições que o indicam. Os critérios de qualidade do conselho devem ser destacados na medida em que se constrói sua composição. Na segunda reunião as instituições já se fazem representar, apresentando o nome do titular e do suplente para integrar o conselho, bem como suprimindo eventual documentação formal se assim for entendido na primeira reunião. Estabelecida a composição por mecanismos democráticos, a lista é publicada em Diário Oficial e o próximo passo é a discussão do Estatuto ou Regimento Interno, que deve partir de uma proposta ou roteiro básico previamente apresentado. Uma vez instalado o conselho, a figura do moderador sai de cena e entra a figura coordenadora, presidente, diretor, secretário executivo etc., conforme dispuser o Estatuto ou o Regimento Interno, que deve estar capacitado para conduzir reuniões e chegar a consensos. Entro os Comitês de Apoio a Gestão (1997/1998) e os Conselhos Consultivos (2001/2002) implantados alguns estão em pleno funcionamento e outros permaneceram ativos por algum tempo e depois entraram em recesso. A causa seria a falta de resultados práticos. Outros não chegaram a ser implantados. Dos conselhos em funcionamento ou em implantação observa-se “uma grande participação da sociedade local”, mas deve ser destacado que a preocupação com a manutenção do ecossistema da UC não é questionado, estando em voga questões de natureza econômica relativas à Unidade. Em qualquer caso o Conselho Consultivo contribuiu para minimizar os conflitos entre os diferentes interessados na UC, ao mesmo tempo em que ressalta o nível de desorganização da sociedade, o que demonstra que os Conselhos necessitam acompanhamento e avaliação periódica, preferencialmente com equipes multidisciplinares de fora do contexto da administração da Unidade. Nesta linha os autores sugerem a necessidade de um ou mais grupos de técnicos prestarem este tipo de auxílio nos processos de implantação e manutenção de Conselhos, pois cada uma destas instâncias participativas “deve ser um reflexo das diferentes realidades regionais nas quais as unidades de conservação estão inseridas”, necessitando, cada qual, de um tempo diferente para amadurecimento e consolidação.

Vale destaque o trabalho de Carvalhêdo *et al.*, que trata da gestão compartilhada de UC, no caso a APA Pratigi, administrada por Termo de Parceria entre o CRA e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Baixo Sul da Bahia, como já mencionado. Neste trabalho os autores relatam a experiência de gestão compartilhada, e, no tocante ao processo de formação do Conselho Gestor, informam que este processo obedeceu a um procedimento metodológico que incluiu a mobilização social (através de oficinas e seminários) e diagnóstico individual

(através de curso de capacitação), o que resultou na construção de um Plano de Ação e o Estatuto, além de sugerirem que as ações integradas entre poder público e sociedade podem contribuir para o sucesso da Unidade<sup>337</sup>.

O Estado da Bahia tem outras experiências na constituição de Conselhos Gestores para 26 APAs, relatada por Alves<sup>338</sup>. O autor afirma serem os CGs o “fórum adequado para discussão das demandas ambientais”. O CG, com caráter consultivo, será presidido pelo órgão responsável (CRA) pela administração da APA e constituído por representantes da sociedade civil e da população residente, nos termos do SNUC. Segundo ALVES, “a formação do Conselho tem sido uma experiência valorosa para o CRA”. Algumas alternativas têm sido utilizadas, como o CG fomentado por ONG local, por Universidade e também por iniciativa do próprio administrador da APA, “em trabalho de sensibilização e mobilização comunitária”. Das 26 APAs referidas, 8 possuem CG atuando, 4 foram criados e 3 encontram-se em processo de criação. Bellezani relata a análise da pertinência da criação da APA Capivari-Monos, abrangendo área de manancial na região metropolitana da São Paulo, já protegida por legislação estadual de proteção a mananciais. A iniciativa de criação da APA serve para complementar a norma protetora já existente, ante o avanço da expansão urbana na região, que, segundo estudos, não se encontra segundo as diretrizes propostas pela legislação estadual. A criação da APA não garante o “uso sustentável dos recursos naturais, nem a preservação dos recursos hídricos, nem a melhoria da qualidade de vida da população moradora”. Numa região onde a legislação torna inviável qualquer atividade econômica, não basta apenas restringir, fiscalizar e punir. É necessário abordar o problema com uma estratégia de gestão ambiental mais ampla, envolvendo diferentes atores sociais, reunidos através de um conselho gestor com composição paritária. A figura do conselho seria capaz de assegurar o permanente diálogo entre as forças sociais e políticas da região. Além de nortear uma abordagem pró-ativa, envolvendo esforços pela conscientização da população e programas de educação ambiental. Tudo voltado para a proteção da área, sem deixar de lado, questões de natureza sócio-econômicas. Seria responsabilidade do conselho, ainda, a atribuição principal de estabelecer acordos estratégicos, capazes de fazer frente à diversidade ideológica e política de um ou outro governo, transformando a APA numa “verdadeira Agência de Desenvolvimento Sustentável Local”, na medida em que garanta a participação de diferentes

---

<sup>337</sup> CARVALHEDO, Soraya P.; SILVA, Marion L. B.; CUNHA, Rogério S.; NASCIMENTO, Ricardo S.; COSTA, Marcelo da 2002. *Área de proteção ambiental do pratigi: uma experiência inovadora de parcerias*. IN: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais..., p. 251 *et seq.*

<sup>338</sup> ALVES, Sara Maria de Brito. *Gestão de área de proteção ambiental: um modelo em construção*. IN: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais..., p. 259.

atores (sociais e políticos) na condução da política ambiental específica. A APA, na figura de seu conselho gestor, “co-responsabiliza o município e a sociedade civil na gestão ambiental da área”, paralelamente, como estratégia complementar prevista pela legislação estadual<sup>339</sup>.

Collares & Bragança<sup>340</sup>, em trabalho sobre a metodologia do zoneamento da APA Petrópolis (federal), no Estado do Rio de Janeiro, relatam que em 1997 foi instalado o Comitê Gestor a reboque do Plano de Gestão da APA, e só mais tarde, em março de 2000, foi legalmente constituído como Conselho Gestor, através de Portaria do IBAMA. Os “atores reunidos no Conselho Gestor exercem seu poder de regulação mediante o direcionamento das ações a serem executadas”, através de quatro Câmaras Técnicas (Educação Ambiental e Divulgação; Preservação, Conservação e Proteção; Desenvolvimento Sustentável; Recuperação de Áreas Degradadas). A APA é administrada com o auxílio direto do CG, que possui um “forte componente de articulação política”, capaz de fazer com que os “diversos agentes que atuam na área [...] exerçam suas atividades de acordo com o zoneamento e dentro dos objetivos do Plano de Gestão”. A APA Petrópolis, por sua localização no Estado do Rio de Janeiro, por ser a primeira APA brasileira, e ter o primeiro Conselho Gestor instalado no Estado do Rio de Janeiro, será abordada com mais detalhes no próximo capítulo.

Excluído: ¶

Outro trabalho de grande importância publicado nos anais do III CBUC, relatado por Torres & Mesquita<sup>341</sup>, trata da experiência do Conselho Gestor da APA da Costa de Itacaré – Serra Grande, no sul da Bahia. O CG foi previsto pela Resolução 1.334/96, do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM, mesmo ato que aprovou o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE e Plano de Manejo, mas seu funcionamento se deu de fato no ano 2000, com um seminário aberto à comunidade. Segundo os autores, o CG teve sua instituição motivada pelos tradicionais interesses de membros da comunidade, e idealizado como um importante instrumento de participação rumo ao objetivo comum da APA, qual seja, a sustentabilidade ambiental, partindo-se do incentivo ao desenvolvimento de iniciativas que coadunem crescimento da atividade econômica com preservação ambiental e justiça social. Integrado por 26 membros (representantes de entidades públicas, órgãos colaboradores e outras instituições da sociedade civil), com caráter consultivo, o CG tem proporcionado a

<sup>339</sup> BELLENZANI, Maria Lucia Ramos. Ápa municipal Capivari-monos e legislação de proteção dos mananciais na região metropolitana de São Paulo: estratégias complementares. IN: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais..., p. 671 *et seq.*

<sup>340</sup> COLLARES, José Enílcio Rocha; BRAGANÇA, Pedro Carlos de Orleans e. *Metodologia do zoneamento da apa Petrópolis*. IN: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais...p. 177 *et seq.*

<sup>341</sup> TORRES, Leila Muricy; MESQUITA, Carlos Alberto Bernardo. *Conselho gestor da área de proteção ambiental da costa de Itacaré – Serra Grande: uma experiência de gestão participativa*. IN: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais..., p. 278 *et seq.*

discussão de importantes temas de cunho sócio-ambiental, envolvendo uma gama de segmentos sociais diversos, buscando encontrar soluções para os problemas e fomentar projetos sustentáveis de interesse das comunidades locais. Quando necessário, são compostos Grupos de Trabalho provisórios, compostos por membros e por pessoas ou instituições afins. Com reuniões mensais e abertas, alternadas entre Itacaré e Serra Grande, o número de participantes chega a 30 pessoas em média. O Regimento Interno prevê, como objetivos do CG, o fortalecimento institucional da APA; o acompanhamento da elaboração, revisão e implantação do ZEE e do Plano de Gestão (Plano de Manejo); promover a articulação institucional necessária à efetivação das ações estabelecidas na ZEE e Plano de Gestão; propor e apoiar programas e projetos; colaborar na busca de recursos financeiros para projetos; elaborar moções sobre projetos; assessorar a análise de questões ambientais; indicar fatos e infrações; apresentar propostas para a solução de problemas; fortalecer o processo de conscientização, mobilização e participação da sociedade em geral; democratizar as informações referentes à gestão da APA; fomentar, fortalecer e credenciar pessoas ou voluntários de defesa ambiental. Segundo os autores, o CG da APA da Costa de Itacaré – Serra Grande foi o primeiro CG instalado e em funcionamento no Estado e tem servido de modelo para outras APAs da Bahia e de outros estados, demonstrando a importância deste instrumento de gestão. É verdade que muitas vezes as demandas geradas visam resolver problemas próprios e pontuais de uma comunidade, cuja solução extrapola os limites da APA e das atribuições do CG. Mas, na medida em que o assunto é discutido, compartilhado, debatido num foro que representa os interesses legítimos das populações locais, a questão passa a ser encarada de forma mais abrangente, e uma solução potencial acaba por interferir positivamente outras comunidades que sofrem de problemas semelhantes. O debate cria nos membros do CG um sentimento de co-responsabilidade de sucesso para as ações idealizadas para a APA. Aliado a este sentimento está a disseminação de informação e conceitos, que, a rigor, contribuem para fortalecer as diversas formas de organização social e, ao mesmo tempo, contribui para a conscientização das dificuldades em separar respostas técnicas de respostas políticas. A conscientização permite uma maior integração institucional, o que possibilita, ao final, uma ação mais efetiva dos órgãos públicos através de iniciativas conjuntas para superar dificuldades materiais e humanas na gestão pública. A existência do CG, contudo, não é completamente harmoniosa, enfrentando dificuldades e problemas, desde questões regimentais para o seu funcionamento até as dificuldades de condução das reuniões, nas quais os participantes agem com “hostilidade, desrespeito, impaciência e intranquilidade”. Existem problemas de ordem da representatividade e da limitada participação da comunidade,

bem como ausência de recursos para o CG viabilizar de forma mais eficiente suas atividades. Existem problemas de “desconhecimento dos limites e poderes dos conselheiros” até o “descompromisso das instituições atuantes”, com a ausência de alguns titulares como o IBAMA e má integração do CG com o poder Municipal. Os autores finalizam informando que, a despeito das dificuldades enfrentadas, o CG tem alcançado seu principal desafio que é “equacionar as diretrizes definidas nos instrumentos de planejamento e na legislação ambiental com o direito de propriedade”. E argumentam, citando Morse<sup>342</sup>, que o “exercício de decidir em conjunto é fundamental para as comunidades de agora e do futuro, seja através de reuniões, de associações ou de pequenos grupos de bairro”.

Interessante também é o trabalho de Faria<sup>343</sup>, tratando do estado de gestão de três unidades de conservação do Estado de São Paulo<sup>344</sup>, inseridos no domínio de Mata Atlântica. Segundo o autor, a gestão participativa, através da abertura sistemática de canais de participação de diferentes segmentos da sociedade, pode preencher lacunas existentes na administração de parques. Os três parques em comento são exemplos de que um Conselho Consultivo é o mecanismo que fazia falta na decolagem da gestão participativa destas UCs, sobretudo como filosofia de gestão, “provendo a necessária prática da cidadania às UCs”. O processo de aproximação da comunidade foi lento, o que “possibilitou o aparecimento de membros realmente engajados nos objetivos de conservação, sendo este uma das principais condições para que essas instâncias de fato funcionem”. O surgimento de Conselhos Consultivos “é uma grande onda motivadora para as mudanças organizacionais em relação às políticas de gestão”. O autor adverte, entretanto, que a mudança de paradigma de gestão de UCs não está só na incorporação de conselhos como instâncias legitimadoras dos rumos da Unidade, mas, com grande relevância, na assimilação por parte dos órgãos estatais da gestão participativa internamente, o que “resultará em oportunidades para transforma-las em organizações verdadeiramente reflexivas, onde as opiniões dos que estão na ponta do sistema de conservação, por mais absurdas, sejam levadas em conta”.

#### **3.4.4. IV CBUC – Curitiba – PR - 2004**

---

<sup>342</sup> MORSE, S. W. 1998. *Cinco elementos edificadores de comunidades bem sucedidas, apud A comunidade do futuro*. São Paulo: Futura. 1998.

<sup>343</sup> FÁRIA, Helder Henrique de. Estado da gestão de três unidades de conservação de São Paulo inseridas no domínio da Mata Atlântica: Parques Estaduais da Ilha do Cardoso, de Carlos Botelho e do Morro do Diabo. IN: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais..., p. 289 *et seq.*

<sup>344</sup> Parques Estaduais da Ilha do Cardoso, de Carlos Botelho e do Morro do Diabo.



Importante o trabalho de Teixeira K., Pacheco & Dutra<sup>345</sup> tratando da criação do conselho consultivo da APA João Leite, no Estado de Goiás, criada em 2002, delimitada pela bacia hidrográfica do Ribeirão João Leite. O Estado de Goiás dispõe sobre seu Sistema Estadual de Unidades de Conservação, prevendo o caráter consultivo para todas elas, exceto as Reservas Extrativistas. Segundo os autores a implantação do conselho nesta APA tem por principal objetivo permitir a participação da sociedade nas atividades de planejamento e gerenciamento da Unidade, ao mesmo tempo em que serviu para “despertar um sentimento de co-responsabilidade no que se refere à administração da área, transformando o cidadão em um colaborador nas discussões e decisões de interesse da região”. Argumentam ainda que os Conselhos estão inscritos na CF 88, “na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população”. Os conselhos são entes agregados aos órgãos públicos, vinculados ao poder executivo e voltados para políticas públicas específicas. Tornam-se, desta forma, “responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam”. Oportunidade singular na promoção de “discussões amplas envolvendo diferentes esferas, representando todas elas um importante papel na construção de um modelo de desenvolvimento sustentável”. A implantação do Conselho Consultivo obedeceu a uma estratégia inicial que consistiu no encaminhamento de servidores da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos aos municípios abrangidos pela APA, seguindo roteiros definidos. A missão era solicitar apoio logístico junto às prefeituras e Secretarias Municipais de Meio Ambiente, objetivando mobilizar a população e demais interessados para participar de palestras de esclarecimento e instalação do Conselho. As palestras enfatizaram a formação do Conselho, resultando na composição de uma listagem preliminar das instituições interessadas em participar do Conselho, levando-se em conta os critérios de paridade e representatividade. Após identificação das diferentes instituições foram enviados ofícios solicitando os nomes dos representantes (titular e suplente) para comporem o Conselho, obtendo um retorno de 65% dos ofícios enviados com as respectivas indicações solicitadas. Realizada a I Reunião Ordinária do Conselho Consultivo da APA João Leite, com 66 instituições representadas, incluindo titulares, suplente e outros convidados, foram discutidos os principais problemas da APA e as prováveis parcerias para elaboração pelo Conselho de um Plano de Ação para a APA. Ao final da reunião os participantes receberam uma minuta do Regimento Interno para discussão na próxima reunião. Na II Reunião consolidou-se a

---

<sup>345</sup> TEIXEIRA, Kharen de Araújo; PACHECO, Marcelo Alves; DUTRA, Rosa Maria Arruda. *Criação do conselho consultivo da área de proteção ambiental – APA João Leite / Goiás*. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I., p. 21 *et seq.*

composição do Conselho Consultivo, com 36 entidades participantes. Neste evento foi elaborada a Portaria Estadual de Criação do Conselho, relacionando todas as instituições participantes e os objetivos do Conselho: fortalecer a gestão da APA; acompanhar a elaboração, revisão e implantação do ZEE e o Plano de Manejo; promover juntamente com o órgão executor da APA as ações estabelecidas no ZEE e Plano de Manejo; propor e apoiar programas e projetos de desenvolvimento sustentável na APA; auxiliar na busca de recursos financeiros; elaborar projetos para a APA; assessorar a análise de questões ambientais relevantes para a APA; indicar fatos e infrações que afetam a APA; apresentar propostas para a solução de problemas sócio-ambientais; fortalecer o processo de conscientização, mobilização e participação da sociedade em geral; democratizar as informações referentes à gestão da APA; fomentar, fortalecer e credenciar pessoas ou voluntários de defesa ambiental. Vale ressaltar que estes objetivos são os mesmos elencados para o Conselho da APA da Costa de Itacaré – Serra Grande, no sul da Bahia, relatado no III CBUC. Os autores finalizam indicando que “todas as ações a serem desenvolvidas em uma APA devem ser trabalhadas de forma participativa com a comunidade”, objetivando a inclusão de todas as questões que possuem relevância para os atores envolvidos na APA. Por não ser um processo de gestão fechado, admite a chegada de novos componentes a qualquer tempo e a revisão de seu Regimento Interno periodicamente. O sucesso da metodologia aplicada permite, segundo os autores, a implantação de conselhos para as demais UCs do Estado.

O trabalho apresentado por Padovan & Lederman<sup>346</sup>, tratando da análise da situação do manejo das UCs do Estado do Espírito Santo, relata que, apesar de 50% das UCs do Estado possuírem conselhos legalmente estabelecidos, “os mesmos não atuam efetivamente na gestão das unidades de conservação”. Segundo informam os autores, “constatou-se a existência de ações isoladas para a integração das comunidades no manejo, mas em 100% das áreas avaliadas não há estratégias claramente estabelecidas e que considerem a participação dos diversos setores sociais”.

Curioso o trabalho de Peixoto & Costa Júnior<sup>347</sup>, que trata das linhas de transmissão de energia em UCs, no caso, na Reserva Biológica União, no Estado do Rio de Janeiro, que, possuindo Conselho Consultivo instalado e atuante, teve que instalar uma Câmara Técnica, com a finalidade de analisar e propor soluções para os impactos causados pelas linhas de

---

<sup>346</sup> PADOVAN, Maria da Penha; LEDERMAN, Márcia Regina. Análise da situação do manejo das unidades de conservação do estado do Espírito Santo, Brasil. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I, p. 321.

<sup>347</sup> PEIXOTO, Gustavo Luna; COSTA JUNIOR, Whitson José da. *Linhas de transmissão de energia em unidade de conservação: a experiência da reserva biológica União, Rio de Janeiro, Brasil*. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I, p.392 et seq.

transmissão e distribuição de energia elétrica que atravessam a REBIO União. A Câmara Técnica, formada por diversas instituições integrantes do Conselho Consultivo, entendeu pela necessidade de envolver a Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro (ex CERJ hoje AMPLA) nas discussões, haja vista que a mesma não fazia parte do Conselho e tinha interesse na solução do problema. A empresa foi convidada a participar das reuniões e, desta forma, “as decisões foram sempre tomadas em conjunto”. Deste procedimento de negociação pode-se concluir que as decisões tomadas pelo Conselho Consultivo da REBIO podem facilitar as ações de sua administração, respaldada pela opinião de representantes das diferentes instituições participantes, “minimizando os conflitos que poderiam ser gerados se as decisões fossem tomadas isoladamente.

Também curioso o trabalho de Fontana, Irving & Silva, tratando dos resultados preliminares da percepção ambiental do entorno da Estação Biológica de Santa Lúcia, no município capixaba de Santa Teresa. Segundo os autores, a Estação, antigamente chamada Valsugana Velha, tem sua história ligada ao trabalho do naturalista Augusto Ruschi que incentivou o Museu Nacional e a Sociedade Amigos do Museu Nacional a estabelecerem uma estação de pesquisa no local, hoje denominada Estação Biológica de Santa Lúcia, que, juntamente com o Museu de Biologia Professor Mello Leitão, são os atuais proprietários da área. Ela tem um *status sui generis*, vez que não é categoria SNUC, pois sua área não é de domínio público, embora tenha objetivos de manejo condizentes com as UCs de proteção integral (Reservas Biológicas e Estações Ecológicas), nos termos do SNUC. A Estação é administrada pelos proprietários na forma de um conselho gestor<sup>348</sup>.

O relato de Gomes Filho *et al.*<sup>349</sup> sobre a caracterização socioeconômica da Reserva Extrativista do Cazumbá-Iracema, localizada em Sena Madureira, no Acre, nos dá conta das dificuldades de mobilizar a sociedade em prol da gestão participativa. Os autores enfatizam que nos 18 meses em que acompanharam a área já sob o *status* de RESEX, encontraram restrições de ordem econômica, freqüentemente discutidas, consideradas um dos grandes entraves, mas, não menos importante, está a dificuldade de mobilização social para o “desenvolvimento de alternativas de uso dos recursos que sejam economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis”. Esta dificuldade de mobilização social reflete-se na capacidade

---

<sup>348</sup> FONTANA, Alessandra; IRVING, Marta Azevedo; SILVA, Hilton P. *Percepção ambiental do entorno da estação biológica de Santa Lúcia, Santa Teresa – ES: resultados preliminares*. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I, p. 426 *et seq.*

<sup>349</sup> GOMES FILHO, Arlindo; AMARAL, Priscilla Prudente do; CUNHA, Claudia Conceição da; COSTA, Vilani Alves da; SILVA, Sebastião Santos da; VANDA, Edson; DUQUE, Anderson Alex Oliveira; GUIMARÃES, Joseline. *Caracterização socioeconômica da reserva extrativista do Cazumbá-Iracema, Sena Madureira, Ac.* IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I, p. 498.

de formação de associações comunitárias atuantes e representativas que possam integrar o Conselho Deliberativo, previsto pelo SNUC, “para atuar na gestão compartilhada da Unidade”. Só um Conselho Deliberativo atuante e bem estruturado é capaz de identificar os problemas e buscar soluções, formular normas e tomar “decisões necessárias ao bom funcionamento e adequada implantação da reserva”. Estas dificuldades são identificadas no baixo grau de instrução da população da RESEX, nas grandes distâncias entre as moradias, no alto custo envolvido nos deslocamentos e na falta de cultura de organização e para trabalhos em grupo. Some-se a estes problemas a falta de normatização para alguns dos procedimentos dentro desta categoria de UC, pois, sendo as RESEXs uma experiência relativamente recente, falta experiência para encaminhamento e busca de solução.

### **3.5. Recapitulando**

Tratamos no presente capítulo da idéia dos conselhos. Eles geralmente surgem em momentos de crise. E não é diferente no Brasil, especialmente envolvendo a democracia representativa, aspecto que pressiona rumo a uma transformação institucional com a adoção de procedimentos alternativos na gestão pública. Os conselhos, desta forma, apresentam-se como instâncias de gestão da coisa pública, e foram abordados desde seu histórico e suas experiências internacional e nacional, bem como a experiência dos conselhos nos dias de hoje, em especial a partir da CF 88.

Dissertamos sobre os colegiados ambientais no Brasil, que aparecem timidamente após Estocolmo (1972), com a criação da SEMA, em 1973. Verificamos que alguns Estados da federação foram pioneiros na instituição de órgãos ambientais, como a CETESB, em São Paulo, criada em 1973. E a FEEMA, no Rio de Janeiro, criada em 1975, no mesmo ato que criou a CECA, considerada como o primeiro colegiado de meio ambiente com poderes deliberativos para a concessão de autorizações e aplicações de penalidades, seguido por Minas Gerais, com a criação do COPAM, em 1977, considerado o primeiro colegiado normativo e deliberativo com participantes da sociedade civil de forma ampla.

Verificamos ainda o surgimento dos conselhos ambientais, ao nível dos Estados, com a criação do CEPRAM, na Bahia, no ano de 1973, considerado o primeiro conselho de meio ambiente no Brasil, ainda que criado apenas como órgão normativo.

Mas é a PNMA, em 1981, que dá grande impulso à gestão ambiental participativa, com a criação do CONAMA e estímulo à criação de órgãos ambientais nos estados e

municípios, constituindo o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA. A CF 88 reforçou as iniciativas ambientais em curso e incorporou a idéia de que a manutenção da qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações é, além de uma obrigação do Estado, um dever de todos. Tal aspecto robusteceu de forma considerável o direito e o dever de participação da população, permitindo uma interpretação pró-conselhos em todas as instâncias. Não sem efeito verifica-se a grande disseminação desta instância colegiada pós CF 88. É nesta senda que até 2002 todos os 26 estados da federação e o Distrito Federal já integravam o SISNAMA, com seu respectivo órgão executivo e conselho de meio ambiente.

Dissertamos ainda sobre o surgimento do SNUC, no ano 2000, que instituiu os CUCs, destacando sua importância para a gestão participativa ambiental, como espaço singular de negociação, de envolvimento e de convencimento.

Apresentamos relatos de algumas experiências de CUCs pelo Brasil, publicados nos anais de quatro Congressos de UCs. Foi possível verificar com as informações apresentadas nestes trabalhos que os conselhos ambientais e, principalmente os CUCs, não só em tese, mas através de experiências concretas, reúnem segmentos da sociedade interessados nas UCs. Eles incorporam a variável sócio-ambiental, que deixa de ser periférica para assumir uma posição central e estratégica, contribuindo significativamente na consolidação dos CUCs como foros eficientes, eficazes e transparentes na promoção de uma responsabilidade compartilhada, coletiva e democrática, favorecendo, desta forma, a sustentabilidade institucional que o interesse público ambiental exige.

Obviamente a tarefa de implantação e manutenção dos CUCs não é um “mar de rosas”. Existem dificuldades de toda sorte, desde aquelas relativas à representatividade até as relativas ao funcionamento estrutural desta instância. Corroboram com este aspecto o caráter (consultivo e deliberativo) dos CUCs, que a despeito da lei definir qual UC tem qual caráter, na prática, como demonstraremos doravante, os conselheiros não se conformam com uma atribuição apenas opinativa, e clamam por deliberar, decidir, influir objetivamente nos destinos da UC. Se existem Conselhos Estaduais nos 26 Estados da Federação (incluindo o DF) e Conselhos Municipais nas principais capitais e cidades brasileiras; se boa parte destes conselhos têm caráter deliberativo e uma significativa porção têm paridade de conselheiros entre Poder Público e Sociedade Civil, por qual motivo os CUCs, em especial para as UCs de Proteção Integral, prevêm o caráter apenas consultivo? Será o caráter consultivo o principal motivo para que existam tão poucos CUCs convocados e funcionando no Brasil, a despeito de suas comprovadas vantagens? O que justifica o receio do Poder Público em dividir poder com a sociedade civil e demais atores estranhos ao poder público?

O questionamento envolvendo a capacidade decisória da instância gestora, seja conselho, comitê ou qualquer outra designação, é um dos aspectos, como pretendemos comprovar, de maior pertinência para o sucesso dos CUCs. Não podemos deixar de refletir, ainda, que mesmo nas categorias de UCs que possuem a capacidade deliberativa, aspectos básicos, como a capacidade de mobilização das comunidades, impedem, na raiz, a formação de qualquer consenso.

Neste sentido, verificamos ainda que a gestão participativa não é um aspecto que se refere apenas à integração da sociedade civil com o poder público, mas aspecto que deve ser incorporado também no seio do próprio poder público, na medida em que este, como veremos de forma mais contundente, tem dificuldades em compartilhar ou ceder poder, que lhe é, a *priori*, atribuído por conta da estrutura governamental representativa. Os conselhos aparecem para provocar a assunção de um novo paradigma, na medida em que busca incorporar no poder público a idéia de uma estrutura governamental participativa. Todo o poder emana do povo, como preceitua a CF 88.

O próximo capítulo está reservado à pesquisa de campo, que busca diagnosticar o estado da arte dos CUCs nas UCs existentes no Estado do Rio de Janeiro (federais e estaduais). Estaremos considerando, ainda, as UCs de categoria SNUC no município do Rio de Janeiro, vez que este município possui uma situação *sui generis*, pois em seu território existem UCs das três instâncias, tendo quase 50% de seu território protegido por alguma categoria de UC.

## 4. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*Quem quiser governar deve analisar estas duas regras de Platão: uma, ter em vista apenas o bem público, sem se preocupar com a situação pessoal; outra, estender suas preocupações do mesmo modo a todo o Estado, não negligenciando uma parte para atender à outra.*

Cícero<sup>350</sup>

O presente capítulo pretende analisar os CUCs instituídos nas UCs do Estado do Rio de Janeiro. O critério metodológico da análise contempla uma série de UCs das instâncias federal, estadual e do município do Rio de Janeiro. Por sua situação *sui generis* as UCs do município do Rio de Janeiro integram a presente análise, pois em seu território existem UCs federal (administrada pelo IBAMA) e algumas estaduais (administradas pelo IEF e FEEMA), bem como um grande número de UCs de sua própria jurisdição. Vale levar em consideração que o município do Rio de Janeiro já foi capital da República e, posteriormente, Estado da Guanabara, *status* alterado em 1975 com a fusão. Por este motivo existem UCs no seu âmbito criadas em diferentes momentos históricos e por normas jurídicas de diferentes instâncias e que, hoje, encontram-se sob a gestão da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC).

Não obstante a SMAC ter sob sua administração a maior parte das UCs municipais, algumas, entretanto, estão sob a administração ou sofrem alguma ingerência da Fundação Parques e Jardins (FPJ); da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMUrb.); da Secretaria Municipal de Cultura (SMCult.); do Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural; e da Fundação Rio Zoo.

Desta forma foi montado um cadastro das UCs das três instâncias, divididas pelo critério de Proteção Integral e de Uso Sustentável. Foram listadas, por ordem, as federais, seguidas das estaduais e municipais. As informações privilegiadas no cadastro dão conta do nome da UC; a norma (Lei, Decreto etc.) que a instituiu e demais atos pertinentes à UC; área em hectares da UC; abrangência (municípios, bairros etc.); existência de Plano Diretor; existência de CUC com a respectiva norma que o instituiu.

As informações básicas foram obtidas a partir do trabalho de Primo & Pellens<sup>351</sup>, publicado nos anais do II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação - CBUC, realizado em Campo Grande no ano 2000. Estas informações foram atualizadas e/ou

<sup>350</sup> CÍCERO, Marco Túlio. *Dos deveres*. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 56

<sup>351</sup> PRIMO, Paulo Bidegain da Silveira; PELLENS, Roseli. *Situação atual das unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. II, p. 628 et seq.

complementadas com informações obtidas diretamente com os órgãos gestores das UCs (IBAMA<sup>352</sup>, IEF<sup>353</sup>, FEEMA<sup>354</sup> e SMAC<sup>355</sup>), além de consulta aos sítios destes órgãos na internet. Foram enviados questionários via internet para a chefia das UCs federais, seguido de contatos telefônicos, objetivando confirmar dados previamente obtidos. Esta empreitada contou ainda com a colaboração de alunos<sup>356</sup> de graduação em Direito da Universidade Federal Fluminense - UFF, na disciplina de “Introdução à Pesquisa Jurídica”, ministrada por este autor na qualidade de professor colaborador no segundo semestre de 2004. Estes alunos optaram por desenvolver um trabalho na área de Direito Ambiental, cujo resultado foi intitulado “Unidades de Conservação da Natureza no Estado do Rio de Janeiro e sua Capital”, em muito complementando as informações até então obtidas.

Cumprir informar que há discrepância de informações entre as fontes pesquisadas e que nem todos os órgãos gestores dispõem de dados centralizados e atualizados. A despeito da tentativa em prover um cadastro com informações precisas, é possível que alguns dados estejam incorretos, especialmente quanto a área das UCs, vez que, em alguns casos, foram encontradas duas ou três indicações, tendo-se optado pela informação mais recente.

Como se observará, as UCs de categoria SNUC foram priorizadas, e aquelas não SNUC são apenas comentadas no final, não integrando o bojo da análise.

As UCs previstas pelo SNUC são divididas em dois grupos: as de Proteção Integral e as de Uso Sustentável, conforme os incisos I e II do artigo 7º do SNUC<sup>357</sup>. O parágrafo primeiro<sup>358</sup> determina os objetivos básicos das UCs de Proteção Integral e o parágrafo segundo<sup>359</sup> as de Uso Sustentável.

---

<sup>352</sup> Colaboraram os servidores André Amador, Leonardo Rocha, Renata Brasileiro, Sultane Mussi, Thaís Lafaille e Waleska Leal, na GEREX do Rio de Janeiro; e Eliane Corbutti, Brasília.

<sup>353</sup> Colaborou o servidor Ricardo Ganem.

<sup>354</sup> Colaboraram os servidores Claudia Almeida e Guilherme França dos Anjos.

<sup>355</sup> Colaboraram os servidores Frederico Moraes, Luiz Otavio Pedreira, Mauro Salinas e Anna Cristina Saramago.

<sup>356</sup> Trabalho acadêmico intitulado “Unidades de Conservação no Estado do Rio de Janeiro e sua capital”, da disciplina “Introdução à pesquisa jurídica”, segundo semestre de 2004, professor Evandro Sathler, cujas informações foram obtidas diretamente nos órgãos gestores como complementadas por consulta nos *sites* dos órgãos pelos alunos: Bárbara Costa de Souza Gomes, Bernardo Lopes Gomes Nogueira da Silva, Bernardo Moreira Mendonça, Cristóvão José Martins Amaral, José Victor Gomes Peixoto, Thais Regina Seimetz Andrade.

<sup>357</sup> Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: I - Unidades de Proteção Integral; II - Unidades de Uso Sustentável.

<sup>358</sup> § 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

<sup>359</sup> § 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.



## 4.1. UCs de Proteção Integral

O Artigo 8º<sup>360</sup> lista o grupo das UCs de Proteção Integral, prevendo as seguintes categorias:

**Estação Ecológica (ESEC);  
Reserva Biológica (REBIO);  
Parque Nacional (PARNA);  
Monumento Natural (MONAT) e  
Refúgio da Vida Silvestre (REVISI).**

As abreviaturas indicadas acima não constam da lei, embora algumas sejam usuais. O artigo 29<sup>361</sup> determina que as UCs do grupo de Proteção Integral disporão de um Conselho Consultivo.

### 4.1.1. Estações Ecológicas (ESECs) = SNUC Artigo 9º.

As ESECs estão previstas no artigo 9º<sup>362</sup> do SNUC e têm por objetivo básico a preservação da natureza e pesquisa científica.

---

<sup>360</sup> Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre.

<sup>361</sup> Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

<sup>362</sup> Art. 9º A Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. § 1º A Estação Ecológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. § 2º É proibida a visitação pública, exceto quando com objetivo educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico. § 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento. § 4º Na Estação Ecológica só podem ser permitidas alterações dos ecossistemas no caso de: I - medidas que visem a restauração de ecossistemas modificados; II - manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica; III - coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas; IV - pesquisas científicas cujo impacto sobre o ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a no máximo três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares.

**Tabela 9: FEDERAL**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
ESEC de TAMOIOS (IBAMA)	Dec. 84.973 29.07.80; Dec. 98.864 23.01.90	21.441	Angra dos Reis e Paraty	NÃO	SIM conselho consultivo	Portaria IBAMA 101 06.08.02
Total		21.441 ha.				

**Tabela 10: ESTADUAL**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
ESEC do PARAÍSO (FEEMA)	Dec. 9.803 12.03.87	4.920	Guapimirim e Cachoeiras de Macacú. (Abriga o Centro de Primatologia do Rio de Janeiro)	Plano Diretor elaborado mas ã aprovado	NÃO	
ESEC de GUAXINDIBA (IEF)	Dec. 32.576 30.12.02	3.260	São Francisco de Itabapoana	NÃO	NÃO	
Total		8.180 ha.				

Não foram identificadas ESECs na instância municipal.

#### 4.1.2. Reservas Biológicas (REBIOS) = SNUC Artigo 10.

As REBIOS estão previstas no artigo 10<sup>363</sup> do SNUC. Elas têm por objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes nos limites da Unidade, sem interferência humana direta ou modificações ambientais.

**Tabela 11: FEDERAL**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
REBIO de POÇO DAS ANTAS (IBAMA)	Dec. 73.791 11.03.74; Dec. 76.524 03.11.75	5.065	Silva Jardim	SIM 1981	SIM conselho consultivo	Portaria IBAMA 103 06.08.02
REBIO de TINGUÁ (IBAMA)	Dec. 97.780 23.05.89	24.902	Miguel Pereira, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Petrópolis.	NÃO	SIM conselho consultivo	Portaria IBAMA 100 06.08.02
REBIO UNIÃO (IBAMA)	Dec. S/Nº 22.04.98	2.930	Rio das Ostras, Casimiro de Abreu e Macaé.	NÃO	SIM conselho consultivo	Portaria IBAMA 99 06.08.02
Total		32.897 ha.				

<sup>363</sup> Art. 10. A Reserva Biológica tem como objetivo a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais. § 1º A Reserva Biológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. § 2º É proibida a visitação pública, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico. § 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

**Tabela 12: ESTADUAL**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
REBIO (e arqueológica) de <b>GUARATIBA</b> (IEF)	Dec. 7.549 20.11.74; Dec. 5.415 31.03.82; Dec. 32.365 10.12.02	3.600	Rio de Janeiro	NÃO	SIM conselho consultivo	Port. IEF 117 19.12.02
REBIO de <b>ARARAS</b> (IEF)	Dec. Fed. 28.879 20.11.50; Res. Secr. Agric. 50 22.06.77	2.068	Petrópolis e Miguel Pereira.	NÃO	SIM conselho consultivo	Port. IEF 118 19.12.02
REBIO da <b>PRAIA DO SUL</b> (FEEMA)	Dec. 4.972 02.12.81	3.600	Angra dos Reis. (contíguo ao PAREST Marinho do Aventureiro)	SIM	NÃO	
REBIO da <b>ILHA GRANDE</b> (FEEMA)	Dec. 9.728 06.03.87	20.000	Ilha Grande, Angra dos Reis. (inserida no PAREST da Ilha Grande)	NÃO	NÃO	
Total		29.268 ha.				

Formatado: Português

Formatado: Inglês (EUA)

**Tabela 13: MUNICIPAL**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
REBIO <b>PAU DA FOME E CAMORIM</b> (SMAC)	Lei Mun. 1.540/90	1.800	Contíguo ao PAREST da Pedra Branca e atualmente sob administração do Estado do RJ.	N/I	N/I	
Total		1.800 ha.				

N/I = Não informado

**4.1.3. Parques Nacionais (PARNAs) = SNUC Artigo 11.**

O Parques estão previstos no artigo 11<sup>364</sup> do SNUC. Para fins didáticos são abreviados como PARNAs os Parques Nacionais; como PARESTs os Parques Estaduais; e PARMUNs o Parques Naturais Municipais. Eles têm por objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisa científica e atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação e turismo ecológico.

<sup>364</sup> Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. § 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. § 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento. § 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento. § 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.

**Tabela 14: FEDERAL (PARNA)**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
PARNA de ITATIAIA (IBAMA)	Dec. 1.713 14.06.37; Dec. 87.586 20.09.82	28.155 RJ = 12.410	RJ = Itatiaia, Resende; MG = Itamonte, Aiuruoca, Bocaina de Minas, Liberdade e Alagoa.	SIM 1981	SIM conselho consultivo	Portaria IBAMA 96 06.08.02
PARNA da SERRA DOS ÓRGÃOS (IBAMA)	Dec. 1.822 30.11.39; Dec. 90.023 02.08.84	10.527	Magé, Teresópolis, Petrópolis e Guapimirim.	SIM	SIM conselho consultivo	Portaria IBAMA 102 06.08.02
PARNA da TIJUCA (IBAMA)	Dec. 50.923 06.07.61; Dec-lei 7.182 21.12.44; Dec-lei 7.459 12.04.45; Dec-lei 50.935 06.07.61; Dec. 60.183 08.02.67; Dec. 70.186 23.02.72.	3.950	Rio de Janeiro	SIM 1994	SIM conselho consultivo	Portaria IBAMA 98 06.08.02
PARNA da SERRA DA BOCAINA (IBAMA)	Dec. 68.172 04.02.71; Dec. 70.694 08.06.72	104.000 RJ = 63.440	RJ = Parati, Angra dos Reis; SP = São José do Barreiro, Areias, Cunha e Ubatuba.	SIM Portaria IBAMA 112/02	NÃO em estudo	
PARNA da RESTINGA DE JURUBATIBA (IBAMA)	Dec. S/Nº 29.08.98	14.905	Macaé, Carapebus e Quissamã.	NÃO	SIM conselho consultivo	Portaria IBAMA 97 06.08.02
Total		105.532 ha.				

**Tabela 15: ESTADUAL (PAREST)**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
PAREST da CHACRINHA (IEF)	Dec. "E" 2.853 22.05.69	13	Rio de Janeiro.	NÃO	NÃO	
PAREST do DESENGANO (IEF)	Dec. Lei 250 13.04.70; Dec. 7.121 28.12.83	22.400	Campos, São Fidelis e Santa Maria Madalena.	SIM 1995	NÃO	
PAREST da ILHA GRANDE (IEF)	Dec. 15.273 28.06.71; Dec. 2.061 25.08.78; Dec. 2.648 13.08.78.	5.594	Ilha Grande, Angra dos Reis. (Abriga a REBIO da Ilha Grande)	SIM 1993	NÃO	
PAREST da PEDRA BRANCA (IEF)	Lei 2.377 28.06.74;	12.500	Rio de Janeiro	NÃO	NÃO	
PAREST do GRAJAÚ (IEF)	Dec. 1.921 22.06.78; Dec. 32.017 15.10.02.	55	Rio de Janeiro	NÃO	SIM conselho consultivo	Portaria IEF 121 23.12.02
PAREST Marinho do AVENTUREIRO (FEEMA)	Dec. 15.983 27.11.90	1.300	Ilha Grande, Angra dos Reis. (contíguo à REBIO da Praia do Sul).	NÃO	NÃO em estudo	
PAREST da SERRA DA TIRIRICA (IEF)	Lei 1.901 29.11.91; Dec. 18.598 19.04.93; Res. SEMAM 72 22.03.93; Port. IEF 014/94.	2.400	Niterói e Marica.	NÃO	NÃO	
PAREST dos TRÊS PICOS (IEF)	Dec. 31.343 06.06.02	46.350	Teresópolis, Nova Friburgo, Silva Jardim, Cachoeiras de Macacú e Guapimirim.	NÃO	NÃO	
PAREST da SERRA DA CONCÓRDIA (IEF)	Dec. 32.577 30.12.02	804	Valença	NÃO	NÃO	
Total		91.416 ha.				

**Tabela 16: MUNICIPAL (PARMUN)**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
PARMUN <b>DARKE DE MATTOS</b> (SMAC)	Dec. Mun. 394/76	7	Morro da Cruz (Ilha de Paquetá – Baía de Guanabara)	NÃO	NÃO	
PARMUN de <b>MARAPENDI</b> (SMAC)	Lei Mun. 61/78	247	Faixa litorânea da Barra da Tijuca (Zona Sul)	NÃO	NÃO	
PARMUN da <b>CATACUMBA</b> (1) (SMAC)	Dec. Mun. 1.967/79	30	Morro da Catacumba, à beira da Lagoa Rodrigo de Freitas (Zona Sul)	NÃO	NÃO	
PARMUN <b>BOSQUE DA BARRA</b> (SMAC)	Dec. Mun. 4.105/83	53	Av. das Américas (Km 6), entre as lagoas de Marapendi e Jacarepaguá (Zona Oeste).	NÃO	NÃO	
PARMUN <b>CHICO MENDES</b> (SMAC)	Dec. Mun. 8.452/89; Dec. Mun. 22.025 17.09.02; Dec. Mun. 22.662 19.02.03	43	Pontal de Sernambetiba	NÃO	NÃO	
PARMUN da <b>FREGUESIA</b> (SMAC)	Dec. Mun. 11.830/92; Dec. Mun. 22.662 19.02.03	30	Centro da APA da Freguesia	NÃO	<b>SIM conselho consultivo</b>	<b>Resolução. SMAC 334 30.12.03</b>
PARMUN <b>PENHASCO DOIS IRMÃOS</b> (2) (SMAC)	Dec. Mun. 11.850/92	39	Morro dois Irmãos (Leblon – Zona Sul)	NÃO	NÃO	
PARMUN da <b>SERRA DO MENDANHA</b> (SMAC)	Lei Mun. 1.958/93	1.444	Vertente sul do maciço de Gericinó-Mendanha (Zona Oeste)	NÃO	NÃO	
PARMUN <b>FAZENDA DO VIEGAS</b> (SMAC)	Dec. Mun. 14.800/96	8	Sul da Serra do Viegas, no maciço da Pedra Branca (Zona Oeste)	NÃO	NÃO	
PARMUN da <b>PRAINHA</b> (SMAC)	Dec. Mun. 17.445/99	146	Grumari (Zona Sul)	NÃO	NÃO	
PARMUN <b>FONTE DA SAUDADE</b> (SMAC)	Dec. Mun. 19.143/00	2	Morro da Saudade, na Lagoa Rodrigo de Freitas (Zona Sul)	NÃO	NÃO	
PARMUN <b>JOSÉ GUILHERME MERQUIOR</b> (SMAC)	Dec. Mun. 19.143/00	8	Morro dos Cabritos, na Lagoa Rodrigo de Freitas (Zona Sul)	NÃO	NÃO	
PARMUN de <b>GRUMARI</b> (SMAC)	Dec. Mun. 20.149/01	804	Grumari (Zona Sul)	NÃO	NÃO	
PARMUN da <b>SERRA DA CAPOEIRA GRANDE</b> (SMAC)	Dec. Mun. 20.723/01	20	Guaratiba (Zona Oeste)	NÃO	NÃO	
PARMUN <b>PROF. MELO BARRETO</b> (SMAC)	Dec. Mun. 22.662 19.02.03 (renomeação)	5	Margem da Lagoa de Tijuca, Barra da Tijuca (Zona Sul)	NÃO	NÃO	
PARMUN da <b>CIDADE</b> (3) (SMAC)	Dec. Mun. 22.662 19.02.03 (renomeação)	46	Gávea (Zona Sul)	NÃO	NÃO	
	Total	2.932 ha.				

Formatado: Português

Formatado: Português

Formatado: Português

Formatado: Português

Formatado: Português

N/I = Não informado; (1) Marcos Tamoyo; (2) Parque Natural Municipal Penhasco Dois Irmãos – Arquiteto Sérgio Bernardes; (3) Parque da Gávea;

#### **4.1.4. Monumento Natural (MONAT) = SNUC Artigo 12.**

Os MONATs estão previstos no artigo 12<sup>365</sup> do SNUC e têm por objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.

Não foram identificados MONATs de qualquer instância no Estado do Rio de Janeiro.

#### **4.1.5. Refúgio da Vida Silvestre (REVISI) = SNUC Artigo 13.**

Os REVISIs estão previstos no artigo 13<sup>366</sup> do SNUC e têm por objetivo proteger ambientes naturais onde se assegurem condições de existência ou reprodução de espécies de comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

Não foram identificados REVISIs de qualquer instância no Estado do Rio de Janeiro.

## **4.2. UCs de Uso Sustentável**

Como visto as UCs de Uso Sustentável têm por objetivo básico compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. O Artigo 14<sup>367</sup> lista o grupo das UCs de Uso Sustentável, determinando as seguintes categorias:

---

<sup>365</sup> Art. 12. O Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. § 1º O Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. § 2º Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Monumento Natural com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei. § 3º A visitação pública está sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento.

<sup>366</sup> Art. 13. O Refúgio de Vida Silvestre tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória. § 1º O Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. § 2º Havendo incompatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas ou não havendo aquiescência do proprietário às condições propostas pelo órgão responsável pela administração da unidade para a coexistência do Refúgio de Vida Silvestre com o uso da propriedade, a área deve ser desapropriada, de acordo com o que dispõe a lei. § 3º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento. § 4º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

<sup>367</sup> Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

**Área de Proteção Ambiental (APA);  
Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE);  
Floresta Nacional (FLONA);  
Reserva Extrativista (RESEX);  
Reserva de Fauna (REFAU);  
Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS); e  
Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).**

Uma vez mais, as abreviações indicadas acima não constam da lei, mas são usuais. No caso das Florestas Nacionais, a versão Estadual adotou a sigla FLOREST e a Municipal FLORMUN, para efeitos deste trabalho. Quanto ao caráter do conselho, apenas as APAs, as FLONAs, as RESEXs e as RDSs tem previsão expressa, sendo que para as APAs o caráter do Conselho está aberto; para as demais está previsto expressamente o caráter consultivo ou deliberativo. As ÁRIES, as REFAUs e as RPPNs nada mencionam quanto a conselho.

#### **4.2.1. Áreas de Proteção Ambiental (APAs) = SNUC Artigo 15**

As APAs estão previstas no artigo 15<sup>368</sup> do SNUC e têm por objetivo básico proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

---

<sup>368</sup> Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. § 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas. § 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental. § 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. § 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais. § 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

**Tabela 17: FEDERAL**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMA
APA de <b>PETRÓPOLIS</b> (IBAMA)	Dec. 87.561 13.09.82; Dec. 527 20.05.92	59.872	Duque de Caxias, Magé, Petrópolis e Guapimirim.	NÃO	<b>SIM</b> conselho deliberativo	Portaria IBAMA 179 - 22.91 18 - 20.03.00 86 - 16.07.02
APA do <b>CAIRUÇU</b> (IBAMA)	Dec. 89.242 27.12.83	32.688	Paraty. (abrange a Reserva Ecológica da Juatinga - IEF)	SIM	<b>SIM</b> conselho deliberativo	Portaria IBAMA 180 04.12.01
APA de <b>GUAPIMIRIM</b> (IBAMA)	Dec. 90.225 25.09.84	13.961	Itaboraí, Magé, São Gonçalo e Guapimirim	NÃO	<b>SIM</b> conselho deliberativo	Portaria IBAMA 178 04.12.01
APA da <b>BACIA DO RIO SÃO JOÃO / MICO LEÃO DOURADO</b> (IBAMA)	Dec. S/Nº 27.06.02 (prevê Conselho Consultivo - artigo 5º, inciso IV, § 2º)	150.700	Araruama, Cabo Frio, Cachoeiras de Macacú, Casimiro de Abreu, Rio Bonito, Rio das Ostras e Silva Jardim.	NÃO	NÃO	
Total		257.221 ha.				

**Tabela 18: ESTADUAL**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
APA de <b>MARICÁ</b> (FEEMA)	Dec. 7.230 23.04.84; Portaria SERLA 2 06.02.84	500	Maricá.	NÃO	NÃO	
APA de <b>JACARANDÁ</b> (FEEMA)	Dec. 8.280 23.07.85	2.700	Teresópolis. (contígua à APA da Bacia dos Frades - FEEMA)	SIM Plano Diretor Del. CECA 1.149 21.09.87	NÃO	
APA de <b>TAMOIOS</b> (FEEMA)	Dec. 9.452 05.12.86	90.000, sendo 21.400 de área emersa.	Angra dos Reis.	SIM Dec. 20.172 01.07.94	NÃO em estudo	
APA de <b>MASSAMBABA</b> (FEEMA)	Dec. 9.529 A, B e C 15.12.86	7.630	Arraial do Cabo, Araruama e Saquarema.	SIM Del. CECA 4.223 21.11.02	<b>SIM</b> conselho gestor	<b>Deliberação</b> CECA 4.223 21.11.02
APA de <b>MANGARATIBA</b> (FEEMA)	Dec. 9.802 12.03.87	23.000	Mangaratiba.	NÃO em elaboração	NÃO	
APA do <b>GIRICINÓ-MENDANHA</b> (FEEMA)	Lei 1.331 12.07.88	10.500	Rio de Janeiro, Nova Iguaçu e Nilópolis.	NÃO em elaboração	NÃO em estudo	
APA da <b>SERRA DA SAPIATIBA</b> (FEEMA)	Dec. 15.136 20.07.90.	6.000	São Pedro da Aldeia e Iguaba Grande	SIM Plano Diretor Del. CECA 4.512 01.10.04	<b>SIM</b> conselho gestor	<b>Deliberação</b> CECA 4.512 01.10.04
APA da <b>BACIA DO RIO DOS FRADES</b> (FEEMA)	Lei 1.775 27.11.90	7.500	Teresópolis. (contígua à APA de Jacarandá - FEEMA)	NÃO	NÃO em estudo	
APA de <b>MACAÉ DE CIMA</b> (FEEMA)	Dec. 29.213 14.09.01	35.037	Nova Friburgo.	NÃO	NÃO em estudo	
APA do <b>PAU BRASIL</b> (FEEMA)	Dec. 31.346 06.06.02	9.940	Armação de Búzios e Cabo Frio	SIM Plano Diretor Dec. 32.517 23.12.02	<b>SIM</b> conselho gestor	<b>Dec 32.578</b> <b>30.12.02</b>
Total		124.207 ha.				



**Tabela 19: MUNICIPAL**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
APA da FAZENDINHA (SMAC)	Dec. Mun. 4.886/84	13	Penha (Zona Norte).	NÃO	NÃO	
APA de GRUMARI (SMAC)	Lei Mun. 944/86	966	APA da Prainha / Pedra de Guaratiba (Zona Sul)	NÃO	NÃO	
APA do SACOPÁ (SMAC)	Dec. Mun. 6.231/86	104	Lagoa / Botafogo (Zona Sul)	NÃO	NÃO	
APA da PEDRA BRANCA (SMAC)	Lei Mun. 1.206/88	5.386	Jacarepaguá (funciona como z. de amortecimento do PAREST da Pedra Branca – Zona Oeste)	NÃO	NÃO	
APA da PAISAGEM E DO AREAL DO PONTAL (SMAC e SMUrb.)	Dec. Mun. 18.849/88	24	Praia do Pontal – Recreio dos Bandeirantes (Zona Sul).	NÃO	NÃO	
APA da ORLA DA BAÍA DE SEPETIBA (SMAC)	Lei Mun. 1.208/90	11.606	Baixada de Sepetiba / Guaratiba (Zona Oeste).	NÃO	NÃO	
APA da PRAINHA (SMAC)	Lei Mun. 1.534/90	157	Recreio dos Bandeirantes / APA de Grumari (Zona Sul).	NÃO	NÃO	
APA da ORLA MARÍTIMA (SMAC e Conselho Municipal de Proteção do Patrimônio Cultural do RJ)	Lei Mun. 1.272/90	268	Quatro segmentos da orla marítima, abrangendo as praias: do Leme e Copacabana; de Ipanema e Leblon; da Gávea e Pepino; da Barra e Recreio (Zona Sul).	NÃO	NÃO	
APA do MORRO DO LEME (SMAC)	Dec. Mun. 9.779/90	54	Leme / Urca (Zona Sul)	NÃO	SIM conselho gestor consultivo (compartilhado com o CG da APA dos Morros da Babilônia e São João)	Resolução SMAC 80 11.12.00
APA do PARQUE NATURAL MUNICIPAL DE MARAPENDI (SMAC)	Dec. Mun. 10.368/91	932	Lagoa de Marapendi – Barra da Tijuca e Recreio dos Bandeirantes (Zona Sul).	NÃO	NÃO	
APA do VÁRZEA COUNTRY CLUB (SMAC)	Dec. Mun. 9.952/91	10	Piedade / Água Santa (Zona Norte)	NÃO	NÃO	
APA do BAIRRO DA FREGUESIA (SMAC)	Dec. Mun. 11.830/92	379	Jacarepaguá (Zona Oeste. Abriga o PARMUN da Freguesia).	NÃO	NÃO	
APA das BRISAS (SMAC)	Lei Mun. 1.918/92	101	Baixada de Sepetiba / Guaratiba (Zona Oeste).	NÃO	NÃO	
APA do MORRO DOS CABRITOS (SMAC)	Lei Mun. 1.912/92	135	Morros de Sacopã, da Catacumba, dos Cabritos e da Saudade (Lagoa Rodrigo de Freitas) (Zona Sul).	NÃO	NÃO	

Formatado: Português

Formatado: Inglês (EUA)

APA das PONTAS DE COPACABANA E ARPOADOR E SEUS ENTORNOS (SMAC)	Lei Mun. 2.087/94	21	Copacabana / Arpoador (Zona Sul)	NÃO	NÃO	
APA dos MORROS DA BABILÔNIA E SÃO JOÃO (SMAC)	Lei Mun. 14.874/96	112	Morros da Babilônia e São João – Urca, Leme, Copacabana, Botafogo (Zona Sul)	NÃO	<b>SIM</b> conselho gestor consultivo (compartilhado com o CG da APA do Morro do Leme)	<b>Resolução SMAC 80 11.12.00</b>
APA da SERRA DA CAPOEIRA GRANDE (SMAC)	Lei Mun. 2.835/99	478	Guaratiba (Zona Oeste. Funciona como z. de amortecimento do PARMUN da Capoeira Grande - SMAC).	NÃO	NÃO	
APA do MORRO DO SILVÉRIO (SMAC)	Lei Mun. 2.836/99	150	Pedra de Guaratiba (Zona Oeste)	NÃO	NÃO	
APA das TABEBUIAS (SMAC)	Dec. Mun. 18.199/99	71	Barra da Tijuca (Zona Sul).	NÃO	NÃO	
APA da SERRA DOS PRETOS FORROS (SMAC)	Dec. Mun. 19.145/00	2.715	Jacarepaguá. (Zona Oeste)	NÃO	NÃO	
APA da FAZENDA DA TAQUARA (SMAC)	Dec. Mun. 21.528 07.06.02	8	Jacarepaguá (Zona Oeste) Foi APA da Fazenda da Baronesa pelo Dec. Mun. 21.209/01	NÃO	NÃO	
APA de SÃO JOSÉ (SMAC e SMCult.)	Lei Mun. 1.769 01.10.91	106	Catete, Santa Teresa e Laranjeiras (Centro-Sul).	NÃO	NÃO	
APA do MORRO DA SAUDADE (SMAC)	Lei Mun. 1.912 28.09.02	59	Morros de Sacopã, da Catacumba, dos Cabritos e da Saudade (Lagoa Rodrigo de Freitas) (Zona Sul).	NÃO	NÃO	
APA do MORRO DO VALQUEIRE (SMAC)	Lei Mun. 3.313 04.12.01	170	Jacarepaguá (Zona Oeste).	NÃO	NÃO	
APA do MORRO DA VIÚVA (SMAC)	Lei Mun. 2.611 12.12.97	9	Flamengo (Centro Sul)	NÃO	NÃO	
Total		24.034 ha.				

#### 4.2.2. Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIEs) = SNUC Artigo 16

As ARIEs estão previstas no artigo 16<sup>369</sup> do SNUC e têm por objetivo básico manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

<sup>369</sup> Art. 16. A Área de Relevante Interesse Ecológico é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza. § 1º A Área de Relevante Interesse Ecológico é constituída por terras públicas ou privadas. § 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser

**Tabela 20: FEDERAL**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
ARIE da FLORESTA DA CICUTA (IBAMA)	Dec. 90.792 09.09.85	125.000	Barra Mansa e Volta Redonda.	SIM	NÃO	
Total		125.000 ha.				

**Tabela 21: ESTADUAL**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
ARIE do RIO PARAÍBA DO SUL (N/I)	Const. Est. Art. 266, III	N/I	N/I	NÃO	NÃO	
ARIE da ILHA GRANDE (N/I)	Const. Est. Art. 266, IV	N/I	N/I	NÃO	NÃO	
ARIE da BAÍA DE SEPETIBA (N/I)	Const. Est. Art. 266, IV	N/I	N/I	NÃO	NÃO	
ARIE da BAÍA DE GUANABARA (N/I)	Const. Est. Art. 266, V	N/I	N/I	NÃO	NÃO	
Total		ha.				

N/I = Não informado

**Tabela 22: MUNICIPAL**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
ARIE SÃO CONRADO E ROCINHA (SMAC)	Lei 3.693 04.12.03	N/I	São Conrado e Rocinha (Zona Zul)	NÃO	NÃO	
ARIE da BAÍA DE SEPETIBA (N/I)	Lei Orgânica Municipal – Artigo 471	N/I	Dentro dos limites municipais da Baía de Sepetiba	NÃO	NÃO	
ARIE da BAÍA DE GUANABARA (N/I)	Lei Orgânica Municipal – Artigo 471	N/I	Dentro dos limites municipais da Baía de Guanabara	NÃO	NÃO	
Total		ha.				

N/I = Não informado

#### 4.2.3. Florestas Nacionais (FLONA) = SNUC Artigo 17

As FLONAs estão previstas no artigo 17<sup>370</sup> do SNUC e tem por objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos

---

estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Relevante Interesse Ecológico.

370 Art. 17. A Floresta Nacional é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas. § 1º A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei. § 2º Nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade. § 3º A visitação pública é permitida, condicionada às

para exploração sustentável de florestas nativas. Para efeitos deste trabalho abreviou-se por FLORESTs (as Florestas Estaduais) e FLORMUNs (as Florestas Municipais).

**Tabela 23: FEDERAL**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
FLONA MARIO XAVIER (IBAMA)	Dec 93.369 08.10.86	439 493	Seropédica	NÃO	NÃO	
	Total	493 ha.				

Não foram identificadas FLORESTs ou FLORMUNs nas instâncias estadual e municipal.

#### 4.2.4. Reservas Extrativistas (RESEXs) = SNUC Artigo 18

As RESEXs estão previstas no SNUC artigo 18<sup>371</sup>, tendo por objetivo básico proteger os meios de vida e a cultura das populações extrativistas tradicionais, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

---

normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração. § 4<sup>o</sup> A pesquisa é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento. § 5<sup>o</sup> A Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes. § 6<sup>o</sup> A unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal.

<sup>371</sup> Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. § 1<sup>o</sup> A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. § 2<sup>o</sup> A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade. § 3<sup>o</sup> A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área. § 4<sup>o</sup> A pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento. § 5<sup>o</sup> O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo. § 6<sup>o</sup> São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional. § 7<sup>o</sup> A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

**Tabela 24: FEDERAL**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
RESEX MARINHA de ARRAIAL DO CABO (IBAMA)	Dec. S/N 03.01.97	51.699	Arraial do Cabo	NÃO	NÃO	
	Total	51.699 ha.				

Não foram identificadas RESEXs nas instâncias estadual e municipal.

#### 4.2.5. Reserva de Fauna (REFAU) = SNUC Artigo 19.

As REFAUs estão previstas no artigo 19<sup>372</sup> do SNUC e têm por objetivo básico os estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.

Não foram identificadas REFAUs em qualquer das instâncias e, em todo caso, por não possuírem previsão de Conselho, não têm relevância no contexto deste trabalho.

#### 4.2.6. Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) = SNUC Artigo 20.

As RDSs estão previstas no SNUC artigo 20<sup>373</sup> e têm por objetivo básico abrigar populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos

<sup>372</sup> Art. 19. A Reserva de Fauna é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos. § 1º A Reserva de Fauna é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º A visitação pública pode ser permitida, desde que compatível com o manejo da unidade e de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração. § 3º É proibido o exercício da caça amadorística ou profissional. § 4º A comercialização dos produtos e subprodutos resultantes das pesquisas obedecerá ao disposto nas leis sobre fauna e regulamentos.

<sup>373</sup> Art. 20. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica. § 1º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações. § 2º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. § 3º O uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais será regulado de acordo com o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica. § 4º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade. § 5º As atividades desenvolvidas na Reserva de Desenvolvimento Sustentável obedecerão às seguintes condições: I - é permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área; II - é permitida e incentivada a

recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Não foram identificadas RDSs em qualquer das instâncias estudadas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

#### **4.2.7. Reserva Particular Do Patrimônio Natural (RPPN) = SNUC Artigo 21**

As RPPNs estão previstas no SNUC artigo 21<sup>374</sup> e têm por objetivo básico conservar a diversidade biológica. Existem inúmeras RPPNs no Estado do Rio de Janeiro. Entretanto, por não possuírem previsão de Conselho, elas não têm relevância neste trabalho.

### **4.3. Sistematização**

Como informado anteriormente, o levantamento das UCs existentes no âmbito do Estado do Rio de Janeiro (instâncias federal, estadual e municipal do Rio de Janeiro) teve por base inicial o trabalho de Primo & Pellens. Vale informar que o trabalho destes autores consideraram apenas as instâncias federal e estadual.

A seguir comentamos alguns aspectos pertinentes ao levantamento das UCs, em cada instância, buscando aparar arestas eventualmente existentes.

---

pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento; III - deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação; e IV - é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área. § 6º O Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade.

<sup>374</sup> Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. § 1º O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis. § 2º Só poderá ser permitida, na Reserva Particular do Patrimônio Natural, conforme se dispuser em regulamento: I - a pesquisa científica; II - a visita com objetivos turísticos, recreativos e educacionais; III - (VETADO); § 3º Os órgãos integrantes do SNUC, sempre que possível e oportuno, prestarão orientação técnica e científica ao proprietário de Reserva Particular do Patrimônio Natural para a elaboração de um Plano de Manejo ou de Proteção e de Gestão da unidade.

## UCs FEDERAIS

Fazem parte da listagem de UCs do âmbito federal, segundo Primo & Pellens, a **ESEC de Pirai**<sup>375</sup>; a **APA da Serra da Mantiqueira** e a **APA da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba**<sup>376</sup> (sem constar o órgão gestor); a **ARIE Arquipélago das Cagarras**; assim como a **Reserva Ecológica de Alcobaça**<sup>377</sup> (categoria não SNUC). Estas UCs não são reconhecidas pelo IBAMA como de sua competência ou não subordinada à Gerência Executiva do Rio de Janeiro. Desta forma não foram consideradas no presente levantamento.

## UCs ESTADUAIS

No tocante à listagem de UCs do âmbito estadual, consta em Primo & Pellens o **Parque das Dunas** (sem informação de área), criado pela Lei 1.807, de 03.04.91, abrangendo todas as dunas dos municípios litorâneos, sem especificar o órgão gestor; o **Parque de Turismo Furnas do Catete**, criado por norma não identificada, com 6,89 ha., em Nova Friburgo, sob a gestão do IEF; o **Parque Estadual de Parati-Mirim**, criado pelo Decreto 15.927, de 29.11.72, com 1.747 ha., localizado no município de Parati. Segundo os autores, esta UC encontra-se sob a gestão da TURISRIO. Entretanto, informações obtidas no IEF indicam que esta UC encontra-se sob a gestão do município de Parati. Como no caso das UCs federais, estas tampouco integraram o inventário.

Não menos importante é o caso das **Reservas Ecológicas da Juatinga** (criada pela Lei 1.859 de 01.10.91, com 7.000 ha., em Parati, sob a gestão do IEF) – inserida na APA Cairuçu (Federal); as **Reservas Ecológicas de Jacarepiá** (criada pelo Dec. 9.529-B (15.12.86), com 1.267 ha., em Saquarema); e **Massambaba** (criada pelo Dec. 9.529-A (15.12.86), com 1.680 ha., em Araruama). Ambas estão inseridas nos limites da APA de Massambaba. Estas UCs, embora de categoria não SNUC, integram a Zona de Proteção da Vida Silvestre – ZPVS no Plano de Manejo da APA de Massambaba, conforme a Deliberação CECA 4.223, de 21.11.02. Por uma questão de sobreposição de UCs e por não serem de categoria SNUC, estas UCs tampouco integraram diretamente o inventário, embora suas áreas estejam contempladas em outras UCs.

---

<sup>375</sup> Termo de Comodato entre a Light e a SEMA, em 08.03.88, com 4.000 ha., no município de Pirai.

<sup>376</sup> criada pelo Decreto 87.561, de 12.09.82, e nada mais informa, exceto que consta de diversos Mapas do Macrozoneamento do CEEIVAP.

<sup>377</sup> Decreto 97.717, de 05.05.89, com 200 hectares, localizada em Petrópolis.

## UCs MUNICIPAIS

São várias as UCs municipais. Entretanto, o cadastro contemplou apenas as de categoria SNUC, deixando de fora as UCs elencadas abaixo:

**Tabela 25: UCs Municipais não SNUC**

UC	NORMA	ÁREA (ha)	ABRANGÊNCIA	PM	CUC	NORMAS
Área de Preservação Ambiental <b>ILHA DO PINHEIRO</b> (SMAC)	Lei Mun. 1.772/91	21,41	N/I	N/I	N/I	
Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana APARU do <b>JEQUIÁ</b> (SMAC)	Dec. Mun. 12.250/93	145,34	Estuário do Rio Jequiá na Ilha do Governador (Estação Rádio da Marinha).	N/I	N/I	
Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana APARU do <b>ALTO DA BOA VISTA</b> (SMAC)	N/I	3212,39	Maciço da Tijuca – Bairro do Alto da Boa Vista (70% da área do PARNA da Tijuca)	N/I	N/I	
Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana APARU da <b>SERRA DA MISERICÓRDIA</b> (SMAC)	Dec. Mun. 19.144/00	3555,74	N/I	N/I	N/I	
Área de Proteção do Entorno do Bem Tombado <b>URCA</b> (N/I)	Dec. Mun. 7.451/88	N/I	N/I	N/I	N/I	
Área de Proteção do Entorno do Bem Tombado <b>PEDRA DA BABILÔNIA</b> (N/I)	Dec. Mun. 12.864/94	N/I	N/I	N/I	N/I	
Área de Preservação Ecológica e Paisagística <b>ILHA DA COROA</b> (SMAC)	Lei Municipal 68/78	2,02	N/I	N/I	N/I	
<b>JARDIM ZOOLÓGICO</b> (Fundação RIOZOO)	N/I	14,29	Inserido no PARMUN da QUINTA DA BOA VISTA (FPJ), São Cristóvão (Z. Centro / Norte).	N/I	N/I	
	Total	ha.				

Formatado: Português

N/I = não informado

Apresentamos duas tabelas que resumem o quadro das UCs no âmbito do Estado do Rio de Janeiro. Uma tabela para as UCs de Proteção Integral e outra para as UCs de Uso Sustentável, divididas por instância e contemplando dados referentes ao número de UCs de cada categoria; o somatório da área em hectares de cada categoria; o percentual desta área em



relação à área total do Estado do Rio de Janeiro (considerada em 44.268 km<sup>2</sup> ou 4.426.800 ha.); e, finalizando, o número de UCs com conselhos em cada categoria/instância.

**Tabela 26: UCs DE PROTEÇÃO INTEGRAL**

	<b>ESEC</b>	<b>REBIO</b>	<b>PARQUE</b>	<b>MONAT</b>	<b>REVISI</b>
<b>FEDERAIS</b>	<b>P R O T E Ç Ã O I N T E G R A L</b>				
# UCs	01	03	05	0	0
área em ha.	21.441	32.897	105.532	0	0
% área RJ	0,48%	0,74%	2,38%	0	0
conselhos	01	03	04	0	0
<b>ESTADUAIS</b>					
# UCs	02	04	09	0	0
área em ha.	8.180	29.268	91.416	0	0
% área RJ	0,18%	0,66%	2,06%	0	0
conselhos	0	02	01	0	0
<b>MUNICIPAIS</b>					
# UCs	0	01	16	0	0
área em ha.	0	1.800	2.932	0	0
% área RJ	0	0,04%	0,07%	0	0
conselhos	0	0	01	0	0
<b>TOTAL</b>					
# UCs	03	08	30	0	0
área em ha.	29.621	63.965	199.880	0	0
% área RJ	0,66%	1,44%	4,51%	0	0
conselhos	01	05	06	0	0

Tabela 27: UCs DE USO SUSTENTÁVEL

	APA	ARIE	FLORESTA	RESEX	REFAU	RDS
FEDERAIS	U S O S U S T E N T Á V E L					
# UCs	04	01	01	01	0	0
área em ha.	257.221	125.000	493	51.699	0	0
% área RJ	5,81%	2,82%	0,01%	1,17%	0	0
conselhos	03	0	0	0	0	0
ESTADUAIS						
# UCs	10	04	0	0	0	0
área em ha.	124.207	N/I	0	0	0	0
% área RJ	2,80%	N/I	0	0	0	0
conselhos	03	0	0	0	0	0
MUNICIPAIS						
# UCs	25	03	0	0	0	0
área em ha.	24.034	N/I	0	0	0	0
% área RJ	0,54%	N/I	0	0	0	0
conselhos	01 (*)	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>						
# UCs	39	08	01	01	0	0
área em ha.	405.462	125.000(**)	493	51.699	0	0
% área RJ	9,16%	2,82% (**)	0,01%	1,17	0	0
conselhos	07	0	0	0	0	0

(\*) duas APAs com 01 Conselho; (\*\*) total parcial; RPPNs foram excluídas da análise por não possuírem previsão de conselho.

Como é possível observar nas tabelas *retro* apresentadas, as UCs de Proteção Integral nas instâncias estudadas totalizam **41 Unidades**, com uma área total de **293.466 ha. (6.61%** do território do Estado do Rio de Janeiro), possuindo **12 Conselhos**; e as UCs de Uso Sustentável totalizam 49 Unidades, com uma área total de **582.654 ha. (13,16%** do território do Rio de Janeiro), número que deve ser considerado a maior, pois a área de algumas UCs não é conhecida. São **07 Conselhos**.

Totalizando as informações das UCs de Proteção Integral e as UCs de Uso Sustentável, resultam em 90 as UCs existentes (e consideradas neste trabalho no âmbito do Estado do Rio de Janeiro), com uma área total de 876.120 ha. (ou 8.761,2 km<sup>2</sup>, o que equivale a 19,79% do território do Estado do Rio de Janeiro). Destas 90 UCs 19 possuem CUCs, ou seja, 21% das UCs estudadas possuem conselhos (não nos olvidando do caso em que 01 conselho serve a 02 APAs, como mencionado).

#### **4.4. Recapitulando**

Abordamos as UCs de categoria SNUC instituídas no Estado do Rio de Janeiro, metodologicamente divididas nas categorias SNUC (Proteção Integral e Uso Sustentável) e na instância (federal, estadual e municipal). Foram identificadas 90 unidades (três instâncias), cujo extrato encontra-se nas tabelas 26 e 27. Tratamos de sistematizar as 90 UCs apresentando informações como nome, norma instituidora (crescendo cronologicamente a partir da data de sanção), área em hectares, localização (abrangência), existência de plano de manejo e Conselho. Neste caso informando a norma que instituiu o conselho.

Os dados articulados neste capítulo alimentaram a abordagem das 20 UCs com conselhos instituídos (duas APAs municipais compartilham um conselho), sendo, portanto, 19 conselhos, conforme tratado no próximo capítulo.

## 5. CONSELHOS DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

*...um povo conhece, ama e defende sempre melhor seus costumes do que suas leis.*

Montesquieu<sup>378</sup>

O presente capítulo analisa o estado da arte dos dezenove CUCs identificados e que atendem a vinte das noventa UCs levantadas nas três instâncias examinadas no presente trabalho. É conveniente reiterar desde já que duas APAs municipais<sup>379</sup> são atendidas por um único Conselho Gestor. Para efeitos de análise são considerados dezenove CUCs, independentemente do número de UCs a que estão vinculados. Tampouco consideramos na análise o grau de efetividade e funcionamento destes dezenove CUCs. Neste momento trabalhamos com dados sobre a existência formal dos CUCs, deixando o grau de efetividade destes conselhos para pesquisadores futuros.

É importante registrar as principais fontes que nortearam esta análise: o trabalho já citado de Loureiro, Azaziel & Franca<sup>380</sup>, “**Educação Ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação**”; a análise do documento preliminar intitulado “**Desafios e Benefícios da Gestão Participativa de UC: desdobramentos de uma experiência piloto**”<sup>381</sup>, elaborado pelo Núcleo de Educação Ambiental do IBAMA, Gerência Executiva do Rio de Janeiro, versão ofertada pelos autores; o **Relatório da Oficina de Gestão Participativa do SNUC**<sup>382</sup>; o **Diagnóstico Organizacional dos Atores nas Áreas de Proteção Ambiental – APAs dos Morros da Babilônia e São João e Morro do Leme e Arredores**<sup>383</sup>, do PROGAU/GTZ; e o **Parecer nº 005/CONJUR/MMA/2003**<sup>384</sup>, emanado da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente.

---

<sup>378</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis. São Paulo: Martin Fontes, 1996, p. 157

<sup>379</sup> APA do Morro do Leme e Arredores e APA dos Morros da Babilônia e São João.

<sup>380</sup> op. cit.

<sup>381</sup> cuja autoria é de Renata de Faria Brasileiro, Sultane M. Mussi, Thaís Maria Salmito Lafaille e Waleska de Oliveira Leal, ligadas ao Núcleo de Educação Ambiental do IBAMA, GerEx do Rio de Janeiro.

<sup>382</sup> Realizada em Brasília, de 10 a 12 de agosto de 2004, pela iniciativa da Diretoria de Áreas Protegidas do MMA, que contou com a colaboração técnica e financeira do IBAMA, WWF – Brasil, The Nature Conservancy, Fundo Brasileiro para a Biodiversidade, Programa de Áreas Protegidas da Amazônia e Instituto Interamericano de Educação do Brasil.

<sup>383</sup> Relatório de Consultoria 05/2004 – PROGAU/GTZ, autores Daizy Valmorbidia Stepansky e Evandro Bastos Sathler, Rio de Janeiro, 28.05.04, por encargo do GTZ, projeto nº 98.2128.1-001.00, Contratos GTZ nº 005ML/03 e 006ML/03.

O trabalho **Desafios e Benefícios da Gestão Participativa de UC: desdobramentos de uma experiência piloto** classifica as UCs federais em três categorias, de acordo com o funcionamento de seu CUC: Tipo I = Unidades sem a portaria de formação do conselho, ou com conselho formado e sem participação; Tipo II = Unidades com conselho formado por portaria, com baixo grau de participação; Tipo III = Unidades com conselho formado por portaria, com alto grau de participação. Embora a classificação proposta seja pertinente, não há como utilizá-la neste momento, tendo em vista que o trabalho não aborda o nível de efetividade das UCs, como já advertido.

Vale destacar, entretanto, os dois CUCs mais antigos no Estado do Rio de Janeiro, respectivamente: o Conselho da APA federal de Petrópolis e o Conselho Gestor da APA municipal do Morro do Leme e APA dos Morros da Babilônia e São João (estas duas APAs municipais possuem um único Conselho instituído). No primeiro caso, a APA Petrópolis, além de ser a primeira APA do Brasil, possui também o Conselho pioneiro, o mais antigo, instituído pela Portaria IBAMA nº 018, de 20.03.00, que o designava como Comitê Gestor, instituído anteriormente ao próprio SNUC. No segundo caso, o Conselho Gestor das APAs Leme e Babilônia, como é melhor conhecido, foi designado Conselho Gestor pela Resolução SMAC nº 80, de 11.12.00. As APAs Leme e Babilônia foram objeto de estudo pelo PROGAU/GTZ, concernente aos atores envolvidos no CG, já citado anteriormente e do qual este autor foi um dos consultores, estudo este relatado no “Diagnóstico Organizacional dos Atores nas APAs dos Morros da Babilônia e São João e Morro do Leme e Arredores”<sup>385</sup>. É o segundo Conselho de UC mais antigo do Estado.

No bojo do presente capítulo as duas APAs acima mencionadas serão mais exploradas. Serão abordados ainda, no presente capítulo, as informações até aqui obtidas quanto aos CUCs do Estado do Rio de Janeiro, e, ainda, aspectos referentes à função e objetivos dos CUCs previstos pelo legislador (sob o prisma do SNUC e do Decreto 4.340/02, bem como da Lei Estadual 3.443/00). Será analisada, ainda, a motivação administrativa (quem, como e quando) de cada órgão gestor da UC na instituição do CUC, bem como as normas (Decreto, Portaria, Resolução) que o constituíram, comparando-as entre as diferentes instâncias da qual emanaram. Exploraremos a constituição de CUC quando reivindicado pela sociedade civil, seja por pressão político-administrativa, seja recorrendo ao Poder Judiciário. Abordaremos também, como espinha dorsal, a questão do caráter consultivo ou deliberativo nos CUCs,

---

<sup>384</sup> Referente ao Processo nº 02001.007659/2002-82; ASS: Parecer/IBAMA/PROGE nº 998/2002

<sup>385</sup> Relatório de Consultoria 05/2004 – PROGAU/GTZ, autores Daizy Valmorbida Stepansky e Evandro Bastos Sathler, Rio de Janeiro, 28.05.04, por encargo do GTZ, projeto nº 98.2128.1-001.00, Contratos GTZ nº 005ML/03 e 006ML/03.

analisando suas implicações e desdobramentos. Examinaremos a figura dos conselheiros e as instituições que representam, bem como os interesses envolvidos. Estaremos examinando, ainda que em tese, vez que não foi identificado um caso concreto na realidade do Estado do Rio de Janeiro, a existência de CUC no caso em que a gestão da UC se dá por Termo de Parceria com OSCIP e, igualmente em tese, a existência dos Conselhos de Mosaico. Por fim abordaremos o regimento interno de um CUC, seus pontos básicos, implicações e outras questões pertinentes.

Finalizando, enquanto produto propositivo do presente trabalho, apresentamos a minuta de um Projeto de Lei sugerindo uma alteração na Lei Estadual, definindo melhor a figura dos Conselhos e introduzindo a figura do Consórcio Gestor de UC – CGUC, como alternativa para alargar o envolvimento de mais atores na gestão compartilhada de UCs, a exemplo do proposto no SNUC e no Decreto 4.340/02.

### **5.1. CUCs identificados no Estado do Rio de Janeiro**

Foram identificados, no total, dezenove CUCs vinculados a vinte das noventa UCs elencadas como classificação SNUC, conforme resumido na tabela abaixo:

**Tabela 28: Quadro das UCs e seus Conselhos**

UC	ÁREA (ha)	PM	CUC	NORMAS
APA de <b>PETRÓPOLIS</b> (IBAMA)	59.872	NÃO	conselho deliberativo	Portaria IBAMA 018 / 20.03.00 Portaria IBAMA 179 / 04.12.01 Portaria IBAMA 086 / 17.07.02
APA dos <b>MORROS DA BABILÔNIA E SÃO JOÃO</b> (SMAC)	112	NÃO	conselho gestor consultivo - vide APA do Morro do Leme	Resolução SMAC 80 11.12.00
APA do <b>MORRO DO LEME</b> (SMAC)	54	NÃO	conselho gestor consultivo - vide APA dos Morros da Babilônia e São João	Resolução SMAC 80 11.12.00
APA de <b>GUAPIMIRIM</b> (IBAMA)	13.961	NÃO	conselho deliberativo	Portaria IBAMA 178 04.12.01
APA do <b>CAIRUÇU</b> (IBAMA)	32.688	SIM	conselho deliberativo	Portaria IBAMA 180 04.12.01
PARNA de <b>ITATIAIA</b> (IBAMA)	28.155 RJ = 12.410	SIM	conselho consultivo	Portaria IBAMA 096 06.08.02
PARNA da <b>RESTINGA DE JURUBATIBA</b> (IBAMA)	14.905	NÃO	conselho consultivo	Portaria IBAMA 097 06.08.02
PARNA da <b>TIJUCA</b> (IBAMA)	3.950	SIM	conselho consultivo	Portaria IBAMA 098 06.08.02
REBIO <b>UNIÃO</b> (IBAMA)	2.930	NÃO	conselho consultivo	Portaria IBAMA 099 06.08.02
REBIO de <b>TINGUÁ</b> (IBAMA)	24.902	NÃO	conselho consultivo	Portaria IBAMA 100 06.08.02
ESEC de <b>TAMOIOS</b> (IBAMA)	21.441	NÃO	conselho consultivo	Portaria IBAMA 101 06.08.02
PARNA da <b>SERRA DOS ÓRGÃOS</b> (IBAMA)	10.527	SIM	conselho consultivo	Portaria IBAMA 102 06.08.02
REBIO de <b>POÇO DAS ANTAS</b> (IBAMA)	5.065	SIM	conselho consultivo	Portaria IBAMA 103 06.08.02
APA de <b>MASSAMBABA</b> (FEEMA)	7.630	SIM	conselho gestor consultivo (*)	Deliberação CECA 4.223 21.11.02
REBIO (e arqueológica) de <b>GUARATIBA</b> (IEF)	3.600	NÃO	conselho consultivo	Portaria. IEF 117 19.12.02
REBIO de <b>ARARAS</b> (IEF)	2.068	NÃO	conselho consultivo	Portaria. IEF 118 19.12.02
PAREST do <b>GRAJAÚ</b> (IEF)	55	NÃO	conselho consultivo	Portaria. IEF 121 23.12.02
APA do <b>PAU BRASIL</b> (FEEMA)	9940	SIM	conselho consultivo	Decreto 32.578 30.12.02
PARMUN da <b>FREGUESIA</b> (SMAC)	30	NÃO	conselho consultivo	Resolução SMAC 334 30.12.03
APA da <b>SERRA DA SAPIATIBA</b> (FEEMA)	6.000	SIM Plano Diretor	conselho gestor consultivo	Deliberação CECA 4.512 01.10.04

(\*) A Deliberação CECA 4.223 de 21.11.02 não menciona o caráter do Conselho. Entretanto, parecer jurídico da FEEMA, em molde semelhante aos Parecer n° 005/CONJUR/MMA/2003 do MMA, recomenda que todos os Conselhos de UCs de sua administração adotem o caráter consultivo.

No rol das **UCs de Proteção Integral** estudadas foram **12 CUCs**, equivalentes a **63%** dos CUCs existentes no Estado do Rio de Janeiro:

- Federal = **09 UCs** (totalizando 159.870 ha. = 3,61% do território do Estado do Rio de Janeiro) com **08 CUCs** (equivalente a 66% dos CUCs de Proteção Integral);
- Estadual = **15 UCs** (totalizando 128.864 ha. = 2,91% do território do Estado do Rio de Janeiro) com **03 CUCs** (equivalente a 25% dos CUCs de Proteção Integral); e
- Municipal = **17 UCs** (4.732 ha. = 0,10% do território do Estado do Rio de Janeiro) com **01 CUC** (equivalente a 8,3% dos CUCs de Proteção Integral).

No rol das **UCs de Uso Sustentável** são 7 CUCs, equivalentes a 36% dos CUCs existentes no Estado do Rio de Janeiro:

- Federal = **07 UCs** (434.413 ha. = 9,81% do território do Estado do Rio de Janeiro) com **03 CUCs** (equivalentes a 42% dos CUCs de Uso Sustentável);
- Estadual = **14 UCs** (124.207 ha. = 2,8% do território do Estado do Rio de Janeiro) com **03 CUCs** (equivalentes a 42% dos CUCs de Uso Sustentável); e
- Municipal = **28 UCs** (24.034 ha. = 0,54% do território do Estado do Rio de Janeiro) com **01 CUC** (equivalente a 14% dos CUCs de Uso Sustentável).

**Tabela 29: Quadro de totais de UCs e CUCs**

	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL	TOTAL
<b>P R O T E Ç Ã O I N T E G R A L</b>				
# de UCs	09	15	17	<b>41</b>
# de CUCs	08	03	01	<b>12</b>
<b>U S O S U S T E N T Á V E L</b>				
# de UCs	07	14	28	<b>49</b>
# de CUCs	03	03	01	<b>07</b>
<b>TOTAL DE UCS</b>	16	29	45	<b>90</b>
<b>TOTAL DE CUCS</b>	11	06	02	<b>19</b>

Como se observa, existe uma relação inversa entre a quantidade de UCs em cada instância e os conselhos existentes; e destes em relação ao percentual da área ocupada por cada UC no território do Estado do Rio de Janeiro.

O município do Rio de Janeiro possui 45 UCs de categoria SNUC, portanto metade das 90 UCs identificadas nas instâncias estudadas, ocupando apenas 0,64% do território do Estado do Rio de Janeiro, possuindo somente 2 dos 19 conselhos; enquanto são 29 UCs do



total de 90 sob a gestão do Estado do Rio de Janeiro, ocupando 5,7% do território do Estado, possuindo 6 dos 19 conselhos; e a instância federal conta com um menor número de UCs, 16 das 90 UCs, entretanto ocupando 13,42% do território do Rio de Janeiro, mas possuindo 11 dos 19 Conselhos.

	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTADUAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>
<b>QT DE UCs</b>	16 / 90	29 / 90	45 / 90
<b>QT DE CUCs</b>	11 / 19	6 / 19	2 / 19
<b>ÁREA OCUPADA</b>	13,42%	5,7%	0,64%

Ou seja, quanto maior o número de UCs menor o número de CUCs e território ocupado, enquanto o menor número de UCs tem ao mesmo tempo a maior parte dos CUCs e ocupa a maior parte do território do Estado do Rio de Janeiro. Esse “ilusionismo” quantitativo indica duas conclusões parciais: 1) As UCs municipais visam tutelar áreas menores, em razão de especificidades locais, sujeitando-se, por sua vez, à capacidade organizativa do município e suas vicissitudes; 2) As áreas protegidas pela tutela federal atingem áreas mais amplas e, por isso mesmo, tendem à maior visibilidade pelo poder público quanto à consecução de metas políticas e de ordenamentos legais.

## **5.2. CUCs - funções e objetivos**

Por todo o exposto até este momento, não há como conjecturar que o instituto dos CUCs tenha sido positivado no SNUC por mero capricho legislativo. Como incessantemente indicado, os CUCs são uma instância de participação democrática, na qual o cidadão representando a si mesmo ou a entidade da qual faz parte, debate sobre questões que envolvem determinada Unidade de Conservação. Neste sentido a participação cidadã neste tipo de instância política é estimulada pela norma, visto que prevê parâmetros mínimos da existência e funcionamento dos CUCs. Acrescente-se a tal fato a recomendação por uma gestão ambiental participativa em documentos como a Agenda 21 e do compromisso

assumido pelo Brasil na última Conferência das Partes na Convenção Sobre Diversidade Biológica<sup>386</sup>.

Este nível de participação política é desejável para a consolidação do estado democrático como também para as UCs propriamente ditas. O debate no interior do CUC é motivado por consulta pelo órgão gestor da Unidade, na medida em que o órgão deseja conhecer a opinião do colegiado sobre determinada questão atinente à Unidade, no caso em que o conselho tenha caráter consultivo; ou, no caso em que o conselho tenha caráter deliberativo, as motivações do debate surgem como propostas, cabendo aos conselheiros escolher e deliberar sobre aquela proposta que melhor atenda aos interesses e objetivos relativos à UC.

Esta via de mão dupla no CUC de caráter deliberativo pode ser entendida como ativa, ao passo que o caráter consultivo é passivo. O caráter deliberativo, pela circunstância ativa, está próximo da idéia de Conselho Gestor, cujo nome conota a idéia de administração autônoma, guardadas as proporções. Entretanto, os CUCs previstos pelo SNUC (ambos os tipos) assessoram o órgão gestor da Unidade, não consistindo um gestor propriamente dito. Diferente é a perspectiva inserida na idéia de Conselho Gestor, cuja designação é imprópria quando analisada sob a luz do SNUC, caso o *status* do conselho seja apenas uma instância consultiva ou deliberativa. Conselho Gestor deveria ser entendido como a instância gestora propriamente dita, guardadas as implicações e desdobramentos administrativos, designação que carece melhor conceituação. Neste sentido, a falta de conceituação resulta em grande parte do “desconhecimento” dos CUCs, quanto a seus objetivos e poderes, bem como seu funcionamento e representatividade, aspectos em que os CUCs não resultam diferentes. Tais aspectos podem ser apontados como os principais responsáveis pela pouca tradição de CUCs no Estado do Rio de Janeiro: apenas 19 CUCs em 90 unidades estudadas.

---

<sup>386</sup> Em fevereiro de 2004, na Malásia.

O SNUC previu o CUC para as diferentes categorias de UCs. Entretanto não explicitou suas funções e objetivos, determinando apenas quanto ao seu caráter, consultivo ou deliberativo, exceção dos Conselhos de APAs, no qual foi omissivo. Entendemos que o caráter não é função e muito menos objetivo. O caráter é o formato do Conselho e orienta seu produto: o resultado do debate será uma opinião (consultivo) ou uma determinação (deliberação). No primeiro caso o resultado da consulta é mera opinião, não adstrita ao reconhecimento; enquanto no segundo caso a deliberação vincula (ou deveria vincular) o órgão gestor. Este é o posicionamento do MMA, através do Parecer 005/CONJUR/MMA/2003, no qual para

(...) a análise do tema, cumpre esclarecer quanto às diferenças entre Conselho Consultivo e Deliberativo, o que pode ser auferido no próprio significado literal das palavras, entendendo-se por consultivo o que envolve apenas consulta sem força vinculante e por deliberativo o que, após exame ou discussão, resolve, proferindo uma decisão (...)

Os objetivos do CUC apenas surgem formalmente regulamentados em agosto de 2002, com o advento do Decreto Federal 4.340/02, no bojo de nove incisos no artigo 20. Vale comentar que os objetivos previstos pelo Decreto não devem ser entendidos como únicos, mas como parâmetros de ação do CUC. É o que a análise das normas que instituíram os 19 CUCs deixa a entender, como se verá adiante. Ou seja, quaisquer outras ações positivas para a UC, ainda que não elencadas como objetivos do CUC no Decreto em tela, não podem ser consideradas desvio de atribuição do Conselho, haja vista que os objetivos maiores são – a rigor – os interesses e objetivos da UC propriamente dita, que são bens maiores e de interesse público.

Vislumbradas irregularidades quanto aos objetivos do Conselho ou da própria Unidade, qualquer cidadão ou ONG têm prerrogativas para acionar o MP ou a justiça diretamente, objetivando conter as irregularidades. Neste sentido é importante frisar que os Conselhos não possuem expressamente a função de acionar o MP ou o Judiciário em face da presença de irregularidades na gestão da UC. Este não é seu objetivo, mas tampouco deixa de ser uma de suas atribuições, ainda que não expressa, haja vista tal prerrogativa ser, ao mesmo tempo, dever e direito de qualquer cidadão individualmente ou das ONGs coletivamente, pois tais possuem capacidade jurídica e processual para acionar as instâncias, não dependendo de qualquer deliberação do Conselho para acionar as autoridades ante um desvio de objetivo ou

ante a presença de irregularidades no que concerne à gestão da UC ou até mesmo do próprio Conselho, visto que este faz parte da UC.

Abaixo destacamos os objetivos propostos pelo Decreto em comento:

Art. 20. Compete ao conselho de unidade de conservação:

- I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;
- II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;
- III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- IV - esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;
- V - avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;
- VI - opinar, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;
- VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;
- VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e
- IX - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso.

O inciso I refere-se apenas à elaboração do Regimento Interno, que é, como já foi dito, o roteiro de funcionamento do CUC, orientando os mecanismos de reuniões, conselheiros etc.

O inciso II já tem, efetivamente, função prática ao CUC, pois atribui a ele, quando for o caso, a competência para acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo, que é – por sua vez - o roteiro, o norte orientador para a gestão da UC. Entretanto, este inciso, em nosso entendimento, não vincula a ação de acompanhar a qualquer função ativa, sendo, em todo caso, uma função passiva. Salvo no caso em que haja desvio de objetivo na elaboração ou implementação do Plano de Manejo.

O inciso III atribui ao CUC – efetivamente – uma função ativa, na medida em que torna o colegiado sujeito da ação de “buscar a integração” com outras UCs e espaços protegidos. Atribui função ativa, imperativa, pois “buscar” sugere algo que deve ser procedido, não deixando margem para outra interpretação.

O inciso IV não é – sem sombra de dúvidas - uma determinação. “Esforçar-se” é uma expressão inserida em limites, dentro da capacidade. Pode ser que haja esforço em prol da proposta do inciso mas, por motivos diversos, tal objetivo não seja alcançado. Desta forma este inciso não vincula o CUC a determinado resultado, salvo na sugestão de “esforçar-se” para compatibilizar interesses, que podem, efetivamente, não serem compatibilizados, não implicando omissão ou ausência de iniciativa do CUC.

O inciso V vincula o CUC a resultado, na medida em que “avaliar” significa fazer um juízo, e, tal juízo, está vinculado a resultado gerador de responsabilidade, pois, uma avaliação incorreta do orçamento ou do relatório pode significar prejuízo para a UC e deixar enfraquecido o CUC, quanto aos seus objetivos e respeitabilidade.

O inciso VI trata da competência do CUC para opinar ou ratificar (dependendo do caráter) a contratação e os dispositivos do Termo de Parceria com OSCIP, nos casos em que a gestão da UC é compartilhada. Este inciso é bastante claro no sentido de sua proposta. A prerrogativa de compartilhar a gestão de uma UC com OSCIP é do órgão gestor, atendidos os parâmetros previstos pela lei. Entretanto, sendo o caso, como prever o comportamento do órgão gestor ante a possibilidade do conselho deliberativo não ratificar o Termo de Parceria? Estaria tal decisão vinculada e impediria a consumação da gestão compartilhada, que é prevista por lei? Somente o caso concreto e seus desdobramentos indicariam a força do CUC deliberativo.

O inciso VII segue pela mesma linha do inciso VI, atribuindo ao CUC competência ativa para, sendo o caso, recomendar a rescisão do Termo de Parceria, o que não vincula o órgão gestor à recomendação.

O inciso VIII atribui ao CUC a prerrogativa de “manifestar-se” sobre obra ou atividade que possa causar impacto na UC. É eminentemente uma atribuição de juízo, ou seja, não parte – em nossa opinião - de consulta prévia, mas é uma ação de iniciativa do CUC, que, neste caso, indiferente é o seu caráter. Ademais, qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na UC é, a rigor, proibida, ou, pelo menos, restrita. É uma questão técnica que deve ser tratada pelo corpo técnico, e a manifestação do CUC não deve contrariar a técnica, salvo se esta for irregular. Isto nos remete, desta forma, àquelas prerrogativas do cidadão ou das ONGs buscarem a contenção de tais irregularidades, como comentado.

Por fim, o inciso IX culmina numa prerrogativa ativa, na medida em que “propor diretrizes e ações” não é dar resposta a consulta, não é opinar, e, sim, ter a iniciativa de propor. Desta forma, o caráter consultivo ou deliberativo é, mais uma vez, indiferente, elevando o CUC consultivo a uma instância ativa, o que, em nossa opinião, é uma contradição positiva.

Analisando os 19 CUCs no Estado do Rio de Janeiro, constatamos que 12 foram instituídos antes do Decreto 4.340/02. As normas que instituíram os CUCs da APA federal de **Petrópolis**, da APA municipal do **Morro do Leme e Arredores** e APA dos **Morros da Babilônia e São João** (estas duas APAs municipais possuem um único CUC), bem como a APA estadual de **Massambaba**, anteriores ao Decreto 4.340/02, tiveram os objetivos do CUC

contemplados expressamente na norma de instituição, o que não ocorreu com as normas que instituíram a APA federal de **Guapimirim**, a APA federal do **Cairuçu**, a ESEC **Tamoios**, a REBIO de **Poço das Antas**, a REBIO de **Tinguá**, a REBIO **União**, o PARNA de **Itatiaia**, o PARNA da **Serra dos Órgãos**, o PARNA da **Tijuca** e o PARNA da **Restinga de Jurubatiba**, igualmente anteriores ao Decreto 4.340/02.

Após o Decreto 4.340/02, que previu os objetivos do CUC, as normas que instituíram a APA estadual **Pau Brasil**, o PARMUN da **Freguesia** e a APA estadual da **Serra da Sapiatiba**, mesmo mencionando expressamente o Decreto 4.340/02 nos “considerandos”, prevêm objetivos específicos para os CUCs, o que não ocorreu na norma de instituição dos CUCs para a REBIO estadual de **Guaratiba**, a REBIO estadual de **Araras** e o PAREST do **Grajaú**.

É importante considerar que a superposição de objetivos ou mesmo a introdução de outros objetivos, ativos ou passivos, caso tenham por intento valorizar a instância e, por extensão, a Unidade, tais desencontros normativos não desmerecem a iniciativa de instituição do CUC. Os CUCs representam a idéia de somatório, de melhoramento, de gestão participativa da Unidade. Mas é necessário considerar que a carência, a falta de um arcabouço conceitual do que seja efetivamente sua competência, objetivos e poderes, à despeito do Decreto 4.340/02, são motivos de confusão entre os conselheiros, que, muitas vezes, não se vêem motivados a participar.

As atribuições do CUC, por sua vez, quando não são devidamente entendidas e assimiladas pelos órgãos gestores, dificultam a difusão e implementação desta instância de gestão participativa para as UCs em geral. Esta é uma das constatações apresentadas no “Relatório da Oficina de Gestão Participativa do SNUC”, contidas no documento emanado deste evento, disponível no sítio do MMA<sup>387</sup>. Embora exista um rol de objetivos e competências no Decreto, como acima comentado, o ineditismo do instituto dos CUCs, a falta de tradição, ou mesmo pela existência de poucos CUCs até o momento no Brasil, não é possível uma afirmação da contribuição efetiva dos conselhos para a gestão das UCs. Certamente o benefício maior tem sido o do exercício da democracia participativa, mais que propriamente benefícios diretos para as UCs. As UCs pelo Brasil sofrem das mesmas carências: falta de recursos materiais e humanos que viabilizem os objetivos de cada categoria de UC. O CUC diante de um quadro de gestão carente pode ser relegado a segundo plano.

---

<sup>387</sup> [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

Neste sentido, o CUC é um reflexo da Unidade, que, por sua vez, reflete a saúde do órgão gestor e da política ambiental da instância a que está subordinada a UC.

Uma das comprovações da assertiva acima apresentada pode ser analisada no que concerne à Lei estadual RJ 3.443/00, que estabelece a criação de Conselhos Gestores para as UCs estaduais. Seu artigo 5º menciona o que seria o objetivo do Conselho, *in casu*, a elaboração de um Plano de Gestão. Tão somente. Talvez por este motivo não exista qualquer CUC estadual criado sob o manto desta lei, refletindo um grau de desprestígio da norma estadual, ou de prestígio da norma federal. Em qualquer caso, por não existirem CUCs com base na lei estadual não cabem, neste momento, outros comentários.

### **5.3. Motivação administrativa na instituição de CUCs**

As motivações administrativas na instituição de um CUC são, via de regra, políticas, embora legalmente vinculadas. O SNUC determina que a gestão das UCs será assessorada por um Conselho, na medida em que expressa que as UCs de Proteção Integral disporão de um Conselho Consultivo (artigo 29). Para as categorias de Uso Sustentável não são previstos Conselhos genericamente, mas, individualmente, previsão esta expressa em cada artigo que prevê as categorias, e mencionando o caráter consultivo ou deliberativo. Das sete categorias de Uso Sustentável, três categorias - ÁRIES (art. 16), REFAU (art. 19) e RPPN (art. 21). - não possuem qualquer menção expressa sobre conselhos; duas - RESEX (art. 18) e RDS (art. 20).- têm previsão de Conselho Deliberativo; uma - FLORESTAs (art. 17). - tem previsão de Conselho Consultivo; e uma - APA (art. 15) - não tem caráter mencionado, deixando ao arbítrio do Órgão Gestor optar pelo caráter consultivo ou deliberativo.

No caso do artigo 29 do SNUC, entendemos que a expressão “disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração” é impositiva, imperativa, não se vislumbrando o princípio da conveniência na qual se pauta a administração pública. Ou seja, a administração pública através do Órgão Gestor poderá se valer de um momento apropriado para a convocação do Conselho, o que já é por demais um arbítrio. Mas não poderá em hipótese alguma se furtar a instituir o Conselho. Parece-nos que a medida mais apropriada para a instituição de um CUC encontra-se na demanda da sociedade civil interessada nos destinos da UC, interesse este materializável com a participação num CUC.

Participar da vida política é direito e dever do cidadão, como já vimos, donde o CUC é uma instância de democracia participativa e ideal para o exercício deste direito/dever. Desta

forma, ante a existência de uma UC vislumbra-se a necessidade de instituição do Conselho correspondente, como dever legal do Poder Público. A prática tem demonstrado que os CUCs são instituídos bem mais por demanda da sociedade civil do que por iniciativa do Órgão Gestor. Neste sentido, o Relatório da Oficina de Gestão Participativa do SNUC registra casos de mobilização social objetivando a proteção de ecossistemas que resulta na criação de unidades de conservação, inclusive com a definição de sua categoria, resultado do debate entre os segmentos locais. Os órgãos gestores ambientais são posteriormente acionados pelos representantes da sociedade civil, nestes casos, para viabilizar técnica e formalmente a implantação da área protegida, demonstrando maior legitimidade e eficácia da UC, além de uma inversão no processo corrente de implantação de UCs, onde as iniciativas geralmente partem de cima para baixo.

No tocante à instituição e funcionamento do CUC, tal iniciativa depende mais do Órgão Gestor do que da sociedade civil. Isto se dá porque a instituição é exclusividade do órgão gestor da UC e a presidência do Conselho está legalmente nas mãos do chefe da Unidade, cabendo a ele as iniciativas garantidoras do pleno funcionamento dos Conselhos. Tal fato pode ser explicado diante da carência de participação política da sociedade civil, restrita à participação apenas nas eleições gerais no que concerne à pouca tradição de participação em Conselhos ou outras instâncias de participação. E no que concerne à presidência do Conselho, existe um questionamento se a presidência deveria ser uma prerrogativa exclusiva do chefe da Unidade, como determina a lei.

A instituição formal do Conselho, motivada administrativamente ou por demanda da sociedade civil, ocorre via Resolução, Portaria, Deliberação, Decreto ou até por Lei (no ato de instituição da própria Unidade). É bem verdade que quanto mais alta na hierarquia for a norma que institui o CUC tanto mais fortalecido será sua existência. Isto implica que sua extinção deverá ocorrer pelo mesmo nível de norma ou superior, o que evita os humores administrativos de cada Órgão Gestor, cuja presidência é relativamente volátil, mudando de acordo com cada governo que chega, ou cada coligação partidária, o que, do ponto de vista técnico, é um desastre. Caso o CUC esteja em sintonia/sinergia com o Órgão Gestor este o fortalece; se insatisfeito o abandona ou tem a prerrogativa de extingui-lo quando instituído por norma hierárquica do mesmo nível do Órgão Gestor. Parece-nos que a hipótese de instituição de Conselho por lei é a ideal. Tende a fortalecer a instância, na medida que somente outra lei poderá extinguir o conselho.

Em todo caso os CUCs devem ser instituídos, seja de ofício pelo Órgão Gestor ou por solicitação / reivindicação da sociedade civil. Vale destacar que a sociedade civil tem sido de



suma importância para a existência de alguns CUCs, muitas vezes ato contínuo ao processo e mobilização pela instituição da própria UC<sup>388</sup>. Este é o tema do próximo sub-capítulo.

#### **5.4. CUC reivindicado pela sociedade civil**

Como verificado anteriormente, a participação em CUC faz parte do rol de instrumentos de participação política, ao mesmo tempo direito e dever do cidadão: direito porque participar da vida ativa e política do país cabe a todo e qualquer cidadão por princípio constitucional; e é dever por uma interpretação do artigo 225 da CF 88.

Assim entendido, pode e deve a sociedade civil demandar pela instituição formal do CUC ante a ausência de iniciativa (inação, omissão) do Órgão Gestor de determinada UC. Esta reivindicação inicia-se amigavelmente, na esfera administrativa, através de abaixo-assinado ou ofício encaminhado ao Órgão Gestor. Superada a burocracia inicial com os primeiros trâmites por parte do Órgão Gestor, uma primeira reunião deve ser convocada com o objetivo de esclarecer a sociedade e demais interessados para a importância e mecanismos de funcionamento do Conselho, reunião esta convocada com boa antecedência, em local de amplo e fácil acesso, devendo estar aberta a todos indistintamente. Vale lembrar que a tradição de participação em Conselhos não é fraca somente na sociedade civil, mas entre os atores governamentais, que possuem dificuldades e carências para lidar com instâncias de debate e de compartilhamento de poder.

Identificados os atores interessados em participar do Conselho na reunião ou conjunto de reuniões prévias, é nossa recomendação que o ato instituidor siga o modelo procedido pela SMAC, no caso do Conselho Gestor das APAs Leme e Babilônia (Resolução SMAC 080/00), como veremos mais adiante. Cabe ao presidente do Conselho, que é o chefe da Unidade, conforme o artigo 17 do Decreto 4.340/02, escolher os conselheiros. Cabe aqui uma ressalva, no que tange à Resolução em tela, que é anterior ao Decreto 4.340/02, que a indicação dos conselheiros não deve ser atribuição exclusiva do Presidente do Conselho, pelo menos no que tange à sociedade civil. Poderá o Presidente do Conselho, com base no melhor espírito democrático, indicar e dar posse aos conselheiros governamentais, tão somente. Incorporando o espírito do Decreto 4.340/02, o Presidente do Conselho deverá apenas dar posse aos conselheiros indicados pela sociedade civil, cujos mecanismos de escolha deverão ser transparentes e inclusivos, evitando-se a criação de entraves burocráticos para cercear a

---

<sup>388</sup> Relatório de Consultoria 05/2004 – PROGAU/GTZ, op. cit.

participação deste ou daquele grupo. Vale ressaltar que sociedade civil não é só Organização Não Governamental sem fim lucrativo. Sociedade civil organizada deve ser entendida de forma ampla e não apenas como organizações formalizadas. Deve-se ter em mente que o espírito do Conselho é a participação dos diferentes grupos intra e extra UC, via debate pró UC. O Conselho não é criado para esgotar-se em si mesmo.

Caso em que persista a omissão na instituição do Conselho por parte do Órgão Gestor, passa-se a uma segunda estratégia, qual seja, representar junto ao MP denunciando a omissão. Vale ressaltar que a previsão de CUC na lei vincula juridicamente a administração (no caso o Órgão Gestor) a viabilizar sua existência. Caso assim não proceda o Órgão Gestor, em nossa opinião, resta configurada lesão de direito difuso, mormente o direito de participação política. Desta forma, a omissão do Órgão Gestor é passível de sanção a que o MP saberá como se comportar. Entretanto, o MP não tem exclusividade para sensibilizar o Órgão Gestor a instituir o CUC, podendo, qualquer cidadão (via Ação Popular) ou as ONGs (via Ação Civil Pública) postular pela instituição judicial do CUC. Entretanto, deve-se sempre esgotar ao máximo a via administrativa negociada, pois, como já mencionamos, a morosidade do judiciário não salvaguarda direito, em especial quando se trata de direito ao meio ambiente.

Como exemplo de reivindicação de instituição de CUC pela sociedade civil vale destacar a iniciativa da ONG Núcleo de Estudos Ambientais Protetores da Floresta, que em 2001 ajuizou uma Ação Civil Pública Ambiental em face do IEF e do Governo do Estado do Rio de Janeiro, objetivando a implantação judicial do Parque Estadual da Serra da Tiririca - PEST, instituído por lei em 1991. A sentença foi finalmente prolatada em 02.05.05, após 4 anos de tramitação no juízo da 6ª Vara Cível de Niterói<sup>389</sup>, mas não contemplou a parte do pedido que tratava da instituição do Conselho. Tampouco foi objetiva quanto aos demais itens do pedido, o que vem sendo objeto de Embargo de Declaração e, possivelmente, Apelação ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Com referência à Ação acima mencionada, a atual administração do IEF sustentou a tese de não instituir CUCs nas UCs sob sua administração em virtude da falta de regulamentação do Decreto 4.340/02, situação que somente foi sanada em 13.01.05, com a publicação da Portaria IEF nº 155, que estabelece diretrizes e procedimentos para a formação dos Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação administradas pela Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF/RJ. A Portaria em comento esclarece sobre os procedimentos de formalização do CUC; reitera a participação paritária entre governo e

---

<sup>389</sup> processo 2002.002003411-0

sociedade civil, resguardando para o órgão gestor o voto de qualidade. Em nosso entendimento, o voto de qualidade mencionado no parágrafo único do artigo 3º da Portaria em comento significa decisão. Portanto, ao admitir uma decisão, em virtude de opção a ser escolhida, tal aspecto faz transparecer uma situação ativa (deliberativa), mais que passiva (consultiva). Nesta linha entendemos que admitir um posicionamento ativo é aproximar-se mais do caráter deliberativo do que do consultivo, contribuindo para agravar o quadro de confusão quanto as atribuições e caráter dos Conselhos, o que, a rigor, corrobora para sua pouca efetividade. Isto também justifica a existência de tão poucos CUCs até o presente momento na instância estadual.

A Portaria em comento determina ainda que as vagas no Conselho destinadas à sociedade civil serão prioritariamente preenchidas por entidades ambientalistas com comprovada atuação na área da Unidade e cadastradas no Cadastro Estadual de Entidades Ambientalistas (CEEA). Em nosso entendimento tal exigência tende à exclusão desta ou daquela entidade na medida em que não se encontre cadastrada ou a quem caberá o juízo para determinar se a atuação na área da UC é ou não comprovada. Qualquer exigência burocrática relativa à instituição de CUCs, por mais que tenha seus motivos, cria um clima de exclusão, contrária à idéia de participação proposta pelos Conselhos. Nesta linha, vez que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado” (CF 88, artigo 5º, inciso XX) não é razoável excluir da participação política em Conselhos as pessoas ou grupos que não têm interesse em formalizar sua atuação através de uma ONG. Assim, bastaria ao cidadão ou ao grupo informal a simples manifestação de vontade em participar do Conselho para garantir tal participação, haja vista que o que se deve ter em mente é a disposição pela conservação da Unidade (determinada por lei), pelos cidadãos, grupos ou entidades, dispensando formalidades burocráticas e privilegiando atuações práticas que são, via de regra, mais salutares para as Unidade do que meramente papeis, certidões, carimbos e outras burocracias.

O Conselho têm mecanismos, como exploraremos adiante, a nível de sugestão, para absorver toda iniciativa de participação dos cidadãos individualmente ou em grupos informais sem comprometer a funcionabilidade do Conselho. Assim, o cadastramento proposto na Portaria pode ser interpretado como uma exigência burocrática excludente.

Entretanto, é importante ressaltar as possíveis razões do Órgão Gestor (no caso o IEF) na proposição de exigências aqui entendidas excludentes. Certamente existem motivos e salvaguardas administrativas que justificam em tese tal burocracia, quando, por exemplo, é verificado um razoável nível de conflitos e disputas por espaços políticos no seio da sociedade

civil. O Órgão Gestor tem dificuldades em lidar com tais conflitos, pois extrapolam as prerrogativas e atribuições do órgão mediar conflitos sociais por espaço político.

Há uma ressalva, entretanto, no § 1º do artigo 4º da Portaria em comento, ao determinar que os assentos destinados à sociedade civil também poderão ser ocupados pela comunidade científica, populações residentes (o que abre a participação para associações de moradores ou de bairro), Comitês de Bacia (que por sua vez já é uma instância colegiada), proprietários de imóveis no interior da UC e trabalhadores da região da Unidade. Em nosso entendimento, este dispositivo da Portaria reflete uma ambigüidade positiva encontrada no Decreto Federal 4.340/00, na medida em que este Decreto situa a comunidade científica tanto no plano dos órgãos públicos quanto no plano da sociedade civil (artigo 17, §§ 1º e 2º). A explicação seria o âmbito privado ou público da comunidade científica, pois há instituições de pesquisa privadas e públicas.

O parágrafo 3º do artigo 4º da Portaria IEF 155/05 deixa claro que a escolha das entidades ambientalistas é questão a ser resolvida por elas mesmas. Neste sentido vale ressaltar que os únicos três CUCs instituídos pelo IEF indicam no bojo da Portaria de criação as entidades convidadas a integrarem o CUC, deixando de mencionar se houve um processo prévio para indicar tais entidades convidadas, ou se o convite é aleatório, com base em atores mais importantes ou mais ativos no âmbito da UC. Tal dinâmica é acompanhada pela maior parte das Portarias dos 19 CUCs estudados, o que, ao nosso ver, pode ser contra-producente e suscitar dúvidas quanto a transparência na instituição do Conselho. Ideal, como já indicamos, a metodologia utilizada pela SMAC, no que concorda RIBEIRO, quando argumenta que “ao relacionar nominalmente” as ONGs na relação de conselheiros, “inibi-se a participação de outras”. E argumenta que “Seria mais apropriado disponibilizar” um número de assentos destinados às ONGs, “deixando-lhes autonomia para a escolha de sua representação”<sup>390</sup>.

Esta foi a dinâmica utilizada pela Resolução SMAC nº 080/00 e Resolução SMAC 334/03, que instituiu respectivamente o Conselho Gestor das APAs Leme e Babilônia e Conselho Consultivo do PARMUN da Freguesia. No caso da primeira Resolução, seu artigo 2º determina que o Conselho será constituído por 12 membros, 6 oriundos do Poder Público e 6 da sociedade civil. Esta é a Portaria que cria o segundo CUC no Estado do Rio de Janeiro, sendo a única que não especifica nominalmente as entidades da sociedade civil com assento no Conselho. No caso da segunda Resolução SMAC, igualmente o artigo 2º determina que o Conselho será constituído por 12 membros, 6 oriundos do Poder Público e 6 da sociedade

---

<sup>390</sup> RIBEIRO, J. *Os conselhos ambientais estaduais e municipais e seus resultados*. op. cit., p. 152.

civil, entretanto no inciso I que trata dos 6 membros dos órgãos públicos, estes são nominados; e no inciso II que trata dos membros da sociedade civil, apenas 3 representantes são nominados, sendo os demais livres para nomeação pelo Presidente do Conselho. O estudo realizado na APA Leme e Babilônia pelo PROGAU / GTZ, já citado, demonstrou que há disputa pelos assentos no Conselho por parte de entidades diversas, pois existe demanda por participação da sociedade civil (organizada ou não) que deve ser respeitada, resguardada as limitações administrativas, o que, neste sentido, a primeira Resolução acertou ao manter-se aberta.

Outro exemplo de abertura para auto-escolha de representantes da sociedade civil se verifica na APA de Massambaba. A Deliberação CECA 4.223, de 21.11.02, no parágrafo 1º do artigo 16, criou assentos para entidades ambientalistas de Saquarema, Araruama e Arraial do Cabo. Quanto aos demais assentos existe indicação expressa de seus ocupantes. O artigo 2º da Deliberação determina que caberá à CECA proceder à nomeação e posse dos membros do Conselho Gestor, deixando a entender que as entidades indicadas o são a título discricionário, devendo sua integração ser ratificada, o mesmo se entendendo para as entidades ambientalista. Não é claro apenas o critério no qual as entidades ambientalista dos municípios indicados farão a escolha de sua representação. Entretanto, partindo-se do espírito democrático norteador da Resolução, a escolha se dará no seio das organizações. Outro aspecto interessante na configuração deste Conselho Gestor é a garantia de assentos para os Conselhos Municipais de Meio Ambiente dos municípios envolvidos.

É importante frisar, em nosso entendimento, que a reivindicação de instituição de CUC pela sociedade civil é indicativo do potencial de gestão participativa da UC propriamente dita. A demanda pela instituição e participação da sociedade civil em Conselho aponta que a UC está em voga, e que tal atenção dedicada à UC é via de regra positiva e deve ser administrada pelo Órgão Gestor em proveito da UC.

Há que se considerar sempre que o Conselho não é objetivo em si, mas, mecanismo previsto para a gestão participativa. O mais importante é e deve ser sempre a UC e a consecução de seus objetivos, entre os quais se encerra o de ser gerido participativamente. Desta forma, os conflitos que permeiam os Conselhos têm importância do ponto de vista do exercício democrático, como aqueles envolvidos nas discussões do caráter consultivo ou deliberativo, formas de participação, conselheiros, Regimento Interno etc., e devem ser tratados, certamente, com seriedade, mas não se olvidando que são questões menores em face da gestão macro da UC. O conselho deve somar pró-conservação da UC, e não encerrar-se

em instância apenas de conflitos e disputas de interesses entre os conselheiros. O bem maior em jogo é a Unidade e não o CUC.

Finalizando, Loureiro, Azaziel & Franca<sup>391</sup>, reconhecendo as limitações impostas pela lei (SNUC), especialmente no tocante ao caráter deliberativo ou consultivo dos CUCs e os desdobramentos advindos de um ou outro caráter, enfatizam que

(...) é possível e preciso pensar estratégias participativas que legitimem o fórum, de tal modo que as iniciativas tomadas sejam valorizadas e incorporadas pelo poder público. A experiência demonstra que o principal para o bom funcionamento dos conselhos não é tanto sua classificação em consultivo ou deliberativo, mas o *status* de legitimidade e representatividade que alcança em função de seu processo de constituição e atuação ser realmente mobilizador, sério e democrático, resultando em efetivo poder de intervenção em políticas e ações sociais.

### 5.5. Caráter consultivo ou deliberativo

A democracia tem como pressuposto a composição de vontades coletivas que estão lastreadas na soberania popular (todo poder emana do povo), donde a principal característica democrática é a capacidade deliberativa.

Como examinado anteriormente, a democracia no Brasil é essencialmente representativa. Ou seja, o povo, detentor dos direitos políticos, vota em seus representantes, que, nas diferentes instâncias, se encarregam de governar o país. Entretanto, também como visto, ainda que a representação seja a principal característica da democracia (brasileira), esta característica não é a única. A democracia participativa é, embora menos usual, menos difundida, assegurada constitucionalmente e exercitada em alguns segmentos da vida política brasileira, em especial através de Conselhos. Entre os segmentos em que a democracia participativa tem melhor difusão é, certamente, o segmento ambiental. Isto porque o meio ambiente é difuso e sua proteção é dever de todos (Poder Público e sociedade civil, *ex vi* do artigo 225 da CF 88). O CONAMA é um exemplo de Conselho Ambiental que funciona bem e há bastante tempo.

Assim posto, na defesa da democracia participativa e sua essência deliberativa, vale ressaltar a afirmação de Sojo<sup>392</sup> no que tange à participação em conselhos: “o diálogo social é complemento dos meios parlamentares institucionais em sociedades democráticas que procuram o fortalecimento da deliberação como processo para a decisão de assuntos

---

<sup>391</sup> LOUREIRO, AZAZIEL & FRANCA, op. cit., p. 28

<sup>392</sup> SOJO, Carlos. Diálogo social e consolidação democrática na América Latina: aprendendo com a experiência dos conselhos ambientais no Brasil. IN: Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros. op. cit., p. 238 e 239

públicos”. O autor apresenta um dos principais argumentos que circundam a resistência e a recusa na assunção de formas participativas de ampliação democrática, destacando que

(...) nas democracias a condição de cidadania ativa se adquire por meio da representação de interesses e de sua organização em discursos integrados por estruturas formais, partidos, que se diferenciam por parâmetros ideológicos, territoriais, de classe etc. O medo da participação se origina na ponderação justa do risco de atomização e multiplicação de demandas sociais, de um lado, ou de instalação de modelos neocorporativistas, nos quais a fragmentação de interesses impedirá a consolidação de suficientes bases de integração social e de unidade do sistema.

Referindo-se a Habermas<sup>393</sup>, o autor sob comento sustenta que podem ser encontradas duas grandes tradições que se referem à deliberação e ao processo democrático. Como primeira tradição, “a compreensão liberal do processo de formação da vontade democrática concentra a atenção na legitimação dos atos de poder”. Desta perspectiva considera-se que o representante eleito exerce um poder delegado pelo soberano (o povo) através do voto e presta contas de seu usufruto; “o cidadão atua comprometido com seu interesse individual e o Estado é ‘concebido como guardião da sociedade centrada no subsistema econômico’”. A segunda tradição, denominada republicana,

(...) a formação da vontade democrática não serve para legitimar um poder atribuído, mas sim, para ‘constituir’ uma ordem reguladora, uma comunidade ética – o Estado, onde as diferenças entre os cidadãos são subordinadas à emergência, por meio do diálogo de um ‘consenso cultural de fundo’. Em seu debate, esse autor formula uma proposta que denomina ‘política deliberativa’. Ela indica que a vontade democrática é construída para a ‘racionalização discursiva das decisões de um governo e de uma administração sujeitos ao direito e à lei’.

E prossegue apresentando as diferenças vislumbradas entre as concepções liberal e republicana da democracia deliberativa, que ficam sintetizadas, sob o ponto de vista habermasiano, da seguinte forma:

Em concordância com o republicanismo, a teoria discursiva coloca o processo de formação da vontade e da opinião políticas no ponto central, porém sem entender como algo secundário à constituição em termos do Estado de direito; além disso, concebe os direitos fundamentais e os princípios do Estado de direito como uma resposta conseqüente com a questão de como podem ser institucionalizados os exigentes pressupostos comunicativos do procedimento democrático.

Analisando tais aspectos sob o ponto de vista da estrutura política vigente no Brasil é possível direcionar a discussão sob o caráter deliberativo nos CUCs enfatizando a dicotomia subjacente entre as tradições liberal e republicana, destacadas por Sojo. Por um lado o CUC com caráter deliberativo representa o *supra sumo* do diálogo social, na medida que o produto do debate decide sob assuntos públicos relativos à Unidade. De outro lado a possibilidade da

---

<sup>393</sup> o autor menciona apenas Habermas, 1999, p. 239, não havendo outra identificação da obra.

manipulação da instância por grupos mais organizados, gerando demandas de interesse próprio, pelas quais têm poder de decisão, em detrimento dos interesses da Unidade propriamente dita.

Não é dizer que tal dicotomia represente o maior óbice ao caráter deliberativo nos conselhos, ressaltando que o “Conselho Deliberativo possui competência mais ampla que o Conselho Consultivo, uma vez que compreendem a expedição de atos resolutos, decisões que devem ser cumpridas”, conforme o Parecer 005/CONJUR/MMA/2003. Existem outros aspectos, ainda mais importantes sob a ótica do parecer em comento, capazes de aniquilar de vez a possibilidade deliberativa nos CUCs, especialmente para as APAs, cujo caráter não é determinado legalmente, deixando ao arbítrio do Órgão Gestor a opção pelo caráter deliberativo ou consultivo: trata-se do potencial de interferência do CUC na propriedade privada.

O Parecer 005/CONJUR/MMA/2003 traz à luz o fato de que uma deliberação do Conselho Deliberativo não poderia obrigar o particular, considerando o princípio da legalidade, visto que só a lei obriga, conforme a leitura do artigo 5º, inciso II da CF 88, na qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. O princípio da legalidade, traduzido pelo artigo em tela, é cristalino e o parecer enfatiza que “não poderiam ser estabelecidos limites que obrigassem a particulares sem que tais deliberações derivassem de determinação legal”, buscando justificar que um conselho deliberativo não poderia ter tal atribuição, mormente as APAs, cujo caráter do conselho – como dito - não é expressamente determinado.

Isto gera certa ambigüidade. Vejamos: As RESEXs e as RDSs possuem previsão de conselho com caráter deliberativo. São as únicas categorias com esta previsão, salvo as APAs que não possuem determinação expressa. Todas as demais categorias de UCs têm o caráter do conselho definido. A diferença básica das RESEXs e RDSs é que as áreas abrangidas são de domínio público. Ou seja, a possibilidade de um conselho deliberativo gerar demanda sobre um particular em área pública tem uma conotação, enquanto um conselho deliberativo (no caso de uma APA) gerar demanda sobre um particular em área particular teria outra conotação. Portanto, é de se inferir que toda a preocupação entre a geração de demanda sobre particulares está envolta no *status* (público ou privado) da área abrangida pela UC.

No Estado do Rio de Janeiro as três únicas APAs federais com conselho instituído optaram pelo caráter deliberativo: as APAs Petrópolis, Guapimirim e Cairuçu. A APA Petrópolis, além de ser a primeira APA brasileira (Decreto Federal nº 87.561, de 13.09.82), é também a primeira APA federal a ter o conselho instituído no Brasil, por via de consequência,



a primeira UC com conselho deliberativo no Estado do Rio de Janeiro. Originalmente instituído pela Portaria IBAMA 018, em março de 2000, com o *status* de órgão consultivo, teve tal situação revertida pela Portaria IBAMA 179, de dezembro de 2001, que transformou o Conselho da APA Petrópolis em Deliberativo, situação mantida pela Portaria IBAMA 086, de julho de 2002, quando teve sua composição alterada. Note-se que o caráter do conselho da APA Petrópolis foi instituído antes do SNUC com caráter consultivo.

A APA de Guapimirim (terceira UC com conselho no Estado do Rio de Janeiro) teve seu Conselho Deliberativo instituído pela Portaria IBAMA nº 178, de dezembro de 2002 e a APA Cairuçu (quarta UC com conselho no Estado do Rio de Janeiro) teve seu conselho deliberativo instituído pela Portaria IBAMA nº 180, em 04.12.01. Os primeiros Conselhos instituídos no Rio de Janeiro são de APAs.

Não existem quaisquer outros CUCs no Estado do Rio de Janeiro com caráter deliberativo. Até mesmo a RESEX de Arraial do Cabo, cujo conselho deve ser deliberativo, conforme determina o SNUC, ainda não teve esta instância formalizada. Vale comentar que a RESEX de Arraial do Cabo nasceu oficialmente em 1997, luta capitaneada pela Associação da Reserva Extrativista de Arraial do Cabo – AREMAC, fundada com o propósito de acompanhar a instituição da RESEX. Hoje, passados oito anos, a AREMAC busca representar a RESEX e, de certa forma, resiste à formação do Conselho Deliberativo. Existe uma intensa luta por espaços no que concerne à RESEX, envolvendo várias entidades, como a Colônia Z 5, a Associação de Pescadores de Arraial do Cabo – APAC etc. O IBAMA tem planejado um seminário no qual pretende reunir todos os interessados em integrar o Conselho, e instituí-lo o mais prontamente possível. Desta forma pretende dar prosseguimento ao Plano de Manejo e visibilidade da Unidade junto à população<sup>394</sup>.

Retornando ao caso das APAs, a Procuradoria Geral do IBAMA inicialmente entendeu que os Conselhos de APA deveriam ser deliberativos. Entretanto dúvida surgiu no âmbito do Decreto 4.340/02, o que motivou o encaminhamento da questão ao MMA, mantendo-se o IBAMA firme em sua convicção do caráter deliberativo para as APAs, inclusive como sugestão para alterar a regulamentação do SNUC (Decreto 4.340/02) quanto a este aspecto. A análise do MMA, através do Parecer 005/CONJUR/MMA/2003, além do princípio constitucional mencionado, prendeu-se em dois dispositivos legais: o § 5º do artigo 15<sup>395</sup> do

---

<sup>394</sup> As informações sobre a RESEX de Arraial do Cabo foram gentilmente passadas informalmente em conversa telefônica por Gilson Gobatto, Analista Ambiental do IBAMA.

<sup>395</sup> § 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

SNUC e o artigo 12<sup>396</sup> do Decreto 4.340/02. Entendeu o MMA que o caráter do conselho de APA seria regulamentado posteriormente (§ 5º do artigo 15). Com o advento do Decreto 4.340/02, em seu artigo 12, que trata do Plano de Manejo, por via transversa, inclina para a impossibilidade do caráter deliberativo para as APAs, haja vista que apenas as RESEXs e RDSs teriam esta prerrogativa. É uma interpretação que o MMA busca reforçar, entendendo que todo conselho é consultivo, salvo quando a lei determinar outro caráter. Reforça ainda a tese do MMA o fato de que nas APAs existem propriedades privadas e não poderia o conselho deliberar concernente ao direito de propriedade, que é, a rigor, exclusividade constitucional do Poder Público.

Entendimento distinto é apresentado por Loureiro, Azaziel & Franca<sup>397</sup>, no tocante à discussão acerca do caráter deliberativo ou consultivo dos conselhos. Segundo os autores, “historicamente, a idéia de conselhos gestores diz respeito a um espaço de concertação e decisão democrática, criando uma necessária cultura cidadã e de responsabilidade no que é feito em termos de políticas públicas”. Desta forma, concluem que, “em tese, todo conselho gestor deveria ser deliberativo”. Os autores, referindo-se ao SNUC e à determinação de conselhos deliberativos apenas para as RESEXs e RDSs, argumentam que tal posicionamento “reflete muito mais uma visão tecnocrática e de baixa tradição participativa dos órgãos de meio ambiente do que um cuidado justificável”. E acrescentam que

(...) o fato de o conselho ser deliberativo em UCs não significa risco à integridade do patrimônio preservado, mas a garantia de que todos(as) os(as) envolvidos(as) possam decidir sobre a área, respeitando-se a lei maior que rege uma determinada UC. O conselho pode, perfeitamente, deliberar dentro dos limites de uso estabelecidos, o que facilita a motivação e o envolvimento comunitário, pois, para um(a) cidadão(ã) que muitas vezes tem precárias condições de sobrevivência utilizar parte do seu tempo disponível apenas manifestando opiniões, sem que isso tenha efeitos práticos, observamos que não produz resultados satisfatórios, gerando conselhos burocráticos e sem vida.

O parecer 005/CONJUR/MMA/2003 finaliza com o entendimento de que RESEXs e RDSs são Unidades completamente diferentes das APAs, pois, a despeito da semelhança entre elas no que tange à existência de populações residentes no interior da Unidade, naquelas as populações são tradicionais e se utilizam da Unidade para subsistência e manutenção de sua cultura. Como conclusão o parecer recomenda a alteração do caráter deliberativo para

---

<sup>396</sup> Art. 12. O Plano de Manejo da unidade de conservação, elaborado pelo órgão gestor ou pelo proprietário quando for o caso, será aprovado: I - em portaria do órgão executor, no caso de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural; II - em resolução do conselho deliberativo, no caso de Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável, após prévia aprovação do órgão executor.

<sup>397</sup> op. cit., p. 28

consultivo das seguintes APAs: Ibirapuitã (Portaria IBAMA nº 177, de 04.12.01); Fernando de Noronha (Portaria IBAMA nº 191, 31.12.01); Cananéia-Iguape-Peruíbe (Portaria IBAMA nº 64, de 19.04.02); Guaraqueçaba (Portaria IBAMA nº 65, de 19.04.02); Guapimirim (Portaria IBAMA nº 178, 04.12.02); Petrópolis (Portaria IBAMA nº 179, 04.12.02 e posterior alteração através de Portaria IBAMA nº 086, de 17.07.02); e Cairuçu (Portaria IBAMA nº 180, de 04.12.02). Por derradeiro, o Parecer ressalta que o artigo 27<sup>398</sup> do SNUC, em seu § 2º, resguarda o direito de ampla participação das populações residentes na elaboração 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.

Dos argumentos apresentados pelo MMA para justificar a inaplicabilidade do caráter deliberativo aos Conselhos de APA, e conseqüente alteração do *status* dos conselhos existentes para consultivo, o argumento da existência de propriedade privada é o que mais nos chama atenção, pois os demais acabam subjacentes a este. Vejamos:

O direito à propriedade privada é a base do jusnaturalismo e aqueceu a tese de pensadores, como Locke e Rousseau, no surgimento da idéia do estado moderno. E o direito de propriedade privada atravessa os tempos com grande proteção e base da idéia de um estado forte, democrático e justo, até o advento do comunismo (no início do século XX, com a revolução soviética), que o rechaça em detrimento de uma propriedade coletiva. Ideologias à parte, o Código Civil Brasileiro, de 1916, consagra e reforça o direito à propriedade privada no Brasil, engendrando na sociedade a idéia de um direito absoluto, representado pelo *ius utendi, fruendi e abutendi* herdados do direito romano. Tal absolutismo do direito de propriedade sofre um revés na CF 88, que garante o direito de propriedade (artigo 5º, inciso XXII) mas determina que a propriedade atenderá à função social (artigo 5º, inciso XXIII).

Em que pese a grande discussão sobre a função social da propriedade e ausência de suficiente jurisprudência que permita um entendimento mais claro e prático deste instituto, um aspecto se pode definir com tranqüilidade: a propriedade privada deixa de ser direito absoluto.

---

<sup>398</sup> Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. § 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas. § 2º 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, será assegurada a ampla participação da população residente. § 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

Permanece a capacidade do *ius abutendi*, ou seja, é possível alienar a propriedade conforme a lei; mas o *ius utendi e fruendi* têm restrições severas, que, aliás, não são introduzidas com a CF88, mas com o Novo Código Florestal, em 1965. Por exemplo, uma propriedade privada florestada não pode ter a vegetação suprimida completamente ao bel prazer do proprietário, por mais que o aspecto econômico e produtivo esteja ligado a tal medida. Desta forma, o proprietário não pode exercer sobre sua propriedade iniciativas vedadas pela lei. E mais, mesmo que uma ação degradatória não tenha sido exercida pelo proprietário, este responde pelas conseqüências, inclusive por crime ambiental, haja vista que o direito à propriedade (de utilizá-la) vem casado com o dever de cuidá-la, não podendo se esquivar de responsabilidades por atos cometidos por terceiros.

Superada uma abordagem mínima quanto ao direito de propriedade, passamos a analisa-lo no contexto de uma Unidade de Conservação, como as APAs. Sabidamente, as APAs são compostas por terras de titularidade mista, ou seja, tanto pública quanto privada. A gestão de uma APA, portanto, influi sobre a propriedade nela existente, seja pública ou privada. Tal gestão é essencialmente pública, vez que o Órgão Gestor (qualquer que seja a instância) é Poder Público por excelência.

Um colegiado com caráter deliberativo, instituído por determinação e com atribuições específicas previstas em lei para assessorar a gestão de uma UC, não possui – na melhor análise da lei - poderes para influir na propriedade privada, salvo para resguardar direito determinado por lei previamente existente. Ou seja, um conselho não poderia determinar, gerar ônus ou alterar o *status* de uma propriedade privada sem que tal medida não tivesse lastro em lei. Mais além, tudo que um conselho puder decidir pela salvaguarda da qualidade ambiental de uma UC, adentrando ou não nos liames da propriedade privada, qualquer cidadão individualmente ou ONG coletivamente poderia valer-se da mesma iniciativa do Conselho. Parece-nos, desta forma, que existe um medo, uma preocupação intrínseca em evitar, em não melindrar o direito constitucional à propriedade privada muito maior do que garantir o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (direito este igualmente constitucional). A justificativa quanto a este medo ou preocupação pode ser compreendida na tradição do nosso arcabouço jurídico quanto à proteção da propriedade privada. Esta tradição está absolutamente engendrada nas decisões judiciais, enquanto o direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado não. Vale ressaltar que não é um direito maior ou menor ao direito de propriedade, ambos garantido constitucionalmente. O direito ao meio ambiente salutar não goza da mesma sensibilidade por parte dos magistrados e operadores do direito. A bem da verdade, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é

relativamente recente e há pouca jurisprudência que garanta tal direito quando comparado ao direito à propriedade privada.

Desta forma, com todo respeito ao entendimento dos juristas integrantes da Consultoria Jurídica do MMA, não se pode vislumbrar atentado ao direito de propriedade pelo Conselho enquanto um colegiado ou por qualquer conselheiro individualmente. Se por ventura tal atentado ocorresse – somente como exceção – o prejudicado (proprietário privado no interior de uma UC de Uso Sustentável) possui instrumentos processuais para reverter tal sorte. E o Poder Judiciário decidiria com grande eficiência a seu favor, verificada qualquer lesão ao seu direito à propriedade privada.

O Parecer do MMA, ainda com todo o respeito, deixa claro a preocupação com a propriedade privada e as consequências administrativas. Sequer perpassa a possibilidade de conflito na esfera pública. Apenas em tese, podemos imaginar um caso concreto de conflito de competência entre a gestão de uma UC e a administração municipal. Já que o Parecer do MMA trata especificamente de APA, propomos aqui uma pequena análise. Seria o caso, em tese, da APA das Águas Vertentes, uma APA estadual localizada no alto Jequitinhonha, em Minas Gerais. Esta UC ocupa a área de vários municípios, sendo que o município do Serro tem a maior parte de sua área inserida na APA. Conjecturemos um conselho deliberativo decidindo sobre questões atinentes à APA, em especial na área do município em questão. Paralelamente imaginemos decisões da Câmara Municipal, com o devido aval do chefe do executivo, decidindo sobre aspecto diferente para a mesma área. Ainda que as decisões do Conselho e da Câmara Municipal possuam sustentabilidade ambiental, ou seja, não conflitem com a legislação ambiental e tampouco com qualquer propriedade privada e, ainda, sejam ao final de interesse para o município e para a APA, vislumbramos um conflito flagrante de competência. Vejamos: a APA sendo estadual está hierarquicamente acima do município. Entretanto, a área pertencente ao município está, obviamente, sob sua jurisdição. Qual decisão deverá prevalecer? Parece-nos que deve prevalecer a decisão da instância municipal, pois o conselho da APA não tem prerrogativas de substituir o Poder Legislativo Municipal. Assim, em caso de conflito de competência desta natureza, não resta dúvida que a autonomia municipal deve ser respeitada. É com este pensamento que as decisões do conselho, mesmo velando pela conservação ambiental, mas que por ventura venham a conflitar com direito existente, seja ele no tocante à propriedade privada, seja ele no tocante à competência administrativa, deverá prevalecer sempre a lei, porquanto nenhuma decisão do conselho pode ser contrária ao ordenamento legal existente.

Neste sentido, e aí seria indiferente o caráter do conselho, como já abordado, o artigo 2º da Lei 9.605/98 (Leis dos Crimes Ambientais) responsabiliza os membros do conselho na prática de crimes prescritos na lei. Veja que o conselho que agir arbitrariamente, causando prejuízo para a UC ou mesmo para o proprietário privado, poderá ser responsabilizado, ainda que somente aqueles conselheiros que se posicionaram pela prática ilegal, na medida em que o Conselho tem *status* de Poder Público, pois tudo que dele emanar tem vínculo legal e deve ser pró UC e jamais o contrário. Desta forma, ainda que a Lei 9.605/98 não possa ser invocada para proteger o proprietário privado lesado, outros mecanismos podem ser agitados, como o Mandado de Segurança.

Por extensão, vale aqui abordar a Lei Municipal de São Paulo nº 13.539/03, que dispõe sobre a criação dos Conselhos Gestores no âmbito de cada parque municipal, com caráter permanente e deliberativo, com a finalidade de participar do planejamento, gerenciamento e fiscalização de suas atividades. Vale ressaltar que a lei em comento vai na contra-mão do SNUC que prevê o caráter consultivo para os Parques (unidades de Proteção Integral, cujas áreas abrangidas são públicas) mas alinha-se com a idéia da gestão participativa (direito e dever do cidadão). Para aqueles que entenderem inconstitucional a referida lei, é necessário lembrar que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente (CF 88, artigo 23, inciso VI); bem como competência concorrente legislar sobre conservação da natureza (CF 88, artigo 24, inciso VI). Desta forma, não deve haver crítica a uma norma municipal que garanta direito e assegure a participação ativa dos cidadãos na gestão da coisa pública, direito este previsto constitucionalmente, haja vista a autonomia do município para legislar sobre suas UCs.

Neste sentido, considerando que as UCs de Proteção Integral, no caso dos Parques, cujo domínio das áreas seja público, e, considerando o caráter deliberativo dos conselhos, conclui-se que a sociedade civil possui certa autonomia de gestão sobre o patrimônio público, o que, a rigor, pertence a todos. Não há, desta forma, uma preocupação mítica em compartilhar com a sociedade civil as deliberações sobre a saúde ambiental das UCs sob sua gestão. Se o interesse público está acima do interesse privado, e não se vislumbra problema em instituir conselho com caráter deliberativo para assessorar a gestão de área sob domínio público, mais ainda não se justifica a preocupação em instituir conselho deliberativo para as UCs que possuam área privada. Ademais, como já explorado, toda e qualquer iniciativa de um Conselho encontra-se adstrita à lei e passível de sanção caso verificada a lesão de direito público ou privado. Parabéns ao município de São Paulo pela valorização da democracia participativa.

Finalizando, o Parecer 005/CONJUR/MMA/2003 não aborda que as atribuições de um CUC são previstas no artigo 20 do Decreto 4.340/02, seja ele consultivo ou deliberativo. Como já analisado, os nove incisos ensejam atribuições ativas e passivas, mas nenhum deles, mesmo utilizando-se de uma hermenêutica extensiva, deixa espaço para deliberações capazes de influir sobre os particulares de modo a lesar direito constituído, seja sobre a propriedade privada, seja sobre a pessoa. Vale esclarecer, que a diferença básica entre um caráter e outro, está na capacidade de escolha. Enquanto no caráter consultivo o órgão gestor solicita a opinião do conselho sobre um ou outro aspecto, no conselho com caráter deliberativo, o conselho, após exame, resolve, optando por este ou aquele aspecto com força vinculante. Em todo o caso, as opções partem do órgão gestor. E, por princípio, não poderia ser levado a debate e posterior deliberação num conselho deliberativo, algo que não estivesse em conformidade com a lei. O caráter deliberativo do conselho não exclui a responsabilidade do órgão gestor.

Acreditamos que o ponto de grande confusão está inserido nos conselhos gestores. A idéia de conselho gestor é, na verdade, uma idéia de instância que substitui o órgão gestor, mesmo tendo o órgão a presidência do conselho. O conselho gestor atua como se fosse uma instância autônoma, onde, além de discutir questões emanadas do órgão gestor, discute questões emanadas de seus conselheiros. Caso em que, o caráter deliberativo, daria autonomia para decisão sobre algo à revelia do órgão gestor, algo potencialmente ilegal, ou gerador de demanda para o Poder Público, cuja solução, por exemplo, dependeria de previsão orçamentária. Com relação a este aspecto, sabemos que pouco ou quase nada é destinado nos orçamentos públicos para as UCs.

Assim, esclarecida a questão nos liames dos conselhos consultivos ou deliberativos, excluído o *status* de conselho gestor, não se vislumbra de que forma um conselho deliberativo poderia gerar demanda sobre o particular.

O Relatório do Progau/GTZ, sobre o Conselho Gestor das APAs Leme e Babilônia, entre outros aspectos, conclui que um dos conflitos mais evidentes nos discursos registrados nas atas das reuniões está no caráter do Conselho. Assim, mais que consultivo ou deliberativo, o importante é esclarecer a diferença técnica entre o conselho gestor e as demais instâncias participativas na gestão de UCs.

## 5.6. Conselheiros

O Conselho de Unidade de Conservação é uma instância presidida pelo chefe da Unidade, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados, conforme o *caput* do artigo 17 do Decreto 4.340/02.

Os §§ 1º e 2º do Decreto em tela tratam de explicitar a representatividade dos conselheiros, dividindo-os em conselheiros representantes de órgãos públicos (§ 1º) e da sociedade civil (§ 2º).

Artigo 17, § 1º. A representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.

O parágrafo em referência prevê uma grande diversidade de segmentos públicos representáveis em CUCs. A diversidade é positiva, entretanto, na prática, os órgãos se fazem representar, mas seus conselheiros não possuem, necessariamente, afinidade com as questões envolvidas com a UC. Conselheiros representando órgãos públicos estão na sua atividade funcional, pela qual já são remunerados e dispõem - em alguns casos - de facilidades para deslocamentos e outros custos envolvidos na atuação em conselhos.

Ressalva, entretanto, para os órgãos referidos no parágrafo acima no que concerne à pesquisa científica e assentamentos agrícolas. No caso da pesquisa científica seria considerar a universidade um órgão público? A universidade pode ser pública e o conselheiro pode ser funcionário público. Entretanto, como as universidades gozam de certa autonomia, situam-se possivelmente entre o público e o privado. Isto não é tão relevante. O importante é não confundir órgão público (governo) com universidade pública. No caso dos assentamentos agrícolas, possíveis em determinadas UCs de Uso Sustentável ou no entorno de UCs de Proteção Integral, seria razoável admitir a representação do órgão público responsável pelo assentamento e a representação dos assentados enquanto sociedade civil. Isto colocaria o mesmo interesse sobre duas representações. Quanto às demais representações de órgãos públicos não vislumbramos outros comentários.

Artigo 17, § 2º - A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

É flagrante, pela análise do parágrafo em tela, que vislumbrou-se a representação de órgãos públicos de pesquisa científica no § 1º; e no § 2º a representação da comunidade



científica. Não foi mencionada a representação das universidades, tanto num como noutro parágrafo. Vale destacar a possibilidade de confusão (entre universidades públicas e privadas) ou simplesmente não vincular pesquisa científica às universidades. Como veremos, as universidades bem como outras entidades de pesquisa científica (Fundação Oswaldo Cruz e Jardim Botânico do Rio de Janeiro) possuem assentos nos CUCs identificados no Estado do Rio de Janeiro. Não sem efeito, algumas ONGs realizam pesquisa científica, estejam ou não, sejam ou não seus associados membros oficialmente ligados às universidades.

As ONGs, ambientalistas ou não, representam a sociedade civil organizada por excelência. Em nosso entendimento esta é a representação chave dos Conselhos, principalmente as ONGs ambientalistas, que, para pleitear assento no conselho devem possuir atividade comprovada na região da UC. Primeiramente, os conselheiros representantes de ONGs são via de regra voluntários. Portanto existe uma relação de sacrifício. E muitas vezes participar de ONGs é um sacerdócio. Há que se respeitar tal representação. Segundo porque em muitos casos a representação oriunda das ONGs é capacitada, competente e com grande potencial de somatório, não só para o Conselho, como para a UC. Ressalva entretanto para as exceções: existem ONGs ambientalistas dedicadas à denúncia, ao protesto, ao confronto e, não somam necessariamente no conselho, embora sua atividade possa prestar serviço para a UC.

Ainda no que tange à representação da sociedade civil, ao mencionar população residente e do entorno, abre-se espaço para representantes de associações de moradores, associação de produtores rurais, o que é bastante razoável, haja vista os interesses que representam e que merecem proteção ou, no mínimo, participação garantida no debate. Quanto aos demais representantes da sociedade civil, existe abertura para praticamente todos os segmentos, direta ou indiretamente.

Buscando entender a representatividade dos 19 CUCs identificados no Estado do Rio de Janeiro, preparamos uma série de tabelas com a quantidade de assentos por conselho. A análise considera que a instituição dos CUCs foi precedida de reuniões preparatórias buscando identificar os atores da sociedade civil dispostos a participar do Conselho, desta forma os indicados nas normas instituidoras não o foram aleatoriamente ou preenchendo outros requisitos que não tenham sido transparentes.

As tabelas abaixo apresentam as UCs no Estado do Rio de Janeiro que possuem Conselhos, com a respectiva norma que o instituiu e nomeou os conselheiros, divididos por instâncias, entidades e segmentos da sociedade. Para reforço cronológico, dividimos em três momentos:

- pré-SNUC;
- entre o SNUC e o Decreto 4.340/02;
- e pós-Decreto 4.340/02.

Entende-se por GOV<sup>399</sup> (= Governo) os órgãos do Poder Público em geral; EDU<sup>400</sup> (= Universidades) pública ou privada; SIN<sup>401</sup> (= Sindicatos); ORG<sup>402</sup> (= ONGs) as organizações não governamentais de direito privado e sem fins lucrativos, ambientalistas ou não; IND<sup>403</sup> (= Empresas), setor produtivo com fim lucrativo em geral; DIV<sup>404</sup> (= diversos), aquelas organizações que não se encaixam claramente nas classificações anteriores.

**Tabela 30: CUCs instituídos pré-SNUC**

UC	NORMAS	GOV	EDU	SIN	ORG	IND	DIV	total
APA de PETRÓPOLIS (IBAMA) <sup>405</sup>	Portaria IBAMA 018 / 20.03.00 Portaria IBAMA 179 / 04.12.01 Portaria IBAMA 086 / 17.07.02	10	0	01	11	0	01	22

<sup>399</sup> GOV = Chefe da Unidade, Forças Armadas, Capitania dos Portos, IBAMA, Polícia Federal, IPHAN, INCRA, Serviço de Patrimônio da União – SPU, Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, Departamento de Recursos Minerais – DRM, Secretarias Estaduais, Corpo de Bombeiros, Polícia Militar, Batalhão de Polícia Florestal, INEPAC, IEF, FEEMA, CEDAE, SERLA, EMATER, Prefeituras, Câmara de Vereadores, Secretarias Municipais, Guarda Municipal,

<sup>400</sup> EDU = Universidades Federais (UFF, UFRJ/Museu Nacional, UFRRJ), Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz – ESALQ, Instituto Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ, Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF,

<sup>401</sup> SIND = Sindicatos, federações

<sup>402</sup> ORG = Sociedades, Associações, Movimentos, Institutos,

<sup>403</sup> IND = Empresas, Proprietários Rurais, Comerciantes,

<sup>404</sup> DIV = SENAC, SEBRAE, Ministério Público Federal, Associação Comercial, Colônia de Pescadores, Instituto de Preservação Histórica e Ambiental do Cairuçu – IPHAC, Conselhos Municipais, Concessionária de Águas, Comitê/Consórcio de Bacia, Consórcio Intermunicipal de Gestão Ambiental das Bacias Hidrográficas, Diretor Executivo da Gestão Compartilhada, Associação de Produtores Rurais, Sítio Semeiar, Centro de Desenvolvimento Rural Integrado, Associação de Maricultores, Instituto de Arqueologia do Brasil, Associação Leste Fluminense de Engenheiros e Arquitetos, Condomínio Fazenda Araras – DENASA, Grupo de Escoteiros, OAB

<sup>405</sup> Foi considerada a Portaria 086/02 para efeitos de análise dos conselheiros.

**Tabela 31: CUCs instituídos entre o SNUC e o Decreto 4.340/02**

UC	NORMAS	GOV	EDU	SIN	ORG	IND	DIV	total
APA dos <b>MORROS DA BABILÔNIA E SÃO JOÃO</b> (SMAC) <sup>406</sup>	Resolução SMAC 80 11.12.00	05	01	0	05	0	01	<b>12</b>
APA do <b>MORRO DO LEME</b> (SMAC)	Resolução SMAC 80 11.12.00	05	01	0	05	0	01	<b>12</b>
APA de <b>GUAPIMIRIM</b> (IBAMA)	Portaria IBAMA 178 04.12.01	06	02	0	03	01	01	<b>13</b>
APA do <b>CAIRUÇU</b> (IBAMA)	Portaria IBAMA 180 04.12.01	05	01	0	03	0	02	<b>11</b>
PARNA de <b>ITATIAIA</b> (IBAMA)	Portaria IBAMA 96 06.08.02	09	02	0	10	01	03	<b>25</b>
PARNA da <b>RESTINGA DE JURUBATIBA</b> (IBAMA)	Portaria IBAMA 97 06.08.02	08	03	01	03	01	03	<b>19</b>
PARNA da <b>TIJUCA</b> (IBAMA)	Portaria IBAMA 98 06.08.02	08	0	0	02	0	01	<b>11</b>
REBIO <b>UNIÃO</b> (IBAMA)	Portaria IBAMA 99 06.08.02	07	01	01	04	01	02	<b>16</b>
REBIO de <b>TINGUÁ</b> (IBAMA)	Portaria IBAMA 100 06.08.02	10	01	0	08	02	02	<b>23</b>
ESEC de <b>TAMOIOS</b> (IBAMA)	Portaria IBAMA 101 06.08.02	07	02	0	05	01	03	<b>18</b>
PARNA da <b>SERRA DOS ÓRGÃOS</b> (IBAMA)	Portaria IBAMA 102 06.08.02	11	02	01	05	0	02	<b>21</b>
REBIO de <b>POÇO DAS ANTAS</b> (IBAMA)	Portaria IBAMA 103 06.08.02	07	02	01	05	0	02	<b>17</b>

<sup>406</sup> A norma considerou a universidade como órgão do poder público.

**Tabela 32: CUCs instituídos pós Decreto 4.340/02**

UC	NORMAS	GOV	EDU	SIN	ORG	IND	DIV	total
APA de MASSAMBABA (FEEMA)	Deliberação CECA 4.223 21.11.02	10	0	01	06	0	06	<b>23</b>
REBIO (e arqueológica) de GUARATIBA (IEF)	Portaria. IEF 117 19.12.02	04	0	0	02	0	02	<b>08</b>
REBIO de ARARAS (IEF)	Portaria. IEF 118 19.12.02	06	0	0	05	0	01	<b>12</b>
PAREST do GRAJAÚ (IEF)	Portaria. IEF 121 23.12.02	05	0	0	05	0	01	<b>11</b>
APA do PAU BRASIL (FEEMA) *	Decreto 32.578 30.12.02	05	0	0	0	0	0	<b>05</b>
PARMUN da FREGUESIA (SMAC) * *	Resolução SMAC 334 30.12.03	06	01	0	05	0	0	<b>12</b>
APA da SERRA DA SAPIATIBA (FEEMA)	Deliberação CECA 4.512 01.10.04	10	1	0	07	0	05	<b>23</b>

\* A APA Pau Brasil possui um Conselho Gestor *sui generis*, integrado por cinco órgãos governamentais e, na qualidade de convidados, 05 GOV; 05 ORG; 17 DIV; totalizando 27 convidados.

\* \* O PARMUN da Freguesia, embora o ato instituidor do Conselho determine 6 representantes de órgãos público e 6 da sociedade civil, entre os representantes da sociedade civil encontra-se um proveniente de universidade privada.

A paridade recomendada pelo § 3º do artigo 17 do Decreto 4.340/02, quando for o caso e considerando as peculiaridades regionais, é relativamente exercida, mesmo entre os CUCs instituídos antes do Decreto 4.340/02, considerando-se sociedade civil tudo o que não for governo, segundo nossa abordagem.

O IBAMA é, dentre os órgãos públicos, o que tem a maior presença nos CUCs: são 18 assentos nos 19 conselhos, sendo um assento como convidado no caso da APA Pau Brasil. Neste sentido, se as 90 UCs identificadas nas três instâncias abordadas neste trabalho possuísem CUC, e fosse reservado um assento ao IBAMA para cada uma, em tese seriam no mínimo 90 reuniões mensais a que o IBAMA teria que participar. Considerando-se 22 dias úteis no mês, seriam 4 reuniões de conselho por dia. Situação igual estaria reservada aos órgãos de meio ambiente do Estado do Rio de Janeiro.

Quanto ao mais, relativo aos conselheiros, determina o § 4º do Decreto 4.340/02 que a OSCIP com assento no conselho não poderá candidatar-se à Gestão Compartilhada, prevista nos artigos 21 ao 24 do Decreto em comento. As razões são simples, e referem-se ao conflito de interesse potencial, vez que cabe ao Conselho, entre outras atribuições, opinar ou ratificar o termo de parceria de gestão compartilhada entre o órgão gestor e a OSCIP e acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidades” (incisos VI e VII, do artigo 20 do Decreto 4.340/02).

O mandato dos conselheiros é de dois anos, renovável por igual período (§ 5º do artigo 17). E, nos termos do § 6º, no caso de uma UC municipal, e que o município possua Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, ou equivalente, com as competências explicitadas no artigo 20 do Decreto em comento, poderá o referido Conselho Municipal ser designado como Conselho da Unidade de Conservação. Parece-nos medida salutar.

### **5.7. CUC e gestão compartilhada de UC**

Não foi identificado no Estado do Rio de Janeiro nenhuma UC administrada por Gestão Compartilhada, nos termos do artigo 30 do SNUC e dos artigos 21 ao 24 do Decreto 4.340/02. Desta forma falta-nos elementos para análise. Em todo caso, o Decreto 4.340/02 norteia os casos de Gestão Compartilhada, fato que não exclui a existência do CUC, nem tampouco altera seu *status*, atribuições etc.

O parágrafo único do artigo 23 do Decreto 4.340/02 é claro na medida em que os termos de referência para apresentação de proposta pelas OSCIPs serão definidos pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade. Na mesma linha segue o artigo 24, no qual determina que a OSCIP gestora deve encaminhar anualmente relatórios de suas atividades para apreciação do órgão executor e do conselho da Unidade.

Assim, na leitura do artigo 24 do Decreto 4.340/02 está assegurada legalmente a atuação do CUC para os casos de gestão compartilhada com OSCIP.

### **5.8. Conselho de Mosaico**

A idéia de mosaico de UCs está inscrito no artigo 26 do SNUC:

Art. 26. Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

Parágrafo único. O regulamento desta Lei disporá sobre a forma de gestão integrada do conjunto das unidades.

A regulamentação a que se refere o parágrafo único do artigo do SNUC em tela veio nos artigos 8º ao 11 do Decreto 4.340/02. Precisamente no artigo 9º do Decreto 4.340/02 vem a determinação de que o mosaico disporá de um conselho e no artigo 10 vem elencada a competência deste conselho de mosaico. Somente no inciso IV do artigo 10 vem qualquer menção da atuação do conselho de mosaico com os CUCs. Infere-se que o mosaico deve ser

constituído de duas ou mais UCs (vez que conjunto é no mínimo dois), e nada mais natural que tais UCs possuam seus próprios conselhos. O inciso IV determina que uma das competências do conselho de mosaico é manifestar-se sobre assunto de interesse da gestão do mosaico quando provocado pelo órgão executor, por CUC ou por outro órgão do SISNAMA.

### **5.9. Regimento interno de CUC**

O Regimento Interno do CUC é como se fosse a Constituição de um país, ou o estatuto de uma associação, a convenção de um condomínio. É nele que se prevê os mecanismos de funcionamento do Conselho.

Geralmente os Regimentos Internos devem prescrever os objetivos do conselho, no caso dos CUCs, estes devem estar concatenados com o artigo 20 e incisos do Decreto 4.340/02; sua composição, de acordo com o que dispuser na norma que institui o Conselho, ou como no caso do Conselho Gestor das APAs Leme e Babilônia, em que as entidades da sociedade civil são previstas em número, devendo o Regimento Interno prever os mecanismos de escolha destas entidades, com o referendo final do presidente do conselho, os mecanismo de substituição, quando possível e os mecanismos de renovação dos conselheiros advindos da sociedade civil; a organização estrutural, por exemplo, em Plenário, Presidência, Secretaria Executiva e Comissões ou Câmaras Temáticas ou Técnicas; a competência e atribuições de cada uma destas instâncias estruturais e sua capacidade de auto-organização e atuação; as reuniões, como são convocadas, procedidas e registradas em ata; os mecanismos de votação, que devem sempre ser nominal e disposições finais.

É nossa opinião, que no ato de instituição de um CUC (por Portaria do órgão, por exemplo) deverá constar de um anexo com um modelo de Regimento Interno, prevendo um funcionamento mínimo, que poderá ser alterado levando em consideração peculiaridades regionais, assim que o CUC esteja em condições para tal.

Aliás, como a Constituição de um país, o Regimento Interno não pode estar engessado, podendo e devendo ser ajustado de acordo com a prática, pois, um Regimento Interno de um CUC na região sul do Brasil não funcione para um CUC na região norte. Ou mesmo, um Regimento de conselho para uma APA pode não ser ideal para um conselho de Parque. Assim, o Regimento Interno deve ser permanentemente ajustado conforme a demanda do conselho, mantendo-se no horizonte o ideal democrático dos conselhos, qual seja, o da participação, portanto, um Regimento não pode tender à exclusão, e a transparência deve ser primada em qualquer tempo ou condição.

## 5.10. Recapitulando

São 19 os Conselhos de Unidades de Conservação vinculados a 20 das 90 UCs (classificação SNUC) no Estado do Rio de Janeiro, no âmbito das três instâncias estudadas (federal, estadual e municipal do Rio de Janeiro). Entre os 19 CUCs 12 pertencem a UCs de Proteção Integral e 7 a UCs de Uso Sustentável.

O município do Rio de Janeiro conta com 45 das 90 UCs ocupando 0,64% do território do Estado do Rio de Janeiro e 2 dos 19 CUCs; na instância estadual são 29 das 90 UCs ocupando 5,7% do território do Estado e 6 dos 19 CUCs; e a instância federal conta com 16 das 90 UCs ocupando 13,42% do território do Rio de Janeiro e 11 dos 19 CUCs.

Observou-se ao longo deste capítulo que os CUCs refletem a idéia de somatório, de melhoramento, de gestão participativa das UCs, mas que existe grande carência de um arcabouço conceitual do que seja efetivamente a competência, objetivos e poderes dos CUCs, à despeito do SNUC, do Decreto 4.340/02 e da Lei estadual RJ 3.443/00, que estabelece a criação de Conselhos Gestores para as UCs estaduais. Esta falta de conceituação é motivo de confusão entre os conselheiros (que acabam por perder a motivação de participação) e integrantes do próprio Poder Público. A falta de conceituação perpassa aspectos ligados ao momento de instituição, aos objetivos, quer sobre seu funcionamento, atribuições e, principalmente, sobre o caráter (consultivo e deliberativo), além da designação de Conselho Gestor que conota a idéia de gestão autônoma, aproximando-se da idéia de gestão compartilhada.

Tanto o Poder Público quanto a sociedade civil possuem pouca tradição de participação neste tipo de instância de debate, que, associado ao ineditismo do instituto dos CUCs, podem, em algum tempo, servir de justificativa para o pequeno número de CUCs no Estado do Rio de Janeiro (apenas 19 para as 90 UCs). Há que se ressaltar que as UCs de qualquer instância pelo Brasil sofrem de carências crônicas (falta de recursos materiais e humanos), fragilizando sua gestão e, associado a isto, o fato do Poder Público ressentir a possibilidade de compartilhamento do poder e da autonomia sobre as UCs, o que reflete uma postura centralizadora sobre a gestão pública e acaba por dificultar uma afirmação sobre a contribuição efetiva dos conselhos para a gestão das UCs. Diante de um quadro de gestão carente das UCs os Conselhos acabam relegados a um segundo plano. Isto reflete a saúde do órgão gestor e da política ambiental da instância a que está subordinada a UC.

Verificamos que a instituição dos CUCs é dever legal do órgão gestor, que não pode ser furtar ou protelar sua existência, garantindo transparência na sua convocação e na representatividade, que deve ser, tanto quanto possível, paritária e inclusiva. Os CUCs são, ao mesmo tempo, direito da sociedade civil como um dos instrumentos constitucionais de participação política e devem ser instituídos de ofício pelo órgão gestor ou por reivindicação da sociedade civil. A medida apropriada para a instituição de um CUC é a demanda da sociedade civil interessada nos destinos da UC, mais do que uma iniciativa do órgão gestor, resguardadas as exceções. Entretanto, o funcionamento do CUC é mais uma atribuição do órgão gestor do que da sociedade civil, haja vista a regulamentação trazida pelo Decreto 4.340/02. Caso não atendida a sociedade civil quanto a instituição do CUC, o MP pode ser acionado, bem como os instrumentos processuais existentes para o cidadão e para as ONGs.

Há que se considerar que os CUCs são mecanismos de gestão participativa e que seus esforços destinam-se à consecução dos objetivos da UC. O conselho deve somar pró-conservação da UC e evitar foro como espaço na solução de conflito alheios à UC.

Verificamos que o município do Rio de Janeiro possui 45 UCs de categoria SNUC o que implica numa articulação gigantesca para instituir e manter funcionando conselhos, situação não configurada nas instâncias federal e estadual, cujo número de UCs é compatível com a estrutura do órgão. No caso municipal, tal realidade requer uma estratégia de ação e possivelmente o encontro de uma alternativa, como por exemplo, privilegiar num primeiro momento os conselhos de mosaico, haja vista que muitas destas 45 UCs são contíguas entre si ou com outras de outras instâncias. Neste sentido o município já possui experiência com o Conselho Gestor das APAs Leme e Babilônia.

Em se tratando de Conselho de Mosaico, não foi identificado este instituto nas instâncias estudadas, bem como UCs administradas por Gestão Compartilhada.

Não foi identificada a instituição de Conselhos com base na lei estadual 3.443/00. É possível a especulação dos motivos por algumas vertentes. Uma das justificativas mais plausíveis é a edição do SNUC, que, embora aparentemente menos flexível, é tecnicamente mais completa, especialmente com o advento do Decreto 4.340/02, que regulamentou, entre outros aspectos, a formação dos conselhos. Existe um longo caminho a seguir para tornar os CUCs uma instância plena. Do ponto de vista quantitativo a instância federal possui quase todas as suas UCs com Conselhos (11 Conselhos para 16 UCs); enquanto a instância estadual (6 Conselhos para 29 UCs) possui um longo caminho a seguir; e a municipal, como informado, possui um trabalho hercúleo pela frente (2 Conselhos para 45 UCs).



Finalizando, acreditamos que uma reformulação da lei estadual 3.443/00, abraçando aspectos positivos tanto do SNUC quanto do Decreto 4.340/02, além de tornar legalmente mais claros alguns conceitos, sem conflitar com o SNUC, poderia colaborar de sobremaneira na trajetória de instituição de Conselhos nas UCs do Estado do Rio de Janeiro. Vale a observação de Vallejo<sup>407</sup> que “A formulação de leis e decretos na área de preservação ambiental no Rio de Janeiro, assim como acontece no país, tem privilegiado mais os aspectos regulatórios impondo muitas restrições e apresentando poucas motivações no sentido de buscar uma co-participação das entidades não governamentais”. Na mesma esteira do Estado, o município do Rio de Janeiro também pode se valer de uma estratégia semelhante, provendo uma lei que estimule e otimize a instituição de CUCs e ações pró gestão de suas UCs, que são em grande número e em área urbana, pressionadas pela ocupação desordenada.

Neste sentido apresentamos no anexo 2 uma minuta de Projeto de Lei para reformular o texto da lei 3.443/00. O PL busca dar um sentido mais claro à instância dos conselhos, absorvendo os principais aspectos do SNUC e do Decreto 4.340/02, desburocratizando sua instituição. O PL introduz, ainda, a figura dos Consórcios Gestores de UCs, uma figura mais administrativa do que de debate, com capacidade de atuação em projetos e mesmo a elaboração e implementação de Plano de Manejo. Trataremos do PL nas considerações finais.

---

<sup>407</sup> VALLEJO, Luiz Renato. *Política de governo e as unidades de conservação do estado do Rio de Janeiro*. In: IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I, p. 671

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

*...pelo que sabemos da História, temos motivos para concluir que todo início pacífico de governos se baseou no consenso dos homens.*

Locke<sup>408</sup>

Buscamos ao longo deste trabalho contextualizar a gestão participativa de áreas protegidas através dos Conselhos de Unidades de Conservação. Nesta empreitada exploramos a idéia de áreas protegidas pelo mundo, apresentando informações históricas em diferentes culturas e geografias, até o advento dos Parques Nacionais, surgidos na segunda metade do século XIX nos Estados Unidos. Os parques surgem como novo paradigma de proteção de áreas naturais para as gerações futuras, desdobrando-se num sem número de categorias de áreas protegidas por todo o mundo: as Unidades de Conservação, como são conhecidas no Brasil.

O Brasil avançou muito na proteção de áreas naturais de relevância ecológica e paisagística. A legislação ambiental específica sobre UCs passou de uma série de normas esparsas pelo tempo e culminou no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC: um diploma sistematizado sobre UCs e que norteou o presente trabalho, mormente os tópicos referentes à gestão participativa e os Conselhos de Unidades de Conservação. Não obstante a existência do SNUC, as UCs encontram-se no papel, carentes de medidas e iniciativas de gestão que as tirem da ficção para uma existência objetiva.

A existência objetiva aqui entendida não se dá apenas por normas, mas concretiza-se no trabalho de gestão e manejo, de acordo com os objetivos para os quais as UCs foram inicialmente criadas. Como se observa, muitas UCs são apenas abstrações políticas, realidade que não é exclusividade brasileira. Os fatores que mantêm as UCs no papel pelo mundo perpassam aspectos comuns, via de regra, foram estabelecidas verticalmente, ou seja, de cima para baixo, distanciadas da realidade que envolvem populações locais (intra e do entorno). Estas populações acabam se opondo às UCs, numa relação de conflitos e demandas que podem inviabilizar a proteção ambiental desejada.

Associado aos problemas sócio-ambientais, a falta de vontade efetiva dos governos em priorizar políticas de criação, implantação, gestão e manejo de UCs acabam por dar o tiro de misericórdia em todo o sistema de áreas protegidas. Falta pessoal capacitado, faltam

---

<sup>408</sup> LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 86

recursos financeiros, falta todo o necessário, como em muitos outros segmentos da vida social.

O grande desafio da sociedade, especialmente após o SNUC e o decreto que o regulamentou, é retirar as UCs do papel, tornando-as cumpridoras dos objetivos para que foram criadas. É recorrente a idéia de que o Estado não é capaz de enfrentar tal problemática isoladamente, embora possua o poder de império para tal, através dos mecanismos legais existentes.

Como indicado pela Carta de Campo Grande, a participação e cooperação das comunidades locais e dos demais cidadãos na defesa das UCs é desejável e necessária. Esta participação e cooperação encontra no instituto dos CUCs um espaço de cidadania, de gestão participativa, privilegiado por suas virtudes democráticas, vez que diferentes atores atuam sob um guarda chuva administrativo, caracterizado por uma cooperação institucional na gestão das UCs.

Desta forma o advento dos CUCs constitui-se numa excepcional ferramenta para otimizar a gestão das UCs. Não é tarefa fácil, mas há que haver um começo. Os conselhos, como examinado em outros segmentos sociais, surgem em momentos de crise. Isto sugere que a incorporação da instância dos conselhos na sistematização das áreas protegidas no Brasil venha justamente confirmar o cenário de crise institucional e política na gestão ambiental brasileira. Ressalte-se que o país tem dimensões continentais, além de estampar o título de território com a maior biodiversidade do planeta. Tal realidade indica a necessidade de um dispêndio gigantesco de energia para colocar a gestão das UCs em níveis satisfatórios.

A participação da sociedade em conselhos é parte de uma democracia participativa, de pouca tradição no Brasil. A CF 88, embora não tenha previsão expressa de conselhos, verteu-se na idéia da manutenção da qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações como uma obrigação do Estado e da sociedade, ou seja, um dever de todos. Este “dever de todos” robusteceu o direito e o dever de participação da população, permitindo uma interpretação pró-conselhos em todas as instâncias. Para que os conselhos realmente ocupem seu espaço participativo e consigam efetivar os ideais pelos quais foram concebidos, especialmente os CUCs, faz-se necessário uma transformação institucional com a adoção de procedimentos alternativos na gestão pública, transformação que vai muito além da experiência de sucesso já existente com alguns colegiados ambientais.

Apresentamos ao longo do trabalho algumas experiências de CUCs pelo Brasil e foi possível verificar que eles reúnem segmentos da sociedade interessados nas UCs. Estes diferentes segmentos incorporam a variável sócio-ambiental, contribuindo significativamente

na consolidação dos CUCs como foros eficientes, eficazes e transparentes na promoção de uma responsabilidade compartilhada, coletiva e democrática, favorecendo a sustentabilidade institucional que o interesse público ambiental exige.

Existem dificuldades de toda sorte para a implantação de CUCs. Esta assertiva vem a reboque do levantamento realizado sobre as UCs do Estado do Rio de Janeiro. Como observado nas tabelas apresentadas, as UCs de Proteção Integral nas instâncias estudadas totalizaram 41 Unidades, com uma área total de 293.466 ha., sendo 6.61% do território do Estado do Rio de Janeiro, com 12 Conselhos; e as UCs de Uso Sustentável totalizaram 49 Unidades, com uma área total de 582.654 ha., sendo 13,16% do território do Rio de Janeiro, número a maior, pois a área de algumas UCs não é conhecida. São 07 os Conselhos.

Não existem Monumentos Naturais ou Refúgios de Vida Silvestre (Proteção Integral) ou Reserva de Fauna e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (Uso Sustentável) no Estado do Rio de Janeiro até o presente. E a categoria mais comum é a APA, com 39 unidades, quase metade de todas as UCs do Estado.

As 90 UCs estudadas atingem quase 20% do território do Estado do Rio de Janeiro. Considerando-se também as demais UCs dos municípios do Estado e acrescentando aquelas de categoria não SNUC, este percentual facilmente se elevaria. O percentual de áreas protegidas formalmente, entretanto, não significa proteção real, haja vista os inúmeros problemas de gestão já destacados. Por outro lado deve ser considerado um bom sinal este total, visto que a meta nacional de áreas protegidas é no mínimo 10% do território. Se o Estado do Rio de Janeiro já preencheu sua cota, dedicando quase 20% de seu território às gerações futuras, é chegada a hora de efetivamente gerir estas áreas, para que cumpram seus objetivos de conservação, e não sejam apenas mais percentuais equívocos. O que não implica em deixar de incentivar que novas áreas sejam transformadas em UCs. Neste sentido este trabalho pode colaborar na conscientização da sociedade e de governantes sobre o poderoso instrumento de transformação social que os conselhos podem representar, e perseguir sua instituição.

A quantidade de CUCs é relativamente pequena, considerando-se o universo de 90 UCs no Estado, e os motivos podem ser explorados em diferentes aspectos. Primeiramente pelo grande número de UCs de pouca extensão no município do Rio de Janeiro (45 no total = 0,64% do território do Estado). O número elevado de UCs pode parecer um aspecto positivo num primeiro momento, mas quando analisado sob o aspecto da instituição de CUCs, tal aspecto pode ser negativo, pois há dúvidas se o município tem como articular a instituição e manter em funcionamento tantos conselhos. No caso municipal esta realidade requer uma

alternativa, como, por exemplo, privilegiar num primeiro momento os conselhos de mosaico, haja vista que muitas destas 45 UCs são contíguas entre si ou com outras UCs das demais instâncias. Neste sentido o município já possui experiência com o Conselho Gestor das APAs Leme e Babilônia, onde duas APAs compartilham o mesmo conselho. Tal situação não se configura nas instâncias federal e estadual, cujo número de UCs é compatível com a estrutura do órgão e a relação *quantidade de UCs X território ocupado*, que é bem mais proporcional quando comparado à realidade municipal.

Outro aspecto importante relativo ao baixo número de CUCs no Estado do Rio de Janeiro, e talvez o principal deles, considerando-se os objetivos de um Conselho, refere-se à sua capacidade decisória. Este aspecto nos remete ao caráter previsto legalmente para os CUCs: consultivo ou deliberativo.

Em que pese a defesa do caráter consultivo para os CUCs pelos órgãos gestores e outras instâncias de governo, tal situação não caracteriza um consultivismo. O conselho de caráter consultivo está fadado a uma existência irrelevante, porquanto o produto do seu debate não vincula o órgão gestor. É inegável um sentimento de esforço perdido, e tampouco pode ser o órgão gestor considerado um vilão. É bem mais provável que a existência de recursos implicaria numa melhor gestão das UCs, com ou sem conselho. Não obstante esta crença, o conselho tampouco pode ser desprezado tendo em vista seu potencial de agregar diferentes atores e detentores de conhecimentos capazes de somar para a conservação. Desta forma é bem mais positivo perseguir uma sinergia entre sociedade (via conselho) e órgão gestor pró conservação ambiental do que defender um deliberativismo inócuo. Do que adiantam deliberações não concretizáveis?

Não há comprovação de que os CUCs com caráter deliberativo tenham vida mais entusiasta. O que conta ao final é a sinergia existente entre os conselheiros e os gestores da UC, tornando o caráter do conselho um aspecto de menor relevância. Mas tal sinergia é espontânea e não tem como funcionar como regra. Vale lembrar que os CUCs são espaços de debates, muitos deles acalorados e divergentes, muitas vezes palco de disputas entre lideranças da sociedade civil por espaço político, distanciando-se dos assuntos pertinentes à gestão da UC. Grande parte da discussão no seio dos conselhos trata mais da sua própria existência do que da UC.

Afinal, se os conselhos são instituídos para assessorar a gestão das UCs, por que tanta energia é dissipada na capacidade deliberativa da instância? Verdadeiramente os conselheiros querem poder de decisão; querem ver materializados os seus anseios, através de projetos e moções, debatidos e deliberados pelo colegiado. Até aí, nada de mais. Entretanto nem sempre

tem sido desta maneira que a dinâmica tem funcionado. Mesmo percorrendo todos os momentos entre o debate e a deliberação, não há garantias institucionais de que o órgão gestor esteja adstrito às deliberações do conselho. Existem razões de ordem orçamentária que são distantes da compreensão de boa parte dos conselheiros. Assim, deliberar democraticamente não é garantia de ações concretas e imediatas na UC, o que configura ao final um desgaste e o incremento da sensação de tempo perdido.

Neste sentido vale buscar alternativas, vale ter persistência, vale ousar. O caminho para a democracia é longo, sistemático e permanente. Nossa experiência, no Brasil, é ainda recente e estamos no tempo de amadurecer. É sob este lema que concebemos, como parte propositiva do presente trabalho, uma alternativa de gestão de UCs que atue em paralelo com a tecnologia democrática dos conselhos. Essa proposta visa ampliar as ações efetivas em UCs para além da centralidade estatal.

Trata-se da idéia dos Consórcios Gestores. Sugerida no bojo de uma reformulação da lei estadual 3.443/00, os Consórcios Gestores são uma instância paralela, híbrida, parte Conselho Gestor e parte Gestão Compartilhada. A idéia do Consórcio Gestor é agregar atores da sociedade civil, das Universidades e do setor produtivo para atuarem numa UC pontualmente. A atuação prevista pode se dar desde a implementação de um determinado projeto de baixa complexidade, mas de interesse ou necessário para a UC, passando pela elaboração e implementação do Plano de Manejo, num plano mais complexo, até a gestão da UC propriamente dita, como previsto no SNUC para as OSCIPs.

O Consórcio Gestor tem um formato semelhante ao previsto no SNUC para a gestão compartilhada com OSCIP. A característica básica do Consórcio Gestor é que será formado por no mínimo três atores, obrigatoriamente uma OSCIP e uma universidade, sendo os demais atores oriundos de qualquer segmento e em qualquer número. Outra característica é que o Consórcio Gestor pode ser formado livremente nos termos da lei.

O Termo de Parceria previsto no SNUC/Decreto 4.340/02 será firmado entre o Consórcio Gestor, tendo a OSCIP à frente, e o órgão gestor, o que não conflita com o SNUC. E será obrigatoriamente submetido a aprovação pelo Conselho Gestor da UC na qual o Consórcio pretende atuar. A única restrição ou pré-condição para a formação do Consórcio Gestor é a existência do Conselho Gestor na UC pretendida. Antevendo problemas com a instituição do Conselho Gestor, o PL prevê mecanismos para instituição do Conselho Gestor por motivação de outros atores, retirando a iniciativa de sua instituição do órgão gestor, tornando obrigatória sua instituição e funcionamento.

É importante frisar que a figura do Consórcio Gestor é essencialmente temporária e sua atuação depende da necessária existência do Conselho Gestor, este sim deve ser permanente. É possível, ainda, a atuação de mais de um Consórcio Gestor simultaneamente, desde que atuando em projetos distintos e não conflitantes. O limite temporal dos Consórcios Gestores estimula atuações pontuais e de curta duração, evitando-se a instalação de relações longas e com potencial privatista. É importante esclarecer ainda que o Consórcio Gestor não substitui a autonomia do órgão gestor que, em qualquer momento, poderá rever e/ou interromper a atuação do Consórcio Gestor, auto-motivado ou provocado pelo Conselho Gestor, pelo Ministério Público ou, a rigor, por qualquer um do povo, desde que justificadamente, nas hipóteses em que se configure qualquer desvio de objetivo.

O Projeto de Reformulação da Lei 3.443/00 será encaminhado para a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, através do Gabinete do Deputado Carlos Minc, mesmo autor da lei em tela. O PL vai acompanhado de votos sinceros de uma boa recepção pelo Deputado, e que o mesmo, com sua experiência, possa, avaliando-o, sugerir melhorias no texto. Acredita-se que o PL possa ser submetido à tramitação e aprovação na Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, contribuindo, pelo menos do ponto de vista legal, na disponibilização de uma alternativa de gestão das unidades de conservação no Estado do Rio de Janeiro. Desta forma a universidade, através do Programa de Pós Graduação em Sociologia e Direito, terá procurado contribuir de forma teórica e prática para a conservação ambiental.

## 7. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Josimar Ribeiro de. MORAES, Frederico Eugenio. SOUZA, José Moutinho de. MALHEIROS, Telma Marques. Planejamento Ambiental. 2 ed. Rio de Janeiro: Thex Ed./Biblioteca Estácio de Sá, 1999.

ALVES, Sara Maria de Brito. Gestão de área de proteção ambiental: um modelo em construção. In: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais...

ANTONGIOVANNI, Marina; NIGRO, Cíntia; DIEGO, Queirolo; RICARDO, Fany. Monitoramento das unidades de conservação brasileiras: uma avaliação da situação legal. In: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais...

ARAÚJO, Marcos Antonio Reis; PINTO-COELHO, Ricardo Motta. *Por que as unidades de conservação são precariamente geridas no Brasil*. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I.

BARBORAK, James R. *Mitos e realidade da concepção atual de áreas protegidas na América Latina*. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. I

BARBOSA, Ana Maria Lima. *Os portadores de deficiência no conselho de saúde*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37).

BARROS, Ana Angélica Monteiro de; SATHLER, Evandro Bastos; CONCEIÇÃO, Maria Collares Felipe da; *Breves comentários à Lei 9985/2000 que institui o sistema nacional de unidades de conservação*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. II

BAVA, Sílvio Caccia. *Os conselhos como instrumentos da sociedade civil*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37).

BELLENZANI, Maria Lucia Ramos. *Área municipal Capivari-monos e legislação de proteção dos mananciais na região metropolitana de São Paulo: estratégias complementares*. IN: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais...

BENJAMIN, Antônio Herman. *Unidades de conservação e o direito*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. I

BENJAMIN, Antônio Herman (organizador). *Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. IN: Direito ambiental das áreas protegidas. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2001.

BEUTTENMÜLLER, Gustavo; BARROS, Regina Luisa Fernandes de 2000. *Áreas de proteção ambiental municipais no Brasil: uma nova perspectiva*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. 2, p. 130 – 136.



BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

BONFIM, Raimundo. *A atuação dos movimentos sociais na implantação e consolidação de políticas públicas*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37).

BORDENAVE, Juan E. D. *O que é participação*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, que “Aprova o código florestal que com este baixa”.

BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal.

BRASIL. Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979, que aprova o Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Vetado) e dá outras providências.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 011, de 03 dezembro de 1987.

BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989 - dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989, que altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, a Lei nº 6.902, de 21 de abril de 1981, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 8.028 de 12 de Abril de 1990; dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.

BRASIL. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, que regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal e altera o art. 1º da Lei 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

BRASIL. Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998, que institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.

BRASIL. Portaria IBAMA 018, de 20 de março de 2000, que institui o conselho gestor consultivo da APA de Petrópolis.

BRASIL. Lei nº 9.985 de 18 de Julho de 2000; institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Portaria IBAMA 178, de 04 de dezembro de 2001; institui o conselho da APA de Guapimirim.

BRASIL. Portaria IBAMA 179, de 04 de dezembro de 2001; altera a constituição do conselho da APA de Petrópolis.

BRASIL. Portaria IBAMA 180, de 04 de dezembro de 2001; institui o conselho da APA do Cairuçu.

BRASIL. Decreto nº 3.942, de 27 de setembro de 2001. Dá nova redação aos arts. 4º, 5º, 6º, 7º, 10 e 11 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990.

BRASIL. Portaria IBAMA 086, de 17 de julho de 2002; altera a constituição do conselho da APA de Petrópolis.

BRASIL. Portaria IBAMA 096, de 06 de agosto de 2002; institui o conselho consultivo do Parque Nacional de Itatiaia.

BRASIL. Portaria IBAMA 097, de 06 de agosto de 2002; institui o conselho consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba.

BRASIL. Portaria IBAMA 098, de 06 de agosto de 2002; institui o conselho consultivo do Parque Nacional da Tijuca.

BRASIL. Portaria IBAMA 099, de 06 de agosto de 2002; institui o conselho consultivo da Reserva Biológica União.

BRASIL. Portaria IBAMA 100, de 06 de agosto de 2002; institui o conselho consultivo do Reserva Biológica de Tinguá.

BRASIL. Portaria IBAMA 101, de 06 de agosto de 2002; institui o conselho consultivo da Estação Ecológica de Tamoios.

BRASIL. Portaria IBAMA 102, de 06 de agosto de 2002; institui o conselho consultivo do Parque Nacional da Serra dos Órgãos.

BRASIL. Portaria IBAMA 103, de 06 de agosto de 2002; institui o conselho consultivo da Reserva Biológica de Poço das Antas.

BRASIL. Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002; regulamenta artigos da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUc, e dá outras providências.

CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião; CÔRTEZ, Mauro Rocha; SOUZA, Marcelo Pereira de. *Gestão ambiental em áreas de proteção ambiental*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. II

CANALI, Gilberto Valente. *Descentralização e subsidiariedade na gestão de recursos hídricos – uma avaliação da sua recente evolução em face da lei 9.433/97*. In: Direito Ambiental em Evolução. Vladimir Passos de Freitas (org). Curitiba: Juruá Editora, 2002.

CARVALHEDO, Soraya P.; SILVA, Marion L. B.; CUNHA, Rogério S.; NASCIMENTO, Ricardo S.; COSTA, Marcelo da 2002. *Área de proteção ambiental do pratigi: uma experiência inovadora de parcerias*. IN: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais... p. 251 - 258

CARVALHO, Antonio Ivo de. *Conselhos de saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. *Conselhos gestores de políticas públicas*. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37).

CARTA DE CAMPO GRANDE. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. I.

CEBALLOS-LASCURÁIN, Hector. *Tourism, ecotourism and protected areas*. Switzerland/UK, IUCN, 1996.

CÍCERO, Marco Túlio. *Dos deveres*. São Paulo: Martin Claret, 2003.

COCHRANE, James. *Um equilíbrio frágil: 1919 – 1939*. Rio de Janeiro: Reader's Digest, 2004.

COLLARES, José Enilcio Rocha; BRAGANÇA, Pedro Carlos de Orleans e. *Metodologia do zoneamento da APA Petrópolis*. IN: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais...

CORTE, Dione Angélica de Araújo. *Planejamento de gestão de APAs*. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. II

COSTA, José Pedro de Oliveira. *Aplicação dos conceitos de reserva da biosfera e de sítio do patrimônio mundial natural da Unesco no Brasil*. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. I

COVRE, Maria de Lourdes Manzini. *O que é cidadania*. São Paulo: Edirota Brasiliense, 1991.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. *Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37).

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Abril Cultural / Brasiliense, 1984.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direito de participação*. In: Ambientalismo e participação na contemporaneidade. Marcos Sorrentino. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001.

DE PAULO, Antonio. *Pequeno Dicionário Jurídico*. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2002

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 2001.

DEMO, Pedro. *Participação e avaliação – projetos de intervenção e ação*. In: Ambientalismo e participação na contemporaneidade. Marcos Sorrentino. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 4ª Edição, 2002.

Dicionário Brasileiro de Ciências Ambientais. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1999

Dicionário da Língua Brasileira. Novo Aurélio. Edição Eletrônica Século XXI

DOUROJEANNI, Marc J. *Áreas protegidas: problemas antigos y nuevos rumbos*. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. I

DOUROJEANNI, Marc J. *Conflictos sócio-ambientales em unidades de conservación de América Latina*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. I

DURKHEIM, Émile. *A divisão do trabalho social*. In: Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

FALCÃO, Joaquim. *Democracia, direito e terceiro setor*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

FARIA, Helder Henrique de. *Estado da gestão de três unidades de conservação de São Paulo inseridas nos domínios da Mata Atlântica: Parques Estaduais da Ilha do Cardoso, de Carlos Botelho e do Morro do Diabo*. IN: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais...

FERNANDEZ, Fernando A. S. *Meios da fragmentação de ecossistemas: a situação das unidades de conservação*. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. I

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Eletrônico Século XXI*. Nova Fronteira, 1999, versão 3.0.

FERREIRA, Lourdes M. *Pesquisa biológica e cultural nas unidades de conservação: as necessidades e os limites*. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. I

FERREIRA, Lúcia da Costa. *Ambientalismo brasileiro nos anos 1990: crise e oportunidade de mudança social*. In: Ambientalismo e participação na contemporaneidade. Marcos Sorrentino. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001.

FONTANA, Alessandra; IRVING, Marta Azevedo; SILVA, Hilton P. *Percepção ambiental do entorno da estação biológica de Santa Lúcia, Santa Teresa – ES: resultados preliminares*. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I.

FRANCO, Augusto de. *Ação local: a nova política da contemporaneidade*. Rio de Janeiro: FASE, 1995.

FREITAS, Gustavo Suarez de. *Participação privada, terceirização e co-gestão no manejo de unidades de conservação*. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. I

FRISCHEISEN, Luiza Cristina. *O ministério público como garantia da efetividade dos conselhos*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37).

GOHN, Maria da Glória. *Os conselhos de educação e a reforma do estado*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37)

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sóciopolítica*. - 2ª ed - São Paulo: Cortez, 2003. - Coleção questões da nossa época; v. 84.

GOMES, Ana Lígia. *Histórico da política de assistência social no Brasil*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37), p. 22 - 26.

GOMES FILHO, Arlindo; AMARAL, Priscilla Prudente do; CUNHA, Claudia Conceição da; COSTA, Vilani Alves da; SILVA, Sebastião Santos da; VANDA, Edson; DUQUE, Anderson Alex Oliveira; GUIMARÃES, Joseline. *Caracterização socioeconômica da reserva extrativista do Cazumbá-Iracema, Sena Madureira, Ac.* IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *Meio ambiente, ciência e poder: diálogo de diferentes matrizes de racionalidade.* In: Ambientalismo e participação na contemporaneidade. Coordenação: Marcos Sorrentino. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001.

GRAF, Ana Cláudia Bento. *O direito à informação ambiental.* In: Direito Ambiental em Evolução. Vladimir Passos de Freitas (Org.). Curitiba: Juruá Editora, 2002.

GUATURA, Inah Simonetti. *Sistema nacional de unidades de conservação da natureza – snuc – lei nº 9.985, de 18/07/00.* IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. I

HERCULANO, Selene C. In: *Meio ambiente: questões conceituais.* Selene C. Herculano (Org.). Niterói: UFF/Pós Graduação em Ciências Ambientais, 2000.

IHERING, Rudolf von. *A luta pelo direito.* São Paulo: Martin Claret, 2003

LA ROVERE, Ana Lucia Nadalutti. *Gestão ambiental urbana: rumo a cidades sustentáveis.* In: Novas Leituras de Administração Municipal. Nilton Almeida Rocha (Org.). Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

LEMOS, Haroldo Mattos de. *Fundamentos da política nacional de conservação e utilização sustentável da diversidade biológica.* In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. 1

LEMOS, Haroldo Mattos de. *O sistema nacional de meio ambiente e o conselho nacional de meio ambiente no Brasil: seu impacto na qualidade de vida.* In: Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Banco Interamericano de Desenvolvimento/Ministério do Meio Ambiente do Brasil. Brasília: BID/MMA, 2002, 1ª edição.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Meio ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências.* Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo.* São Paulo: Martin Claret, 2003.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. AZAZIEL, Marcus. FRANCA, Nahyda. (orgs). *Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação.* Rio de Janeiro: IBAMA-NEA-RJ / IBASE. 2003.

MARQUES, Alessandro Coelho; SANTOS, José Rogrigues dos; MARTINI, Adriana; ARAÚJO, Marcelo. *Reserva biológica de Uma: processo de implantação e o estado atual da*

*cobertura vegetal*. IN: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais...

MARTINS, Valdete de Barros. *Análise dos conselhos da criança e do adolescente e dos conselhos de assistência social*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37).

MASON, Antony. *O surgimento da era moderna, 1900 a 1914*. Rio de Janeiro: Reade's Digest, 2003.

MEDEIROS, Rodrigo. *A política de criação de áreas protegidas no Brasil: evolução, contradições e conflitos*. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I.

MERQUIOR, José Guilherme. *O liberalismo antigo e moderno*. Tradução, Henrique de Araújo Mesquita. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

MILANO, Miguel Serediuk. *Mtos no manejo de unidades de conservação no Brasil, ou a verdadeira ameaça*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. I

MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de Conservação – técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MILLER, Kenton R. “Evolução do conceito de áreas protegidas: oportunidades para o século XXI”. In: *Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*. Curitiba: IAP/Unilivre/RNPUC, 1997. Anais, v. I.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martin Fontes, 1996.

MORAES, Marília Britto R. de; MARETTI, Cláudio C.; LIMA, Wilson A.; ARRUDA, Moacir B.; *Apa Cananéia – Iguape – Peruibe: proposta de regulamentação – convênio IBAMA / SMA*. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. II.

MORAES, Marília Britto R. de. *Apa: gestão integrada e relações inter-institucionais*. (Palestra). Paineis: Áreas de Proteção Ambiental: a conservação da natureza a partir do estabelecimento de restrições de uso dos recursos e do espaço na propriedade privada. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. III. p. 30-32.

MOURA, Alexandrina Sobreira de. *A perspectiva dos estados*. In: Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID/Ministério do Meio Ambiente do Brasil - MMA, 2002, 1ª edição.

- MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- NOGUEIRA NETO, Paulo. *Os primeiros passos*. In: Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID/Ministério do Meio Ambiente do Brasil - MMA, 2002, 1ª edição.
- NORONHA, Rudolf de. *Avaliação comparativa dos conselhos municipais*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37).
- OLIVA, Adriana; NETO, Joaquim de Britto Costa 2000. *Comitês de apoio à gestão – histórico da implantação e avaliação dos resultados para dez unidades de conservação de proteção integral do estado de São Paulo*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. 2, p. 503 – 512.
- OLIVA, Adriana. *Gestão de unidades de conservação: processo participativo ou outorga de atribuições e prerrogativas*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. I, p. 117-131.
- PADOVAN, Maria da Penha; LEDERMAN, Márcia Regina. *Análise da situação do manejo das unidades de conservação do estado do Espírito Santo, Brasil*. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I.
- PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Os parques nacionais e reservas biológicas do Brasil*. Brasília: IBDF, 1983.
- PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Sistema brasileiro de unidades de conservação: de onde viemos e para onde vamos*. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. I.
- PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Efetividade das políticas de conservação da biodiversidade*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. I
- PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Unidades de conservação: muito mais do que atos de criação e planos de manejo*. In: Unidades de Conservação: atualidades e tendências. Organizador Miguel Serediuk Milano. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PAZ, Rosângela. *A representação da sociedade civil nos conselhos de assistência social*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37).
- PEIXOTO, Gustavo Luna; COSTA JUNIOR, Whitson José da. *Linhas de transmissão de energia em unidade de conservação: a experiência da reserva biológica União, Rio de Janeiro, Brasil*. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I.



PENA, Eliani Mezzalira; OLIVEIRA, Kátia Moser B. de. *Ações desenvolvidas na área de proteção estadual Chapada dos Guimarães – MT*. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. II

PNUMA. Informativo do Instituto Brasil Pnuma, nº 74 – out/nov 2003.

PRIMO, Paulo Bidegain da Silveira; PELLENS, Roseli. *Situação atual das unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. II

PT. Diretório Municipal do Partido dos Trabalhadores. *A participação popular e a administração petista*. Campinas, 1989.

RAICHELIS, Raquel. *Sistematização: Os Conselhos de Gestão no contexto internacional*. In: *Conselhos gestores de políticas públicas*. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37).

RAIMUNDO, Sidnei; MENEZES, Gisela V.; NOFFS, Marcos da S.; PISCIOTTA, Kátia R.; LOREJAN, Sueli; KOTÉZ, Lucila; SALINAS, Sidnei G. 2002. *A criação dos conselhos consultivos nas unidades de proteção integral: estudo de caso no estado de São Paulo*. IN: III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2002, Fortaleza. Anais...

REVISTA DE DIREITO AMBIENTAL. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996, nº 1, 107-142, janeiro-março, 1996.

RIBEIRO, Ana Rita Sá Carneiro; SOUTO, Elba Albuquerque. *A regulamentação da APA Engenho Uchoa como processo de planejamento participativo*. In: Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário, 1997, Vol. II.

RIBEIRO, José Cláudio Junqueira. *Os conselhos ambientais estaduais e municipais e seus resultados*. In: Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID/Ministério do Meio Ambiente do Brasil - MMA, 2002, 1ª edição.

RIBEIRO, Maurício Andrés. *A arquitetura da gestão ambiental colegiada*. In: Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID/Ministério do Meio Ambiente do Brasil - MMA, 2002, 1ª edição.

RIO DE JANEIRO (Município). Resolução SMAC 080, de 11 de dezembro de 2000; institui o conselho gestor consultivo das APAs Leme e Arredores e Morros da Babilônia e São João.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 3.443, de 14 de julho de 2001, que regulamenta o artigo 27 das disposições transitórias e os artigos 261 e 271 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, estabelece a criação dos conselhos gestores para as unidades de conservação estaduais, e dá outras providências.

RIO DE JANEIRO (Estado). Deliberação CECA 4.223, de 21 de novembro de 2002; institui o conselho gestor da APA de Massambaba.

RIO DE JANEIRO (Estado). Portaria IEF 117, de 19 de dezembro de 2002; institui o conselho consultivo da Reserva Biológica e Arqueológica de Guaratiba.

RIO DE JANEIRO (Estado). Portaria IEF 118, de 19 de dezembro de 2002; institui o conselho consultivo da Reserva Biológica de Araras.

RIO DE JANEIRO (Estado). Portaria IEF 121, de 23 de dezembro de 2002; institui o conselho consultivo do Parque Estadual do Grajaú.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto 32.578, de 30 de dezembro de 2002; institui o conselho consultivo da APA Pau Brasil.

RIO DE JANEIRO (Município). Resolução SMAC 334, de 30 de dezembro de 2003; institui o conselho consultivo do Parque Natural Municipal da Freguesia.

RIO DE JANEIRO (Estado). Deliberação CECA 4.512, de 01 de outubro de 2004; institui o conselho gestor da APA da Serra da Sapatiba.

RIO DE JANEIRO (Estado). Portaria IEF 155, de 13 de janeiro de 2005; estabelece diretrizes e procedimentos para a formação dos conselhos consultivos das Unidades de Conservação administradas pela Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF/RJ.

ROCHA, Julio César de Sá da. *Função ambiental da cidade*. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 1999.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Aspectos jurídicos das unidades de conservação. IN: Revista de Direito Ambiental, Ano, Nº 1, Jan/Mar 1996. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

RÖPER, Monika. *A difícil arte do planejamento participativo: a implementação da APA estadual de Chapada dos Guimarães como exemplo de institucionalização territorial*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. II

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. In: Os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. *Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil*. In: Conselhos gestores de políticas públicas. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37)

SATHLER, Evandro Bastos. *Área de Proteção Ambiental – APA*. IN: Revista de Estudos Jurídicos. Niterói: Universidade Salgado de Oliveira, 1999.

SAWAIA, Bader Burihan. *Participação social e subjetividade*. In: Ambientalismo e participação na contemporaneidade. Marcos Sorrentino. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001.

SCHERER-WARREN, Ilse. *Movimentos sociais e participação*. In: *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. Marcos Sorrentino. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A participação popular na administração pública*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHREIBER, Camila; SEVEGNANI, Lúcia; BACCA, Lauro E. *Proposta de solução para os conflitos de percepção frente a criação do Parque Nacional da Serra do Itajaí – SC*. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I.

SILVA, Clovis Pires da. *Participação popular e cultura política*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

SILVA, Hilton P.; BOSCOLO, Odara Horta; NASCIMENTO, Graziela; FORMIGONI, Mileide Holanda; OBERMÜLLER, Flávio Amorim; SIZINI, Juliana Moreira; STRELOW, Fernanda. *Pressões antrópicas em áreas protegidas: desafios para a conservação no século XXI*. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 4ª edição, 2002.

SESSEGOLO, Gisele Cristina; OLIVEIRA, Karina de; PRIES, Daniela Cristina; ROCHA, Luis Fernando Silva da Rocha; ZAKRZEWSKI, Darci Paulo. *Síntese do plano de manejo do parque natural municipal das grutas de Botuverá, Estado de Santa Catarina*. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I.

SOJO, Carlos. *Diálogo social e consolidação democrática na América Latina: aprendendo com a experiência dos conselhos ambientais no Brasil*. IN: *Diálogos de política social e ambiental: aprendendo com os conselhos ambientais brasileiros*. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID/Ministério do Meio Ambiente do Brasil - MMA, 2002, 1ª edição.

SOUZA Ilma; SOARES, Jailma; VENTURA, Roberto; PEIXOTO, Rogério; SANTO, Ineide P.; BAVAY, Cibele; LUZ, Leda. *DIPUC – Diagnóstico participativo de unidades de conservação*. IN: III CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2002, Fortaleza. Anais...

SOUZA, Leonardo Barros. *Iniciativa Popular*. São Paulo: IBCCRIM, 2003.

SOUZA, Maria Luiza. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. *Além do Estado: os papéis da iniciativa privada e do terceiro setor na implementação e manejo de unidades de conservação*. In: *Unidades de Conservação: atualidades e tendências*. Organizador Miguel Serediuk Milano. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

SPOSATI, Aldaíza. *Movimentos utópicos da contemporaneidade*. In: *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. Marcos Sorrentino. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001.

STEPANSKY, Daizy V. SATHLER, Evandro B. *Diagnóstico organizacional dos atores nas áreas de Proteção Ambiental – APAs dos Morros da Babilônia e São João e Morro do Leme e Arredores*. Rio de Janeiro: PROGAU/GTZ, 2004. mimeo

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade participativa?* In: *Conselhos gestores de políticas públicas*. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37).

TEIXEIRA, Kharen de Araújo; PACHECO, Marcelo Alves; DUTRA, Rosa Maria Arruda. *Criação do conselho consultivo da área de proteção ambiental – APA João Leite / Goiás*. IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I.

TORRECILHA, Sylvia. *Processos participativos na criação de unidades de conservação*. IN: II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2000, Campo Grande. Anais... V. I.

TORRES, Leila Muricy; MESQUITA, Carlos Alberto Bernardo. *Conselho gestor da área de proteção ambiental da costa de Itacaré – Serra Grande: uma experiência de gestão participativa*. IN: III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2002, Fortaleza. Anais...

URBAN, Teresa. *Saudade do Matão: relembrando a história da conservação da natureza no Brasil*. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação MacArthur, 1998.

URBAN, Teresa. *Missão (quase) impossível*. São Paulo: Peirópolis, 2001.

VALLEJO, Luiz Renato. Política de governo e as unidades de conservação do estado do Rio de Janeiro. In: IN: IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 2004, Curitiba. Anais... V. I.

VEJA. São Paulo: Editora Abril, 2005, nº 1.889, 94-99, 26 de janeiro, 2005.

Vocabulário Básico de Meio Ambiente. FEEMA, Rio de Janeiro, 1990

VOLPI, Mario. *A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência*. In: *Conselhos gestores de políticas públicas*. CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). São Paulo: Polis, 2000. (Publicações Polis, 37).

ZUGNO, Renato. *Espaços públicos compartilhados entre a administração pública e a sociedade*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret, 2003, p. 124

WESTPHAL, Marcia Faria. *A universidade e as políticas públicas*. In: *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. Marcos Sorrentino. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2001.

WIEDMANN, Sonia Maria Pereira. *Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN – na lei nº 9.985/2000 que instituiu o sistema nacional de unidades de conservação*. BENJAMIN, Antônio Herman (organizador). Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de

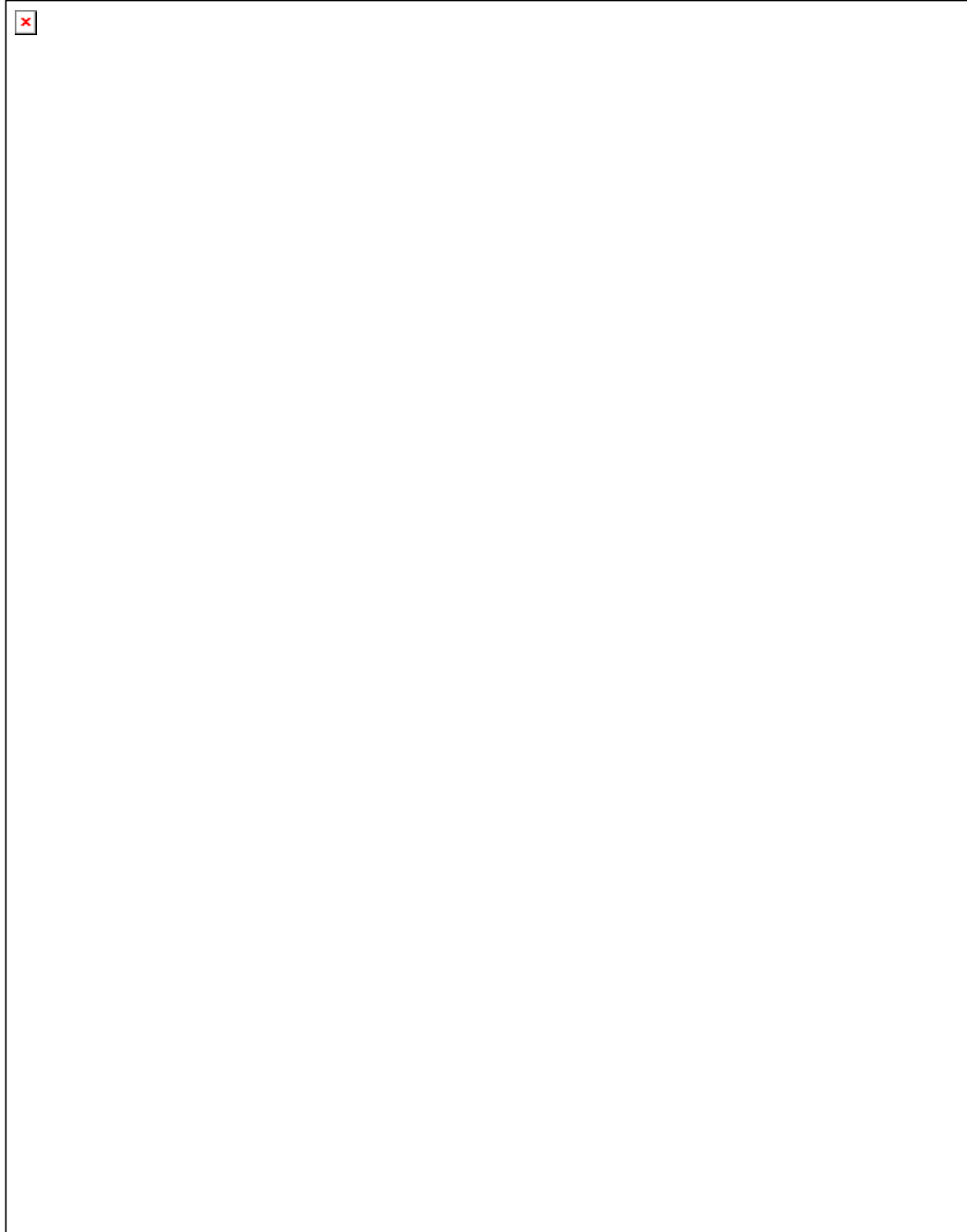
Conservação. IN: Direito ambiental das áreas protegidas. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

WIEDMANN, Sonia Maria Pereira. *O controle estatal das parcerias em unidades de conservação bem de uso comum do povo*. In: Unidades de Conservação: atualidades e tendências. Organizador Miguel Serediuk Milano. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

WOOTTON, Graham. *Grupos de Interesse*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

## **ANEXO 1**

S.N.U.C. (LEI 9.985/00): QUADRO DE USOS, OBJETIVOS, RESTRIÇÕES ETC. DAS CATEGORIAS DE UCs



## **ANEXO 2**

Projeto de Lei que reformula a Lei Estadual 3.443/00  
PROJETO DE LEI N° ...../2005

### **EMENTA:**

**ALTERA O TEXTO DA LEI 3.443, DE 14 DE JULHO DE 2000, CRIA OS CONSÓRCIOS GESTORES PARA AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

### **O Governador do Estado do Rio de Janeiro,**

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** - Fica alterado o texto da Lei 3.443, de 14 de Julho de 2000, que estabelece a participação da sociedade civil organizada, em conjunto com o Poder Público e as Universidades, na co-gestão das unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com o Art. 261 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, através dos Conselhos Gestores e cria os Consórcios Gestores de Unidades de Conservação Estaduais.

**Art. 2º** - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

**I** – órgãos públicos: segmentação da administração pública representada pelo órgão gestor da Unidade de Conservação e demais órgãos ambientais integrantes do SISNAMA; as municipalidades e instituições de direito público dos três níveis da federação; órgãos de áreas afins, de natureza pública, tais como os de pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia, povos indígenas, assentamentos agrícolas, Conselhos Municipais de Meio Ambiente e Comitês de Bacia Hidrográfica;

**II** – instituições privadas: segmentação representada pela sociedade civil organizada em geral, sendo as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, nos termos da Lei Federal 9.790, de 23 de março de 1999; associações de bairro/moradores e organizações não governamentais, preferencialmente ambientalistas, legalizadas há pelo menos 1 (um) ano, que possuam como objetivo estatutário a defesa do meio ambiente e ausência de finalidade lucrativa; população residente e do entorno, população tradicional, proprietários e posseiros de imóveis no interior da Unidade, trabalhadores, cooperativas e empresas do setor produtivo;

**III** - Conselho Gestor de Unidades de Conservação: a instância colegiada de gestão participativa, permanente e com caráter exclusivamente consultivo, com formação paritária entre os segmentos público, privado e universidades, instituído formalmente pelo órgão gestor da unidade, ex officio ou por iniciativa da sociedade civil, nos termos desta lei, com o objetivo de assessorar a gestão e consecução dos fins das Unidades de Conservação sob a administração do Estado do Rio de Janeiro;

**IV** – Reunião Preparatória: a reunião organizada pelo órgão gestor na sede da Unidade de Conservação ou, na ausência desta, em local público e de fácil acesso na sede do município de

maior abrangência da Unidade de Conservação, convocada com pelo menos um mês de antecedência, através de edital no Diário Oficial do Estado, ofício aos órgãos públicos interessados, universidades e ampla divulgação através de anúncio em jornais de circulação local ou regional na área de abrangência da Unidade, cartazes afixados em Prefeituras e demais órgãos públicos, escolas, entidades em geral do entorno imediato da Unidade, reunião esta a ser realizada com hora marcada para primeira e segunda convocação, com pauta determinada, objetivando esclarecer os objetivos e atribuições do Conselho Gestor de Unidade de Conservação, além de identificar os atores públicos e privados para sua composição;

**V** - Carta de Intenção: o documento encaminhado por atores das instituições privadas manifestando o interesse em participar do Conselho Gestor e, sendo o caso, acompanhado de cópia do estatuto atualizado, cópia do cartão CNPJ ou outro que comprove o endereço da entidade e cópia da ata de eleição e/ou posse da diretoria com poderes para indicar conselheiros;

**VI** - Câmaras Técnicas: a sub-instância vinculada ao Conselho Gestor para a qual convergem assuntos específicos, funcionando como um mecanismo de ampliação da participação de atores interessados em integrarem o Conselho Gestor além do número de assentos disponíveis por segmento público e privado, podendo ser integrada por qualquer ator dos segmentos previstos, caso em que a Câmara Técnica torna-se titular do assento no Conselho Gestor, representada por um conselheiro titular e outro suplente, reservando-se um voto para cada Câmara Técnica, que terá sua dinâmica de funcionamento previsto no Regimento Interno;

**VII** – Regimento Interno: o documento que regulamenta o funcionamento do Conselho Gestor e, subsidiariamente, as Câmaras Técnicas, cuja minuta básica acompanhará o ato de instituição do Conselho Gestor, podendo ser modificada sempre que o interesse do Conselho demandar;

**VIII** - Consórcio Gestor de Unidade de Conservação: a instância de gestão compartilhada, instituída formalmente através de termo de parceria firmado com o órgão gestor, *ad referendum* do Conselho Gestor da Unidade, integrada por no mínimo três instituições, sendo, necessariamente, uma OSCIP e uma universidade pública ou privada, com o objetivo de elaborar e implementar projetos, plano diretor ou de manejo, ou administrar a Unidade de Conservação;

**IX** - Proposta de Atuação: o Projeto específico de interesse da Unidade de Conservação; o plano de elaboração e implementação do Plano Diretor ou Plano de Manejo; e o Plano de Gestão Compartilhada da Unidade de Conservação; elaborado de forma detalhada, contendo os objetivos gerais e específicos, justificativa, metodologia, cronograma de atuação, planilha de investimentos e planilha de receitas, mecanismos de captação de recursos, potenciais financiadores, se for o caso, protocolado junto ao órgão gestor;

## **DOS CONSELHOS GESTORES**

**Art. 3º** - Será instituído um Conselho Gestor para cada unidade de conservação do Estado.

**§ 1º** - Cada Conselho Gestor terá composição paritária e será composto por no máximo 12 membros conselheiros titulares, com seus respectivos suplentes, sendo sua composição integrada por:



**a** - um representante do órgão gestor, preferencialmente o chefe ou diretor da Unidade de Conservação, que ocupará a presidência do conselho e a quem compete o voto de qualidade;

**b** - cinco representantes oriundos de órgãos públicos;

**c** - seis representantes oriundos de instituições privadas, sendo reservado pelo menos um assento para as universidades ou instituições de pesquisa;

§ 2º - A criação do Conselho Gestor será de ofício pelo órgão gestor ou por requerimento protocolado junto ao órgão gestor, firmado por pelo menos seis organizações não governamentais interessadas na sua instituição, obedecendo, em qualquer caso, à realização de pelo menos uma Reunião Preparatória;

§ 3º - O prazo para convocação da Reunião Preparatória, no caso de requerida por organizações não governamentais, não excederá noventa dias da data do protocolo do requerimento;

**Art. 4º** – Realizada a Reunião Preparatória, a composição do Conselho Gestor será formalizada obedecendo a seguinte dinâmica:

§ 1º - os atores oriundos dos órgãos públicos serão convidados a integrarem o Conselho Gestor, devendo os mesmos formalizarem a aceitação através de ofício protocolado junto ao órgão gestor, indicando um conselheiro titular e outro suplente;

§ 2º - a indicação de representante de Universidade pública ou privada poderá ser oficializado através de ofício protocolado junto ao órgão gestor indicando um conselheiro titular e outro suplente;

§ 3º - os atores oriundos de instituições privadas deverão protocolar Carta de Intenção junto ao órgão gestor indicando o conselheiro titular e suplente;

§ 4º - o prazo para envio de ofícios de aceitação e indicação de conselheiros, de que trata os parágrafos primeiro e segundo, e Carta de Intenção de que trata o parágrafo terceiro, será determinado na Reunião Preparatória;

**Art. 5º** - Recebidas as indicações de conselheiros, de que trata o artigo precedente, o órgão gestor obedecerá à seguinte dinâmica:

§ 1º - Se o número de órgãos públicos e instituições privadas interessadas em integrar o Conselho Gestor excederem ao número de assentos previstos para cada segmento, o órgão gestor poderá acomodá-los, a seu critério, em Câmaras Técnicas em quantidade não superior à quantidade de assentos por segmento, cabendo apenas um voto para cada assento no Conselho Gestor;

§ 2º - As universidades ou instituições de pesquisa pública ou privada têm garantido um assento independentemente da composição de Câmaras Técnicas, conforme disposto no parágrafo precedente;

§ 3º - Após instituído o Conselho, é livre a mudança ou alternância de atores pelas Câmaras Técnicas, conforme dispuser o Regimento Interno;

§ 4º - A lista com os ocupantes dos assentos do Conselho Gestor por segmento, sejam por conselheiros titulares e suplentes ou por Câmaras Técnicas, bem como futuras alterações na sua composição, será publicada em Diário Oficial pelo órgão gestor.

§ 5º - O mandato dos conselheiros será de 2 (dois) anos, permitida a recondução cujo mecanismo será previsto no Regimento Interno;

**Art. 6º** - O Conselho Gestor reunirá seus membros ordinariamente uma vez por mês, e extraordinariamente sempre que convocado pela maioria dos seus membros, conforme dispuser o Regimento Interno.

**Art. 7º** - O Conselho Gestor deverá elaborar prioritariamente um plano de ação integrada, a ser apresentado em audiência pública 6 (seis) meses após a data de sua instituição.

**Art. 8º** - Caberá ao Poder Executivo promover o reforço institucional para a efetiva gestão das unidades de conservação estaduais, inclusive provendo os meios necessários para a eficiente e efetiva atuação dos Conselhos Gestores.

**Parágrafo único** - O reforço institucional previsto no caput deste artigo compreende a construção de sede da unidade, estrutura administrativa e de fiscalização, elaboração de plano diretor, demarcação da área da unidade e regularização fundiária, de acordo com a Constituição Estadual, Art. 27 das Disposições Transitórias.

## **DOS CONSÓRCIOS GESTORES**

**Art. 9º** - É livre a formação de Consórcios Gestores para atuarem nas Unidades de Conservação, nos termos da lei.

§ 1º - A atuação do Consórcio Gestor refere-se à elaboração e implementação de:

**a** - Projetos específicos de interesse da Unidade de Conservação;

**b** - Plano Diretor ou Plano de Manejo;

**c** - Plano de Gestão Compartilhada da Unidade de Conservação.

§ 2º - A atuação do Consórcio Gestor será temporária, não excedendo a 2 (dois) anos, salvo para o caso de Gestão Compartilhada da Unidade de Conservação de que trata o item "C" do parágrafo 1º.

**Art. 10** - A formação do Consórcio Gestor é de natureza privada, com finalidade pública, sendo formalizada por contrato entre os atores integrantes, necessariamente registrado em cartório de títulos e documentos.

**Art. 11** - O Consórcio Gestor interessado em desenvolver atividades em determinada Unidade de Conservação deverá protocolar uma Proposta de Atuação junto ao órgão gestor, acompanhada de cópia do contrato de formação do consórcio devidamente registrado em

cartório de registros de documentos e, sendo o caso, documento comprovando a intenção de eventual convênio, financiamentos ou outras intenções de cooperação com atores nacionais ou estrangeiros.

§ 1º - Recebida a Proposta de Atuação e não havendo exigências por parte da procuradoria jurídica, o Órgão Gestor deverá, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, submetê-la a apreciação do Conselho Gestor, que emitirá um parecer, recepcionando, sugerindo modificações ou rechaçando a Proposta de Atuação;

§ 2º - Poderá o Consórcio Gestor promover alterações e ajustes na Proposta de Atuação, caso haja exigência por parte da procuradoria jurídica do órgão gestor, ou sugestões do Conselho Gestor, reiniciado o prazo com o novo protocolo da Proposta;

§ 3º - Não havendo impedimentos formais por parte do órgão gestor e sendo favorável o parecer do Conselho Gestor, este deverá firmar o termo de parceria com o Consórcio Gestor no prazo máximo de 30 (trinta) dias;

§ 4º - Caberá recurso à Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA nos casos em que a Proposta de Atuação receba parecer contrário do órgão gestor e/ou do Conselho Gestor;

§ 5º - O parecer da CECA será definitivo, aprovando ou não a Proposta de Atuação do Consórcio Gestor nos termos em que foi recorrida, vinculando o órgão gestor e Conselho Gestor à decisão.

**Art. 12** - Dois ou mais Consórcios Gestores poderão atuar simultaneamente na Unidade de Conservação, desde que a atuação não seja conflitante.

**Art. 13** - Em nenhuma hipótese a existência dos Conselhos Gestores ou dos Consórcios Gestores poderá onerar o Órgão Gestor.

**Art. 14** - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, ...

.....  
**Governador**

**Justificativa:**

O Estado do Rio de Janeiro possui instituídas e sob sua administração 29 Unidades de Conservação (UCs) de categorias previstas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000: são 15 Unidades de Proteção Integral (PI) e 14 de Uso Sustentável (US). Embora o Estado do Rio de Janeiro tenha regulamentado a instituição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação através da Lei 3.443, de 14 de julho de 2000, apenas 6 das 29 UCs (3 de PI e 3 de US) possuem

Conselhos instituídos, todos de caráter consultivo, mas nenhum deles foi instituído com base na Lei estadual.

A Constituição Federal de 1988 impôs à coletividade o dever de defender e preservar o equilíbrio ecológico e a sadia qualidade de vida (CF 88, artigo 225). A participação da coletividade preconizada no dispositivo constitucional dá-se de várias formas e possui diferentes mecanismos de organização, como as associações de moradores, organizações não governamentais ambientalistas e Conselhos Municipais, por exemplo.

A tradição democrática brasileira, embora de natureza essencialmente representativa, tem avançado substancialmente na participação da cidadania em cada vez mais assuntos públicos, como se comprova pela disseminação de Conselhos em várias instâncias. Os Conselhos de natureza paritária demonstram maturidade política e devem ser incentivados na medida em que somam esforços e compartilham responsabilidades na gestão da coisa pública.

A instância dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, cujo principal objetivo é assessorar a gestão da Unidade, é um modelo a ser perseguido. Existem ainda poucos Conselhos de Unidades de Conservação para o universo de UCs, o que sugere a necessidade de ajustes legais para incentivar sua instituição e organizar sua atuação, de forma a melhorar sua efetividade e multiplicar seu potencial em prol da Unidade. Existe um longo caminho a ser percorrido para que todas as UCs estaduais atinjam um padrão de gestão satisfatório. Incorporar a figura dos Conselhos na gestão de cada vez mais UCs deve ser um objetivo constante e uma forma de acelerar o processo de gestão participativa da coisa pública, direito e dever constitucional da coletividade.

A introdução da figura dos Consórcios Gestores de Unidades de Conservação está alinhado com a norma federal que prevê a gestão compartilhada de UCs com organizações da sociedade civil de interesse público - OSCIPS. O objetivo dos Consórcios Gestores de UCs é ampliar a capacidade de participação de diferentes organizações privadas, incluindo necessariamente as universidades, que, isoladamente, não possuem os meios para atuar concretamente na proteção do meio ambiente, em especial das áreas protegidas. Acredita-se que uma estrutura privada (meios e recursos próprios), imbuída de um fim público e utilizando-se dos mecanismos de mercado, possa gerar empregos, estimular as cooperativas prestadoras de serviços e pequenos empreendedores. Além de contribuir para o segmento turístico sustentável e outras atividades do gênero. A transparência na gestão da coisa pública é garantida nos Consórcios Gestores, proposta no presente PL, na medida em que tal atuação se dá compartilhada com vários atores sociais, sob a vigilância dos parceiros integrantes do Consórcio Gestor, do Conselho Gestor da Unidade, do órgão gestor e da sociedade como um todo, contando, em qualquer caso, com o Ministério Público.