

PARTICIPAÇÃO SOCIAL, LEGITIMIDADE E VOZ: uma leitura crítica do sistema nacional de unidades de conservação da natureza

Carlos André Luz Jeronymo¹

Elmo Rodrigues da Silva²
Kenny Tanizaki Fonseca³

Recursos Naturais

Resumo

O Princípio da boa governança da Legitimidade e voz é correlato ao processo de participação social em áreas protegidas. Para se ter legitimidade no processo participativo deve-se ter também equidade, representatividade e efetividade na voz. Sobre o processo de participação social na gestão de Unidades de Conservação da Natureza (UC), no Brasil, preveem-se como espaços públicos de participação social as reuniões públicas, as oitivas as comunidades locais e os Conselhos Gestores. Neste contexto, questiona-se o SNUC proporciona uma participação social na governança de UC de forma legítima, efetiva, equitativa e representativa. A hipótese é que o SNUC impõe limites a participação social na governança de UC. O objetivo deste trabalho é investigar se o SNUC impõe limites a participação social que causam um entrave a boa governança.

Palavras-chave: Participação Social; Unidade de Conservação da Natureza; Conselho Gestor;

¹Prof. Msc Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente, carlosjeronymo@gmail.com.

²Prof. Dr. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente, elmorodrigues@yahoo.com.br.

³Prof. Dr. Universidade Federal Fluminense – Departamento Ciências Ambientais, kenny.fonseca@gmail.com.

INTRODUÇÃO

No âmbito da temática das áreas protegidas a boa governança é entendida como um sistema que responde aos princípios da boa governança e aos valores do sítio escolhidos pelos atores sociais, além dos objetivos de proteção ambiental do país consagrados em sua Constituição, Leis, políticas públicas, práticas culturais e acordos, formais e informais, além de Leis consuetudinárias (WORBOYS et al., 2015).

Nesse contexto, o Congresso de Durban, em 2003, desenvolveu um conjunto de pressupostos para se alcançar a boa governança em áreas protegidas, são eles: 1) Legitimidade e voz; 2) Direcionamento; 3) Desempenho Ambiental; 4) Responsabilização e Prestação de contas; e, 5) Justiça e Direitos (WORBOYS et al., 2015, 2008). Segundo Pimbert e Pretty (1997), a Legitimidade e voz são correlatos ao processo de participação social na governança de áreas protegidas.

Sobre o processo de participação social na governança de Unidades de Conservação da Natureza (UC) no Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e o Decreto nº. 4.340/2002 preveem as seguintes formas: (i) reuniões públicas; (ii) outras formas de oitiva as comunidades locais; ou (iii) representações nos Conselhos Gestores.

Neste contexto, questiona-se o SNUC proporciona uma participação social na governança de UC de forma legítima, efetiva, equitativa e representativa. A hipótese é que o SNUC impõe limites a participação social na governança de UC. O objetivo deste trabalho é investigar se o SNUC impõe limites a participação social que causam um entrave a boa governança. Almeja-se que com este trabalho se subsidie informações sobre à governança em UC.

METODOLOGIA

A Metodologia deste trabalho envolveu o método hipotético-dedutivo e seus desdobramentos: pesquisa exploratória de gabinete, por meio de revisão de literatura e uma leitura crítica do SNUC e seu decreto regulamentador. A leitura crítica teve como base recomendações de Pimbert e Pretty (1997) sobre os níveis de participação social em áreas protegidas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Legitimidade e Voz envolve o nível de participação social das partes interessadas locais e o grau de concordância delas na tomada de decisões. Para se ter legitimidade do processo participativo os atores sociais devem ter voz. O nível de participação é maior conforme o engajamento dos atores sociais na gestão de um sítio. Nesse sentido, o processo participativo deve ocorrer em um contexto democrático e de direitos humanos, principalmente quanto a equidade de gênero, voz das minorias e comunidades tradicionais, em especial as indígenas (PIMBERTY; PRETTY, 1997).

A tomada de decisão não pode ser centralizadora. Ela deve ser colaborativa e ter altos níveis de confiabilidades entre os atores sociais. Para isso ocorrer, a sociedade civil organizada deverá funcionar como um instrumento de equilíbrio e controle independente do Estado. Para tanto a participação dos atores sociais deve ser representativa, ou seja, deve-se garantir que todos participem, ou sejam representados, em todos os níveis da tomada de decisão. Somente assim haverá voz, ou seja, uma participação com efeito real (PIMBERTY; PRETTY, 1997).

A representação nesse caso envolve os representantes levarem aos espaços de participação demandas daqueles que representam e trazerem as eles as deliberações dos espaços de participação. Além de levarem demandas dos espaços de participação àqueles que representam e trazerem de volta as deliberações dos representados aos espaços de participação (PIMBERTY; PRETTY, 1997).

Segundo Pimbert e Pretty (1997), existem diversos níveis de participação, de baixos a altos. O Quadro 1 explicita os níveis de participação na governança de Áreas Protegidas.

Quadro 2: Níveis de participação social.

Nível do Processo Participativo	Descrição
Participação Passiva	A participação das pessoas se dá em caráter de prestação de contas de algo que vai ocorrer ou que já ocorreu. É um anúncio unilateral. A informação e a tomada de decisão pertencem aos gestores ou técnicos. A fala dos atores sociais no espaço de participação não é levada em conta. A transparência das informações ocorre de acordo com o nível de democracia do Governo.
Participação com fornecimento de informações	A participação das pessoas se dá em caráter de informante. As pessoas respondem a perguntas feitas por pesquisadores e gestores que extraem a informação delas por meio de questionários, entrevistas ou outras abordagens semelhantes. Ou seja, as pessoas não influenciam nos procedimentos. Os

	resultados da pesquisa ou do projeto não são compartilhados e nem validados juntos aos atores sociais. Ocorre usualmente na forma de consultas públicas, audiências públicas, fóruns e outras formas de oitiva a fim de colher dados.
Participação por consulta	A participação das pessoas se dá em caráter de mostrar sua visão. Os gestores ou técnicos possuem um problema ou proposta. As pessoas são consultadas e, a partir, de seu ponto de vista as soluções ou propostas podem ser alteradas. Os atores sociais não detêm a tomada de decisão e os profissionais não possuem obrigação de aceitar a opinião das pessoas sobre o assunto. Também ocorre na forma de consultas públicas. As formas mais fortes utilizam Conselhos Gestores consultivos, com representações da comunidade local. O órgão gestor consulta a comunidade, usualmente por meio de suas representações, mas não necessariamente acata suas decisões e não oferece retorno de suas deliberações.
Participação por incentivos materiais	A participação das pessoas se dá por meio de um retorno material a comunidade local, na forma de incentivos, subsídios, recursos financeiros, apoio técnico, execução de projetos, entre outros, a fim de desenvolver a localidade. As pesquisas in situ e bioprospecção se enquadram nesta categoria. Neste nível de participação os atores sociais fornecem recursos, mas não estão envolvidos no experimento ou no processo de aprendizagem. É um nível de participação muito comum. Porém, ele não se prolonga quando os incentivos terminam.
Participação Funcional	A participação das pessoas se dá em caráter de atender um objetivo predeterminado pelo gestor ou técnico com correlação a um projeto, ação ou atividade específica. Grupos de atores sociais são formados por facilitadores ou mediadores com intuito de promover uma organização social já iniciada externamente. O envolvimento das pessoas se dá nos primeiros estágios do planejamento do projeto, ação ou atividade. Neste nível de participação os atores sociais detêm a tomada de decisão. Todavia, ela depende dos facilitadores ou mediadores para ocorrer, podendo se tornar autodependente.
Participação Interativa	A participação das pessoas se dá em caráter colaborativo e conjunto aos gestores ou técnicos. Novos grupos de atores sociais são formados e os existentes são fortalecidos. Metodologias interdisciplinares que buscam múltiplas perspectivas e fazem uso de processos de aprendizagem sistemáticos e estruturados são utilizadas na elaboração de planos de ação. Neste nível de participação os grupos assumem o controle da tomada de decisão. Por isso, as pessoas possuem interesse de manter essa estrutura ou as práticas. Neste nível de participação é necessário o poder de deliberação da comunidade local, que pode ocorrer na forma de Conselhos Gestores Deliberativos e suas representações.
Automobilização	A participação das pessoas se dá em caráter independente de agentes ou instituições externas. Neste nível de participação os grupos de atores sociais tomam iniciativas independentes para mudar a realidade. A automobilização e as ações coletivas podem ou não desafiar as distribuições injustas de riqueza e poder. Consequentemente elas podem desafiar e contradizer a gestão do Estado, suas estruturas e Leis.

Adaptado pelo autor (2019) de Pimbert e Pretty (1995 apud 1997).

No Brasil, o principal espaço participativo na governança de UC são os Conselhos Gestores que podem ser de caráter consultivo ou deliberativo. Os Conselhos Gestores consultivos servem somente como órgão de consulta, ou seja, não possuem poder na tomada de decisão. Todavia, existe um nível de responsabilidade na prestação de contas às

instituições de origem dos conselheiros e à sociedade como um todo. Enquanto os Conselhos Gestores deliberativos possuem poder compartilhado com Estado na tomada de decisão, por meio de votações ou acordos consensuais, sendo que o nível de autoridade e responsabilidade varia conforme o tipo de governança (cogestão colaborativa ou conjunta).

O SNUC pré-determina para as UC do Grupo de Proteção Integral, a Floresta Nacional os Conselhos Gestores Consultivos. Enquanto, Área de Proteção Ambiental, Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável prevê-se os deliberativos. A Área de Relevante Interesse Ecológico, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural não possuem previsão de Conselhos. Assim, percebe-se que o SNUC limita os níveis de participação social ao pré-estabelecer o poder, autoridade e responsabilidade dos Conselhos Gestores. Afora, os casos onde nem previsão de Conselho há.

CONCLUSÕES

O SNUC e seu decreto regulamentador limitam o nível de participação social na governança de UC. Primeiro, eles só preveem como espaços participativos as reuniões públicas, outras formas de oitiva as comunidades locais e Conselhos Gestores. Todavia, em momento algum esclarece que outras formas de oitiva seriam estas e como pode-se garantir sua legitimidade, representatividade, equidade e efetividade. Em segundo lugar, a existência de Conselhos Gestores consultivos limitam a autoridade, poder de decisão e responsabilidade dos atores sociais. Apesar, de nem mesmo os Conselhos Gestores deliberativos possibilitarem níveis de participação que cheguem a Automobilização, que caso ocorram serão um movimento contra o Sistema.

REFERÊNCIAS

- WORBOYS, G. L.; LOCKWOOD, M.; KOTHARI, A.; FEARY, S.; PULSFORD, I. (Eds.). *Protected area governance and management*. Camberra: ANU Press. 994 p. 2015.
- PIMBERT, M. P.; PRETTY, J. N. *Parks, people and professionals: putting 'participation' into protected area management*. *Social change and conservation*, v. 16, XI, p. 297-330, 1997.