

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **O itinerário do reconhecimento da participação social na gestão de unidades de conservação no Brasil.**

Cristina Teixeira y Marcelo Limont.

Cita:

Cristina Teixeira y Marcelo Limont (2009). *O itinerário do reconhecimento da participação social na gestão de unidades de conservação no Brasil*. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1093>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **O itinerário do reconhecimento da participação social na gestão de unidades de conservação no Brasil**

***Cristina Teixeira***

*Programa de Pós-Graduação em Educação  
Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento,  
Universidade Federal do Paraná , Brasil  
cristinaft@ufpr.br*

***Marcelo Limont***

*Programa de Pós-Graduação em Educação,  
Universidade Federal do Paraná, Brasil  
marcelobio@yahoo.com.br*

## **INTRODUÇÃO**

As áreas protegidas com as principais finalidades que conhecemos hoje no Brasil – a pesquisa, a proteção da paisagem, a proteção da biodiversidade, a proteção cultural, etc. – são o resultado de uma transformação gradual nos enfoques e práticas de proteção ambiental ocorridos internacionalmente e no país. Neste processo, uma das questões cruciais para efetivação das áreas protegidas é a ocupação humana em seu interior.

As atuais categorias de áreas protegidas no Brasil, denominadas de Unidades de Conservação (UC), que seguiram modelos estabelecidos por outros países e por organizações internacionais, revelam que a idéia de criação de áreas “intocáveis”, presente na criação dos primeiros Parques Nacionais, foi sendo gradativamente modificada pela inexorável presença da sociedade no meio natural que se pretendia proteger. Após décadas de exclusão dos processos de criação, implantação e gestão das unidades de conservação, o Brasil, através do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, instituído em 2002, regulamenta a ocupação humana das UCs chegando a proposição de participação da população local na gestão destas áreas de proteção ambiental.

## **1. A EXCLUSÃO**

O Brasil criou suas primeiras áreas protegidas na década de 1930 a partir do modelo norte-americano dos parques naturais, iniciado com a criação do Parque de Yellowstone em 1872, cuja finalidade era manter preservado um espaço natural não degradado pelas atividades produtivas da sociedade moderna para servir de área pública de lazer e deleite para os amantes da natureza. Este enfoque preservacionista se fundamenta em uma representação de natureza selvagem, intocada que deve ser preservada do desenvolvimento urbano e agrícola e industrial (DIEGUES, 1998). Ele foi mantido pela União Internacional pela Conservação da Natureza (UICN) que legitimou-se nos anos 1960, como o organismo internacional que estabelece diretrizes para criação de áreas protegidas no mundo, ao definir a principal que o “Parque Nacional” era uma área relativamente extensa de ecossistemas não alterados pela ocupação humana, que abrange a presença de espécies, sítios geomorfológicos e *habitats* de interesse científico ou estético” (BRITO, 2000).

Na década seguinte, O Brasil incorpora as diretrizes da UICN ao criar áreas protegidas atreladas aos programas de desenvolvimento do país para os quais o capital externo que os financiava exigia a criação (ACSELRAD, 2001; BRITO, 2000).

Ao mesmo tempo, no cenário internacional desenrolava-se a discussão sobre as causas e soluções da crise ambiental (LEIS, VIOLA, 1996). Diante de pressões internacionais em favor de uma mudança na postura brasileira no cenário internacional, segundo a qual “...os recursos naturais do Brasil são quase infinitos e que se deve explorá-los do modo mais rápido e intenso possível” (Id., p. 99), foi criado o primeiro órgão governamental exclusivo pra o meio ambiente, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), subordinada aos objetivos do desenvolvimento econômico (ACSELRAD, 2001). Juntamente com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), esta Secretaria

ficou responsável pela criação e administração de áreas protegidas nas quais a ocupação humana era vista como um problema à conservação.

Além das discussões relativas à contradição entre crescimento econômico e conservação, originaram-se as discussões sobre os problemas decorrentes da ocupação de áreas protegidas por populações consideradas tradicionais, principalmente após o relato das experiências no continente africano, nas quais o deslocamento de populações e as restrições de uso de recursos naturais em áreas protegidas demonstraram ser uma ameaça à reprodução de populações tradicionais, geralmente já castigadas pela pobreza (BRITO, 2000). Diferentes iniciativas foram propostas para enfrentar este problema. Em 1971 foi criado o Programa *Man and Biosphere* (MAB) da Unesco, cujo objetivo era encontrar uma relação de equilíbrio entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental, definindo o conceito de Reservas da Biosfera, na qual mantinha-se a ocupação humana no entorno das áreas protegidas.

Em 1975, a UICN votou uma resolução que recomendava a manutenção dos modos tradicionais de vida, garantindo-lhes a propriedade e uso dos recursos naturais nas áreas protegidas (COLCHESTER, 2000). Segundo BRITO (2000), isto não resolveu o problema de populações que não se encaixavam na classificação de grupos étnicos, para os quais prioritariamente foi estabelecida essa recomendação. Ao longo dos anos 70, permaneceu a prática da realocação de populações para criação de Parques Nacionais em diversos países, inclusive no Brasil.

Em 1979, o IBDF elabora a I Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil, adaptado às exigências de desenvolvimento do país e às diretrizes internacionais para criação de UC (MORSELLO, 2001; BRITO, 2000), além de responder aos apelos de alguns conservacionistas que tinham “trânsito” no governo militar (MORSELLO, 2001). Aparte, o movimento ambientalista brasileiro, ainda um “ambientalismo combativo e denunciador”, procurava identificar no modelo de crescimento econômico as causas sociais dos problemas ambientais, sem influência sobre as decisões do Estado (DIEGUES, 1998, p. 126).

## **1.2. O RECONHECIMENTO**

Os anos 1980 se caracterizaram pela ampliação do movimento ambientalista e da institucionalização da questão ambiental, intensificando a discussão sobre a relação entre desenvolvimento econômico e conservação. Em 1982, no Congresso de Parques Mundiais, a UICN aprova a resolução de 1975 que garante os direitos das sociedades tradicionais em UC e propõe a co-administração das áreas protegidas (populações locais e as autoridades responsáveis pelas UC), ainda

que não afirme “o direito dos povos nativos à autodeterminação ou ao reconhecimento de seus direitos de ser proprietário e controlar seus territórios” (COLCHESTER, 2000).

Internamente, o Brasil passava pelo processo de crise econômica e abertura política, proporcionando um ambiente propício para a politização do movimento ambientalista e a discussão de questões paralelas ao modelo de desenvolvimento econômico brasileiro. O poder público estabeleceu, em 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente e o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), subordinado ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), uma instância de participação dos governos estaduais e da sociedade civil através de ONGs ou de outras representações. Ocorre o desenvolvimento da legislação ambiental brasileira, ainda que com poucos resultados práticos (MORSELLO, 2001).

Em 1982 foi elaborada a II Etapa do Plano do Sistema de Unidades de Conservação para o Brasil cujos objetivos da proteção ambiental, pela primeira vez, consideravam o desenvolvimento de certas regiões através do uso racional dos recursos naturais, mas ainda priorizando a proteção da diversidade biológica sobre as práticas sociais de uso dos recursos naturais, conforme a definição de conservação da UICN de 1980 (BRITO, 2000). Foi aceita a permanência da ocupação humana em seu território, mas ainda estava distante a idéia de incluí-la enquanto participante da gestão das áreas protegidas.

Na mesma década, os movimentos sociais relacionados à reprodução das populações tradicionais da região norte do país incorporaram a proteção ambiental como causa a ser defendida (DIEGUES, 1998). Vários deles propuseram soluções alternativas para o extrativismo e a agricultura, permitindo à população o acesso aos recursos naturais e a participação no planejamento e gestão das UC (LEIS, VIOLA, 1996). Convém ressaltar que o desenvolvimento da etnociência, no qual o conceito de biodiversidade torna-se etnobiodiversidade, reforça o papel fundamental dessas populações na proteção ambiental (DIEGUES, 2000).

Desenvolveu-se, então, um enfoque da proteção ambiental chamado de ecologismo social (DIEGUES, 1998) ou socioambientalismo (LEIS, VIOLA, 1996), que marca profundamente as discussões sobre a presença humana em UC. Este enfoque partia das constatações dos conflitos de uso dos recursos naturais em UC e do conhecimento científico sobre o uso dos recursos naturais por populações tradicionais, que evidenciavam não haver, necessariamente, uma incompatibilidade entre uso e proteção. Em 1985 o Brasil cria a categoria de UC Área de Proteção Ambiental (APA) que prevê a manutenção da ocupação humana em seu interior e integrada ao processo de conservação.

Em meados dos anos 1980, o Brasil passa a pesquisar suas populações tradicionais em UC. Os estudos realizados pelo Núcleo de Pesquisas sobre População Humana em Áreas Úmidas Brasileiras (NUPAUB) da Universidade de São Paulo, iniciados em 1987, foram importantes para analisar as especificidades da relação entre sociedades consideradas tradicionais (indígenas, caiçaras, quilombos) e a natureza, evidenciando uma “postura autoritária e intransigente dos órgãos de conservação” que impunham regras ao uso dos recursos naturais interferindo em práticas materiais tradicionais de uso dos recursos naturais (DIEGUES, 1998, p. 134).

Ao final desta década, diante dos acontecimentos internos ao país tais como o processo de destruição das florestas e o assassinato do líder do movimento dos seringueiros no Acre, uma postura mais efetiva foi novamente cobrada do Estado brasileiro por parte de organizações internacionais e de ambientalistas. O Brasil reorganiza então suas instituições ambientais criando, em 1989, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), uma fusão dos órgãos anteriormente responsáveis pela proteção ambiental no Brasil. No mesmo ano, o IBAMA e a Fundação para a Conservação da Natureza (FUNATURA), elaboram uma proposta de criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) com três categorias de UC: Unidade de Proteção Integral, Unidade de Manejo Provisório e Unidade de Manejo Sustentável. Esta última procurava conciliar o uso com a proteção dos recursos naturais, mas foi a menos privilegiada na criação das UC (BRITO, 2000). Ressalta-se que um elemento importante na determinação da aceitação da ocupação humana foi o aumento da degradação ambiental em UC decorrente dos efeitos perversos da regulamentação de uso dos recursos naturais sobre a população local (ARRUDA, 2000).

Fora dessa proposta, como consequência do desenvolvimento do conhecimento científico e dos movimentos sociais, foi criada a categoria de Reserva Extrativista (Resex), área utilizada por populações extrativistas tradicionais nas quais os meios de vida e a cultura dessas populações são preservados, assegurando o uso sustentável de seus recursos naturais.

As transformações nas idéias e ações sobre a proteção no Brasil, no início dos anos 90, tiveram a influência da IIª Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), em 1992, na cidade do Rio de Janeiro (Rio-92). Ela estimulou as discussões sobre a questão ambiental brasileira, nela introduzindo a participação das ONGs ambientalistas, e acelerou uma série de propostas relacionadas ao meio ambiente por parte do Governo Federal, inclusive sobre as categorias de manejo propostas pelo SNUC (LEIS, VIOLA, 1996). Uma delas foi o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA), iniciado em 1991 e encerrado em 1996 e vinculado a financiamento externo, que obteve resultados na recuperação e implantação de UC, apoiando experiências de co-gestão.

Em 1992, a proposta do SNUC foi transformada em projeto de lei, só aprovado com modificações, em 2000. Nele, foi incorporada noção de desenvolvimento sustentável da Rio – 92 para pensar a conservação com ocupação humana, através da idéia de manejo sustentável da natureza (DIEGUES, 2000).

A inclusão de questões como o “saber local”, a participação da população local nas decisões sobre suas práticas materiais, foi sendo lentamente incorporada na gestão de UC ao longo dos anos 90, gerando algumas experiências que resultaram em melhoria das condições de existência material da população local, através de atividades de conservação (CASTRO, 2000). Assim, a ocupação humana é definitivamente aceita nas diretrizes para UCs. Contudo, as dificuldades de efetivá-la permanecem.

### **1.3. DO RECONHECIMENTO À PARTICIPAÇÃO**

O atual SNUC foi instituído pela Lei nº 9.985 de 2000. Ele foi o resultado de mais de oito anos de debates e enfrentamento de interesses que envolveram ambientalistas, cientistas, ONGs, representantes de populações tradicionais, organizações ambientalistas internacionais, organizações privadas e outros, nos quais as questões relativas à ocupação humana em UC foram as mais polêmicas (LEITÃO, 2002).

Ele estabelece o “desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais” como um de seus objetivos, incorporando-o ao conceito de conservação definido como

...o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral (Lei nº 9.985, Art. 2º. II).

Dois tipos de UC foram criados: as Unidades de Proteção Integral, das quais fazem parte a Estação Ecológica e o Parque Nacional, com o objetivo de “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais”, como a pesquisa e educação ambiental e as Unidades de Uso Sustentável, das quais fazem parte a Resex e a APA, além de seis outras categorias com o objetivo de “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”.

Posteriormente à proteção da diversidade biológica, dos recursos genéticos, das espécies ameaçadas e da diversidade dos ecossistemas, o SNUC estabelece como objetivo a proteção dos “recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”. Estabelece como diretriz a garantia dos “meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos”.

Além das populações tradicionais, o SNUC se refere à *população local*. Esta noção nos leva a pensar que aí esteja incluída a parcela da população que, assim como a tradicional, depende do uso direto ou indireto dos recursos naturais que se pretende conservar. Para elas devem ser consideradas suas condições e necessidades “no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais”.

Visando a solução dos conflitos entre população local e restrições de uso dos recursos naturais estabelecidas pela UC, o SNUC garante a participação da população na criação, implantação e gestão das UCs. Neste último caso, através da formação de um conselho consultivo ou deliberativo com a participação dos diferentes atores envolvidos: órgão gestor, representantes das comunidades locais, de universidades, dos poderes públicos, de Ongs, etc. Ainda, para criação de uma UC deve haver a consulta pública. Uma observação que merece ser feita é a de que raras UC federais foram criadas a partir de demanda da sociedade local. A maior parte foi proposta por técnicos, ambientalistas e/ou cientistas.

O SNUC incentiva a criação e administração de UC por populações locais incorporando a perspectiva de “co-gestão” do Congresso Mundial dos Parques de 1982, embora a experiência tenha evidenciado alguns problemas em outros países: barreiras culturais profundas e conflitos de interesses econômicos e políticos entre os atores envolvidos e a ausência de poder político e recursos financeiros que “levam a que as comunidades locais funcionem como parceiros juniores nesse processo” (COLCHESTER, 2000, p. 246). Ou seja, a participação é induzida pelos atores que, em última instância, possuem o controle das UC. Seria somente um instrumento de uma “democracia imagética” (ACSELRAD, 2004).

Sem dúvida o SNUC avançou no que se refere à ocupação humana em UC. No entanto, não rompe “com a rígida e antiga classificação utilitarista do meio ambiente que só enxerga os atores pelo viés maniqueísta de quem faz uso ou não dos recursos naturais” (LEITÃO, 2000, p.77). Todas as discussões e soluções que se colocam posteriormente são, na realidade, subordinadas ao princípio das UC: a conservação (TEIXEIRA, 2005).



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O itinerário percorrido pela discussão sobre ocupação humana no desenvolvimento das UCs vai do preservacionismo ao uso sustentável dos recursos naturais. Tem como pano de fundo os conflitos ambientais resultantes das exigências colocadas pelas UCs para a conservação e as práticas de uso dos recursos naturais das populações nelas incorporadas. Ele parte da exclusão das populações citadas e chega à participação através de canais, dos quais um dos mais importantes é o conselho gestor de UC. Isto ocorre a partir de dois grandes movimentos, imbricados, que se desencadeiam no país a partir dos anos 1980: o processo de democratização e o reconhecimento da importância dos saberes e práticas das “populações locais” na conservação ambiental por parte do conhecimento científico e de alguns atores envolvidos com a conservação via áreas protegidas.

O estágio atual desse itinerário desenvolve as primeiras experiências de participação nas unidades de conservação após a instituição do SNUC, que levantam questões importantes sobre o seu efetivo potencial na gestão de conflitos ambientais em UC (ACSELRAD, 2004).

A prática da participação na gestão de UC ainda é pequena. Das 446 UC brasileiras, apenas 32% possui portaria de criação de conselhos gestores, o que não indica que eles estejam em funcionamento. Estudos como o de LIMONT (2009) começam a analisar a participação, indicando possibilidades dos conselhos gestores atuarem na resolução dos conflitos através da co-gestão, uma vez criando superando os obstáculos historicamente construídos sobre a ocupação humana em unidades de conservação.

## Referências Bibliográficas

- ACSELRAD, Henri. 2004. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In ACSELRAD, Henri, (Org.) Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll.
- ACSELRAD, Henri. Políticas ambientais e construções democráticas. VIANA et al. (org.) O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.
- ARRUDA, Rinaldo S. "Populações tradicionais" e a proteção. In DIEGUES, Antônio Carlos (org.) Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. São Paulo: Hucitec/NUAPAUB-USP, 2000.
- BRITO, Maria Cecília Wey de. Unidades de Conservação: intenções e resultados. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2000.
- CASTRO, Edna. Território, biodiversidade e saberes. DIEGUES, A. C. (org.) op cit., 2000.
- COLCHESTER, Marcus. Resgatando a natureza. DIEGUES, A. C. (org.) op cit., 2000.
- DIEGUES, Antonio Carlos. O Mito Moderno da Natureza Intocada. 2ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.
- \_\_\_\_\_ . Etnoconservação da natureza: enfoques alternativos. DIEGUES, A. C. (org.) op.cit. 2000
- LEIS, H. VIOLA, E. A Emergência e evolução do ambientalismo no Brasil. In LEIS, Héctor Ricardo. O labirinto: ensaios sobre ambientalismo e globalização. São Paulo/Blumenau: Gaia/Fundação Universidade de Blumenau, 1996.
- LEIS, Héctor Ricardo. A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Petrópolis: Vozes: Florianópolis: Ed. Da UFSC, 1999.
- LEITÃO, Sérgio. Presença humana em unidades de conservação: é possível? In LIMA, André (org.) O Direito para o Brasil socioambiental. Instituto socioambiental/Sérgio Antônio Fabris Editor: Porto Alegre, 2001.
- LIMONT, Marcelo. Educação e participação na APA de Guaraqueçaba: a capacitação como instrumento mediação de conflitos ambientais. Curitiba, 2009. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação, UFPR.
- TEIXEIRA, Cristina. 2005. O desenvolvimento sustentável em unidade de conservação: a "naturalização" do social. Revista Brasileira de Ciências Sociais. V. 20, n. 59, p. 51-66.