

Participação social na criação e implantação de Unidades de Conservação no Brasil: o caso do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange

Social participation in the creation and implementation of Conservation Units in Brazil: the case of Saint-Hilaire/Lange National Park

Juliana Quadros*

Ana Clara Giral-di-Costa**

Fernanda de Souza Sezerino***

Péricles Augusto dos Santos****

**Doutora em Zoologia; Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba, Paraná, Brasil
End. Eletrônico: quadros.juliana@hotmail.com*

*** Agroecóloga; Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba, Paraná, Brasil
End. Eletrônico: acgiraldicosta@gmail.com*

**** Gestora Ambiental; Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba, Paraná, Brasil
End. Eletrônico: f.sezerino@gmail.com*

***** Gestor Ambiental; Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba, Paraná, Brasil
End. Eletrônico: guto.pericles@gmail.com*

doi:10.18472/SustDeb.v6n3.2015.16318

Recebido em 23.09.2015

Aceito em 27.10.2015

ARTIGO - VARIA



RESUMO

Os conselhos são mecanismos importantes de participação social no País, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988. No campo ambiental, destacamos o papel dos conselhos gestores de Unidades de Conservação, estabelecidos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), reconhecido internacionalmente como modelo de inclusão social e gestão participativa de áreas protegidas. Tivemos como objetivo analisar a experiência da criação e gestão do Conselho Consultivo do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange, no litoral do Paraná. Para tal, somamos observações sistematizadas dos autores com a análise qualitativa de dados secundários e com a análise qualitativa e quantitativa de dados primários. Podemos concluir que, apesar da participação social estar assegurada por normativas legais, ela não é totalmente efetiva na prática. O caso do PNSHL é um exemplo comprometido com a aplicação dos instrumentos que possibilitam a inclusão das comunidades do entorno e da sociedade civil em geral no processo de gestão.

Palavras-chave: Áreas Protegidas. Conselho Gestor. Gestão Participativa. Litoral do Paraná. Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

ABSTRACT

Councils are important mechanisms of social participation in Brazil, especially after the promulgation of the Federal Constitution of 1988. Protected areas management councils, established by the Conservation Units National System (Sistema Nacional de Unidades de Conservação, SNUC, in Portuguese), play a vital role in the environmental field, which is internationally recognized as a model for social inclusion and participatory management of protected areas. In the present study, the authors aimed to analyze the experience of the Advisory Council of the Saint-Hilaire/Lange National Park (PNSHL) located in the coast of Paraná State. This article analyzes the results of participant observation performed in the council. Methods also included the qualitative analysis of secondary data and a qualitative and quantitative analysis of primary data. Authors conclude that, despite innovations in environmental laws, social participation is not fully effective in practice. The case of PNSHL is an example of the commitment to the implementation of instruments that allow the inclusion of the surrounding communities and of society as a whole in the management processes of conservation units.

Keywords: Management Council. Participatory Management. Protected Areas. Paraná Coast. National System of Conservation Units.

1. INTRODUÇÃO

A partir da promulgação da atual Constituição Federal, em 1988, vários autores têm realizado pesquisas no campo da participação social, buscando compreender como se dá a aplicação dos instrumentos previstos nas legislações e analisando exemplos específicos em diversas regiões do País (p. ex. AVRITZER, 2007; GOHN, 2007; HOROCHOVSKI e CLEMENTE, 2012; JACOBI, 2003). Os conselhos gestores constituem-se em experiências exemplares nesse sentido, pois permitem a vinculação entre sociedade civil, participação e representação, a partir da relação entre organizações da sociedade civil e defesa de direitos dos setores excluídos, como relata Lüchmann (2007).

No campo ambiental não é diferente, especialmente quando se trata da gestão de áreas protegidas. Os conselhos das Unidades de Conservação, quando funcionam de forma participativa¹, como prevê o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), têm resultado em experiências positivas, tanto no relacionamento dos órgãos gestores com as comunidades do entorno das unidades, como no cumprimento do seu objetivo principal – a conservação da natureza.

Buscando o diálogo entre autores das Ciências Políticas e Ciências Ambientais, este artigo teve como objetivo analisar a experiência da criação e gestão do Conselho Consultivo do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange (PNSHL), Unidade de Conservação de Proteção Integral no litoral do Paraná. Para tanto, buscou-se organizar o texto em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte é apresentado o histórico da participação popular no Brasil e a construção de espaços participativos. Na segunda parte são enfocados os processos de participação social na criação e na implantação de Unidades de Conservação no Brasil. Por fim, analisamos, na terceira parte, os resultados desses processos participativos, tomando como exemplo a experiência do Conselho Consultivo do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange.

Para a construção dos históricos e dos processos de participação social na criação e na implementação das Unidades de Conservação no Brasil, foram realizados levantamentos de bibliografias que abordem ou discutam aspectos relacionados à participação popular e à construção de espaços participativos. Para analisar a experiência do Conselho Consultivo do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange, sistematizamos os dados secundários disponibilizados pela gestão do Parque em seu principal canal de comunicação com a sociedade (<https://parnasainhilairrelange.wordpress.com>). Associamos a esse conjunto de dados secundários dados primários oriundos das listas de frequência dos conselheiros nas reuniões ordinárias e extraordinárias de 2008 a 2015, cedidas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); observações das reuniões do Conselho Gestor do PNSHL, de uma das autoras do presente trabalho, como conselheira no período de 2011 a 2015; e observações de dois autores em ações desenvolvidas pelo Conselho Consultivo e suas Câmaras Técnicas, especialmente a I Expedição do Conselho Consultivo do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange.

2. PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL E CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS PARTICIPATIVOS

Historicamente o tema da participação popular no Brasil costuma ser identificado como um debate contemporâneo, que começou essencialmente após a Constituição de 1988. Entretanto, como ressalta Gohn (2007), a questão da participação política no País é um tema presente desde o tempo de lutas da Colônia contra a Metrópole, passando pelas lutas contra a escravidão e pelo sindicalismo anarquista das primeiras décadas deste século.

O fato, porém, é que o Brasil, até o início de seu processo de democratização, pode ser considerado um país com baixa propensão participativa (AVRITZER, 2012) e de caráter essencialmente representativo. Por mais que os cidadãos almejassem a participação, ela só esteve presente nos processos de elaboração de estratégias e tomada de decisão após a década de 1980. Isso se deve, para Avritzer (2012) e Carvalho (2001), às formas verticais de organização da sociabilidade política, decorrentes de um processo de colonização que constituiu uma esfera pública fraca, concentradora, de desigualdade social, que deixaram marcas duradouras e relevantes para o processo de cidadania e participação.

Quando a participação política da sociedade civil (re)surge na década de 1980, ela está diretamente relacionada ao surgimento de espaços públicos alternativos de tomada de decisão e consulta pública. Além disso, como ressalta Avritzer (2012), tais fatos estão relacionados tam-



bém ao crescimento de associações comunitárias, com a reavaliação da ideia de direitos e com a ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado.

Nesse sentido, a (re)construção da democracia ganhou ímpeto após o fim da ditadura militar, em 1985 (CARVALHO, 2001). Nas décadas após o regime autoritário, o Brasil vivenciou então a reconstrução de suas instituições e um crescimento inédito das possibilidades de participação política. Com a abertura política, o País é permeado pelos movimentos retro aduzidos a incorporar, em suas estruturas, a participação da sociedade para além dos procedimentos representativos (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012).

Dessa maneira, desde o início dos anos 1980, as experiências de deliberação participativa no Brasil estão associadas à capacidade que os movimentos populares e instituições da sociedade civil tiveram de explicitar, por meio de pressões populares, demandas relacionadas principalmente a melhores condições de vida, moradia e acesso aos bens e serviços públicos (JACOBI, 2003; LOUREIRO; CUNHA, 2008).

O resultado dessa movimentação política, como nos lembram Loureiro e Cunha (2008), deu-se com a promulgação da Constituição de 1988, que previu logo em seu artigo 1º que “todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Esses atores, ora à revelia do Estado, ora permeados por ele, criam então novos espaços públicos de participação e relacionamento entre Estado e sociedade civil, onde reivindicam e articulam demandas e alianças de resistência popular e lutas pela conquista de direitos civis e sociais (JACOBI, 2003).

Têm-se, também, nesse contexto as vitórias de coalizões de esquerda nas últimas eleições, sobretudo municipais, ocasionando a construção de uma nova instituição e legalização de diversas formas de inserção de associações da sociedade civil nas políticas públicas (AVRITZER, 2007; HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012). Dessa maneira, constituem-se no cenário político experiências participativas envolvendo sociedade civil e suas organizações em conferências e consultas públicas como os Orçamentos Participativos (OPs), as Audiências Públicas (APs), que se aplicam às mais diversas áreas, como as de impacto ambiental e as relacionadas a questões orçamentárias (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012), e os conselhos gestores de políticas públicas, nas áreas de saúde, trabalho, assistência social, educação e meio ambiente (GOHN, 2007; AVRITZER 2012).

Com a profusão de tais arenas, a participação mais direta da sociedade civil em processos decisórios relacionados a interesses coletivos aumenta continuamente (HOROCHOVSKI; CLEMENTE, 2012). Hoje, experiências participativas podem ser vistas de forma muito positiva, pois esses espaços propiciam grandes oportunidades para atores historicamente excluídos sinalizarem suas demandas. Geralmente são esses grupos que, por serem minorias políticas, encontram grandes dificuldades de levar suas demandas ao conhecimento dos órgãos competentes, legisladores e formuladores de políticas públicas.

3. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A construção do modelo brasileiro de áreas protegidas é datada de iniciativas ainda nos períodos Colonial e Imperial, como relatam diversos autores (URBAN, 1998; LITTLE, 2003; PÁDUA, 2004; MEDEIROS et al., 2004; MEDEIROS, 2005). Porém, as propostas estavam focadas, sobretudo, na proteção de recursos renováveis de grande relevância econômica (MEDEIROS et al., 2004). Contudo, como ressaltam os autores, a instituição de áreas protegidas no País foi um fenômeno típico do Período Republicano. Ao longo do século XX, principalmente da década de 1930, a questão ambiental e, em especial, a proteção da natureza, se impôs na agenda de reformas do Estado, sendo incorporada no aparato jurídico e institucional brasileiro, como objetivo

complementar à política de desenvolvimento nacional. Isso pode ser observado na Constituição de 1934, onde, pela primeira vez, a proteção da natureza aparece como princípio básico e é considerada “patrimônio nacional admirável a ser preservado” (LITTLE, 2003; MEDEIROS et al., 2004).

Nessa época, surgiram diversos dispositivos legais, como o Código Florestal (1934), o Código de Caça e Pesca (1934), o Código de Águas (1934) e o Decreto de Proteção dos Animais (1934), e foram criadas as duas primeiras UC do País: o Parque Nacional de Itatiaia, em 1937, no Rio de Janeiro, e o Parque Nacional do Iguaçu, em 1939, no Paraná. Para Medeiros e Garay (2006) a dinâmica temporal da criação desses diversos instrumentos refletiu tanto as expectativas sociais dos grupos interessados como também os arranjos políticos e institucionais que exercem pressão ou influência sobre o Estado. Apesar disso, pode-se observar ao longo das décadas que a participação social não era totalmente assegurada durante a criação e implantação desses instrumentos, gerando um quadro de conflitos socioambientais que permanece até os dias atuais.

Como nos lembram Loureiro e Cunha (2008), a promulgação da Constituição de 1988 explicitou a necessidade de construção de espaços públicos de definição e execução de políticas públicas em vários setores, entre eles, o de meio ambiente. Ou seja, a promulgação da Constituição Federal de 1988 é um marco, não só da participação social em geral, como no histórico ambiental do País, visto que considera como direito fundamental o “meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Nesse universo, um dos pressupostos do artigo 225 da Constituição, por exemplo, atribui ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o ambiente ecologicamente equilibrado para presentes e futuras gerações (QUINTAS, 2004 apud LOUREIRO; CUNHA, 2008). Somado a isso e ao “efeito Rio 92”, instituíram-se conselhos, comitês de bacias hidrográficas, Agendas 21, coletivos jovens e outras instâncias que, baseados em leis e acordos específicos, muito vêm contribuindo para a consolidação da participação popular nas diversas esferas de consulta e decisão das políticas ambientais no País (LOUREIRO; CUNHA, 2008).

Cabe destacar, diante dos objetivos deste artigo, dois importantes instrumentos: a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída sob a Lei Federal Nº 6.938 de 1981, que deu um salto na constituição de espaços públicos e na definição de parâmetros de gestão da coisa pública (JACOBI, 2003), o que Coletti (2012) entende como sendo o reflexo da realidade ambiental e social da época; e o princípio da participação – princípio geral do direito ambiental expresso no artigo 10 da Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992 – que assegura a participação de todos os cidadãos nas questões do meio ambiente (MACHADO, 1994 apud RODRIGUES, 2005).

Contudo, no contexto ambiental, a instituição de espaços públicos alternativos e a ampliação da percepção dos problemas ambientais estão associadas, na maioria das vezes, à emergência dos movimentos socioambientais. Com a participação ativa desses movimentos, cuja expressão jurídica mais evidente é a das Organizações Não Governamentais (ONGs), é possível dizer que hoje os conselhos, consultivos e deliberativos, são fortalecidos e reconhecidos como parte componente da gestão ambiental em todos os níveis de governo: federal, estadual e municipal (JACOBI, 2003). Isso ocorre, conforme demonstrado por Medeiros et al. (2004), visto que as ONGs ambientalistas e socioambientalistas contribuem para estabelecer uma nova via de comunicação e representação da sociedade ante os poderes políticos constituídos.

Nessa linha, os autores destacam que, com a redemocratização do País, a partir de 1985, e a posterior crise do Estado, surge uma nova fase da expansão e reestruturação da proteção da natureza no Brasil, que teve muitos avanços, entre eles: a nova Constituição Brasileira (1988); a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama),



após a extinção do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal em 1989; o upgrade da temática ambiental sob a ótica da política institucional, por meio da criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), e a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc) em 2000.

Esse movimento democratizante refletiu-se nos processos de criação e implantação das Áreas Protegidas do País, principalmente nas UC que, até então, enfrentavam diversos problemas de gestão, pois não existia um órgão ambiental e legislações específicas sobre a criação, implantação e gestão dessas áreas, como afirma Medeiros (2005). Segundo o autor, as responsabilidades de execução, fiscalização e gestão dessas áreas pertenciam a diferentes órgãos, além das diversas tipologias de áreas protegidas criadas por legislações distintas que, inclusive, eram sobrepostas em alguns casos.

Somente após anos tramitando no Congresso, o Snuc é instituído pela Lei Federal Nº 9.985/2000, como forma de regulamentar o artigo 225 da Constituição Federal e definir critérios mais objetivos para a criação e gestão de algumas tipologias e categorias de áreas protegidas que antes se encontravam dispersas em diferentes instrumentos legais (MEDEIROS, 2005), como o Decreto Federal No 84.017, de 1979, que regulamentava os Parques Nacionais brasileiros.

As legislações ambientais brasileiras, principalmente o Snuc, são reconhecidas internacionalmente por apresentarem uma abertura do modelo tradicional de implantação das UC, já que não se resumiram a uma “cópia” do modelo norte-americano, como afirmam Medeiros et al. (2004). Porém, esse processo de construção do Snuc foi uma “verdadeira batalha” entre diversos grupos envolvidos com posições opostas, como afirmam Medeiros e Garay (2006), sendo que um dos pontos mais polêmicos era a questão da participação popular no processo de criação e gestão das UC.

Apesar de no texto do Snuc ter prevalecido a vertente preservacionista, houve muitos avanços em prol da inclusão social. Medeiros et al. (2004) explicam que isso se deu em resposta a três fatores fundamentais: a lógica da conservação e uso, com participação da sociedade civil, paralela à lógica da preservação; a preservação/conservação como instrumento geopolítico e a necessidade de adequar o sistema de áreas protegidas à dimensão continental, pluricultural e megadiversa do Brasil. Esses avanços podem ser observados a partir do artigo 4º do inciso XIII, ressaltando que o Snuc tem como objetivo também “proteger os recursos naturais necessários à subsistência dos povos e comunidades tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”.

Nesse sentido, Arruda (1999) relata que a organização e a mobilização das comunidades tradicionais foram essenciais para a criação das UC da categoria de Uso Sustentável, principalmente as Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Já para Little (2002) a instituição do Snuc foi a consolidação da vertente socioambientalista no País, em defesa dos direitos das comunidades tradicionais.

Com a publicação da Lei e do Decreto Nº 4.340/2002, que regulamenta o Snuc, os conselhos foram incorporados como espaços de consulta ou deliberação nas UC, formalizando uma instância de gestão participativa para essas áreas e iniciando uma nova etapa na gestão ambiental no País (MILARÉ, 2005; LOUREIRO; CUNHA, 2008).

Contudo, a participação popular no contexto dessas áreas se dá por meio de diversos processos. A começar, como preconiza a Lei do Snuc em seu Art. 22, parágrafo 2º, a participação ocorre anteriormente ao ato da criação da área a ser protegida, por meio de consultas públicas com ampla participação dos setores envolvidos na definição da localização, dimensão e limites da UC, e de debates sobre a categoria a ser adotada (MMA, 2004). Posteriormente, segundo o

artigo 27, cada UC deve dispor de um Plano de Manejo que, idealmente, deve resultar de um processo em que haja participação de diversos segmentos da sociedade como cientistas, representantes da comunidade local e de outros grupos interessados (RODRIGUES, 2005). O Snuc também estabelece a possibilidade de gestão compartilhada das Unidades de Conservação, por meio de termos de parceria entre os órgãos gestores e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip).

Além desses espaços, o Snuc prescreve que cada unidade deve dispor de um Conselho. No caso de Unidades de Conservação de Proteção Integral e as Florestas Nacionais, esse Conselho deve ser consultivo, presidido por um órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, proprietários de terra, quando for o caso, e representantes de populações tradicionais, caso nela residam, sempre que possível, paritário, considerando as peculiaridades regionais (SNUC, 2000, Art. 17 e 29; Decreto Federal Nº 4.340/2002, Art. 17). Já Unidades de Conservação de Uso Sustentável, como as Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável, o Conselho deve ser 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, e os planos de manejo devem ser aprovados pelo Conselho Deliberativo (SNUC, 2000, Art. 18 § 2o e § 5o; Art. 20 § 4o e § 6o).

Para Rodrigues (2005), ainda que alguns conselhos sejam consultivos, trata-se, sem dúvida, de uma importante novidade da lei a instituição de colegiados atuando na gestão de Unidades de Conservação. Essa iniciativa, segundo o autor, garante maior transparência e fiscalização sobre uma área protegida, além de possibilitar a participação e o envolvimento da sociedade civil. Loureiro e Cunha (2008) também ressaltam que, entre os diversos meios de participação, os conselhos destacam-se por se constituírem em um dos espaços de maior aceitação para se estabelecer formas de gestão e diálogo entre as organizações da sociedade civil e os governos na configuração do Estado e de políticas públicas específicas.

Nessa mesma linha de argumentação, Jacobi (2003) afirma que tais espaços são fundamentais para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada. A ampliação desses espaços favorece qualitativamente a capacidade de representação dos interesses e a qualidade e equidade da resposta pública às demandas sociais e despertando, principalmente, o desenvolvimento de uma consciência ambiental coletiva. Entretanto, influenciando nesse processo de participação social, estão juntos o ensejo de participar do cidadão, de representar um coletivo, porque entende que é responsável e capaz de provocar e construir mudanças; a mobilização social, ou seja, o “ato de convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido compartilhado” (TORO & WERNECK, 2004); e a abertura do gestor público à participação social verdadeira, ao exercício da escuta, especialmente daqueles que historicamente foram os tomadores de decisão e os únicos gestores das UCs.

Sobre a importância do papel do gestor na construção da participação social, parece haver uma nova postura em formação desde a criação do ICMBio, em 2007, quando tem início um processo de planejamento estratégico no qual ficou definido que a missão do Instituto é “proteger o patrimônio natural e promover o desenvolvimento socioambiental”. Nessa perspectiva, firma-se o compromisso do órgão com a promoção do desenvolvimento socioambiental das comunidades locais, com a gestão dos conflitos e com a gestão participativa. Então, sob a Portaria Nº 528/09, o ICMBio cria a Academia Nacional de Biodiversidade, Acadebio, um espaço voltado para a capacitação de técnicos, onde são desenvolvidas diretrizes, instrumentos e metodologias para a elaboração e monitoramento de ações de educação ambiental, mediação de conflitos, entre outras ferramentas necessárias para a concretização da gestão ambiental participativa.



Como destacado por Lotta (2012) o papel dos implementadores das políticas públicas, chamados “burocratas de rua” (os gestores da UC, nesse caso), é decisivo para o sucesso ou não destas. Os “burocratas de rua” não atuam executando apenas ações predeterminadas (previstas nas políticas), mas são influenciados (positiva ou negativamente) por diversos fatores que impactam sua forma e capacidade de moldar os resultados das políticas.

Contudo, tais espaços dialógicos dos conselhos não devem ser vistos como garantia da participação e da democracia. Segundo Loureiro e Cunha (2008), também se relatam dificuldades na efetivação e no funcionamento dos conselhos de UC, que vão desde a ambiguidade ou a omissão da lei, referente a algumas categorias de UC, à falta de procedimentos claramente definidos, que impedem a utilização desse instrumento como um espaço de construção da cidadania.

Para os autores isso pode estar atrelado também ao pouco tempo de existência dos conselhos, visto que foram estabelecidos apenas nos anos 2000, com o Snuc, e ao caráter histórico de conflitos e de ausência de estratégias de diálogo entre órgãos ambientais e setores populares envolvidos em áreas protegidas. Isso tem gerado um contexto de mútua desconfiança e um afastamento que dificulta a reversão do cenário centralizado de gestão ambiental dominante no País.

O fato de muitas UC terem sido criadas de cima para baixo (top-down), sem participação social em sua definição, dificulta o sentido de pertencimento que auxiliaria na criação de um espaço de tomada de decisões, onde seria necessária a confiança na obediência das normas estabelecidas e acordadas no grupo (LOUREIRO; CUNHA, 2008). Na maioria dos casos isso se deve ao fato de a criação das UC ser feita mediante ato do Poder Executivo (SNUC, 2000, Art. 22), isto é, presidentes, governadores e prefeitos podem redigir e assinar decretos para o estabelecimento de UC, sem a participação da população, Câmara e Senado. Somado a isso, na criação de Estações Ecológicas e Reservas Biológicas – UC de Proteção Integral – não são obrigatórias consultas públicas, conforme trata o parágrafo 4o, do Art. 22, do Snuc.

Cabe ressaltar que o parágrafo 1º, do Art. 22, do Snuc foi vetado. Ele estabelecia a criação de UC também por atos do Poder Legislativo, ou seja, por meio de Projeto de Lei. Conforme descrito nas “Razões do Veto”, esse parágrafo era inconstitucional, já que ao exigir lei para a criação e definição desses espaços territoriais a serem protegidos, o Snuc subtrairia a competência atribuída ao Poder Executivo na Constituição Federal. Porém, ao mesmo tempo, apresenta o inciso III, do Art. 225, da Constituição Federal, que incumbe ao Poder Público, Executivo e Legislativo, a definição desses espaços protegidos, sendo que a alteração e a supressão das áreas somente são permitidas através de lei.

Pode-se perceber que o veto e o estabelecimento de atos de criação de UC apenas pelo Poder Executivo é o mecanismo político que se tem usado para criar novas Unidades de Conservação, contrariando os preceitos de participação popular e a própria conquista adquirida pelos movimentos socioambientalistas, visto que os procedimentos são menos participativos e menos transparentes do que os trâmites de um Projeto de Lei, por exemplo.

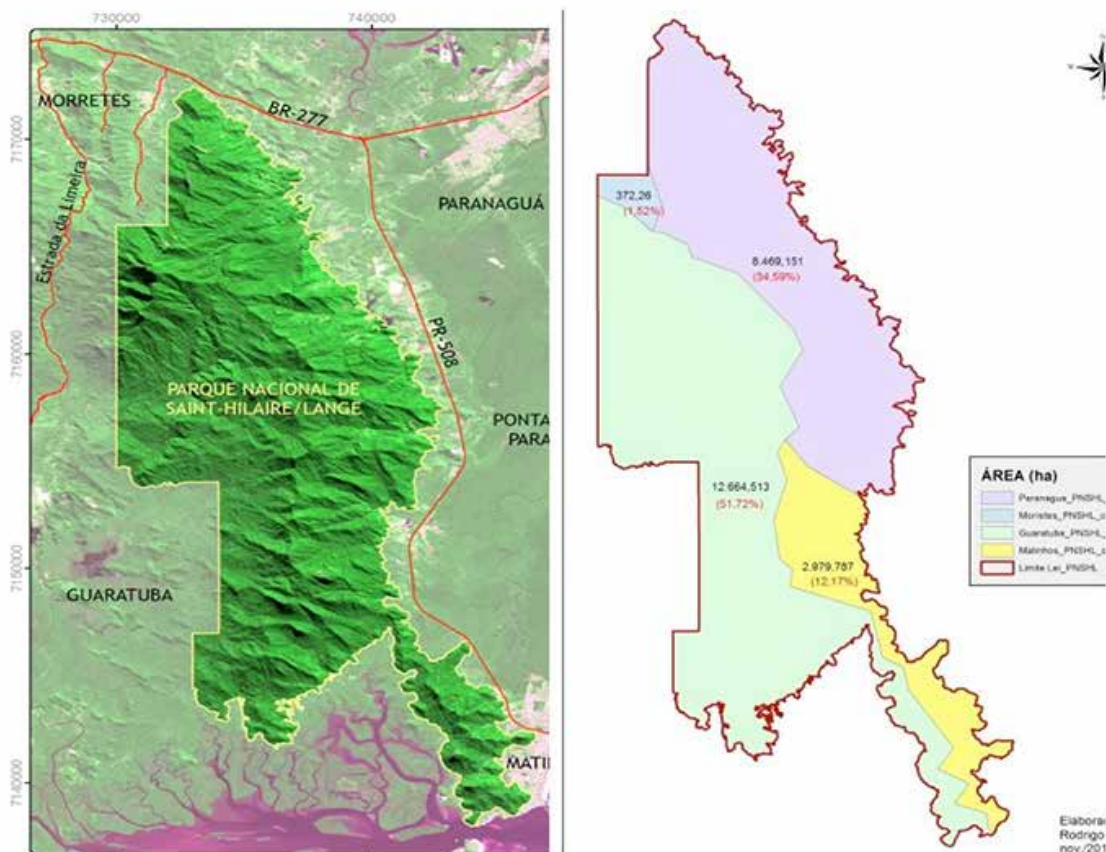
Entretanto, como ressaltam Loureiro e Cunha (2008), esses entraves precisam ser entendidos em suas contradições e potencialidades, constituindo os conselhos gestores de UC em espaços públicos que merecem ser resguardados e fortalecidos com uma participação direta e, no qual, os cidadãos aprendam a construir uma cultura democrática, popular e cidadã no Brasil.

4. O CASO DO CONSELHO CONSULTIVO DO PARQUE NACIONAL DE SAINT-HILAIRE/LANGE (PNSHL)

Responsável pela proteção de 25.118,90 hectares de Mata Atlântica em suas diversas formações – Floresta Ombrófila Densa Submontana, Montana e Altomontana e Campos de Altitude – o Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange (PNSHL) foi a primeira Unidade de Conservação (UC) do Brasil a ser criada por Lei (Lei Nº 10.227, de 23 de maio de 2001).

Com os objetivos de conservar os ecossistemas da Mata Atlântica e assegurar a estabilidade ambiental dos balneários sob sua influência, garantindo a qualidade de vida das populações litorâneas e a manutenção e preservação dos mananciais de abastecimento da região, sua área se distribui em quatro dos sete municípios do litoral do Estado do Paraná: Paranaguá, Morretes, Guaratuba e Matinhos (Figura 1).

Figura 1 – Localização do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange (PNSHL, esquerda) e porcentagem do território de cada município abrangido pelo PNSHL (direita).



Fonte: PNSHL; Elaboração: Rodrigo Filipak Torres.

O Parque conta atualmente com uma equipe de cinco profissionais (três analistas ambientais, uma técnica administrativa e um secretário) e um estudante estagiário. Ainda sem plano de manejo (em processo de elaboração), o Parque possui oficialmente seu Conselho Consultivo desde 25 de junho de 2008, criado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) por meio da Portaria Nº 37/2008.

Como ressaltam Limont et al. (2007) o processo de criação do Parque foi atípico, conduzido pelo Congresso Nacional na forma de Lei Federal, não contando com a participação das comunidades locais. Esse processo resultou no estabelecimento de emblemáticos conflitos socioambientais com o entorno da UC e no desconhecimento sobre as implicações que a criação da unidade traria às atividades e aos modos de vida da população local, já que essas questões são discutidas e esclarecidas durante as audiências públicas que antecedem a criação dos Parques Nacionais. Diante desse cenário, a equipe do PNSHL procurou desenvolver um trabalho diferenciado durante a criação do Conselho Consultivo de forma a instituir e promover a participação social da comunidade local, por meio de princípios e metodologias participativas, como a pesquisa participante e a pesquisa-ação, na tentativa de aproximar o entorno com a gestão da UC.

Nesse sentido, Limont et al. (2007) explicam que o processo de formação do Conselho Consultivo do PNSHL foi desenvolvido em três etapas distintas: etapa I, diagnóstico socioeconômico; etapa II, curso de capacitação; e etapa III, oficina de formação (Tabela 1). Todo esse processo foi conduzido pelo então Instituto de Ecoturismo do Paraná (IEPR), que atuou em parceria com a equipe de gestão do Parque e contou com o apoio do próprio Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ibama, por meio do Programa PDA – Mata Atlântica, do Ministério do Meio Ambiente, financiado pelo banco KFW, através da cooperação bilateral Brasil/Alemanha (GTZ). O principal desafio do PDA é demonstrar, a partir de experiências inovadoras, a possibilidade efetiva de construção, em bases socioambientais, de estratégias de desenvolvimento sustentável. A partir dos aprendizados obtidos com essas experiências, o objetivo é estimular a formulação de políticas públicas que contribuam para a difusão e incorporação dessas estratégias por outras comunidades, organizações e instituições governamentais.

Tabela 1: Etapas do processo de formação do conselho consultivo do Parque Nacional Saint-Hilaire/Lange

Etapas	Ações
Etapa I	Diagnóstico socioeconômico: realizado em 24 comunidades dos 04 municípios do entorno do PNSHL, utilizou entrevistas semiestruturadas como ferramenta de coleta de dados e teve como objetivos: mapear e identificar as lideranças comunitárias e levantar informações relativas ao contexto do Parque (potencialidades, problemas e conflitos socioambientais).
Etapa II	Curso de capacitação: realizado com objetivo de identificar e valorizar a atuação das lideranças locais em suas próprias comunidades, no sentido de criar um movimento pró-ativo de participação da base comunitária, que seriam essenciais na etapa III.
Etapa III	Oficina de formação: estruturada em 04 módulos temáticos, as oficinas de formação tiveram como objetivo: explicar para a comunidade o que é um conselho, como funciona um conselho, para onde caminha o Conselho do PNSHL e quem fará parte do Conselho do Parque. Foram utilizadas técnicas de mediação de conflitos, visualização móvel, coleta de ideias, vivências e dinâmica de plenárias intercaladas com momentos de trabalho em pequenos grupos. O tema de cada módulo, seus objetivos e as atividades utilizadas estão descritas abaixo, devido a sua importância conceitual e estrutural:

Fonte: Limont et al., (2007); Tabulação dos autores.

O projeto executado pelo IEPR envolveu 538 famílias de comunidades urbanas e rurais com o intuito de instituir e promover a participação social no processo de gestão do PNSHL. Participaram também quatro Prefeituras Municipais; a Universidade Federal do Paraná (UFPR – Campus Litoral); associações locais (Associação Águias Marumbi – Águias Marumbi, Associação de Produtores Rurais e Moradores do Mundo Novo Saquarema – Aprumus, Associação de Produtores

Rurais do Município de Paranaguá – Aprumpar, Associação Amigos da Mata – Asdama, Associação de Moradores do Cabaraquara Rio Alegre – Amcra); Fundação Municipal de Turismo de Paranaguá – Fumtur; Rotaryclub e algumas lideranças locais da região (LIMONT et al., 2007; IEPR, 2015).

Em se tratando, a criação do conselho, de um processo participativo, buscou-se envolver as comunidades locais desde o início (LIMONT et al., 2007). Assim, a criação do Conselho envolveu uma série de encontros realizados no período de 2006 a 2007, com a participação de moradores das comunidades do entorno do Parque, e reuniões com representantes dos setores públicos, privados e organizações não governamentais. Esse processo resultou em um colegiado composto por 32 representações, distribuídas da seguinte forma: 10 instituições do setor público, incluindo o ICMBio; 11 representações distribuídas entre o setor produtivo, o terceiro setor (organizações não governamentais) e instituições de ensino superior; e 11 representações comunitárias, que agrupam as 27 comunidades existentes na região vizinha ao Parque.

Essa composição vigorou até maio de 2012, quando foi aprovada, em assembleia, a reestruturação do Conselho. Durante o período de 2007-2011, algumas organizações não governamentais, outras ligadas ao Setor Produtivo e a PUC/PR solicitaram seu desligamento do colegiado, ou ultrapassaram o número de faltas permitido no Regimento Interno, e foram substituídas por outras instituições, mediante indicação e aprovação por parte dos Conselheiros em Reuniões Ordinárias.

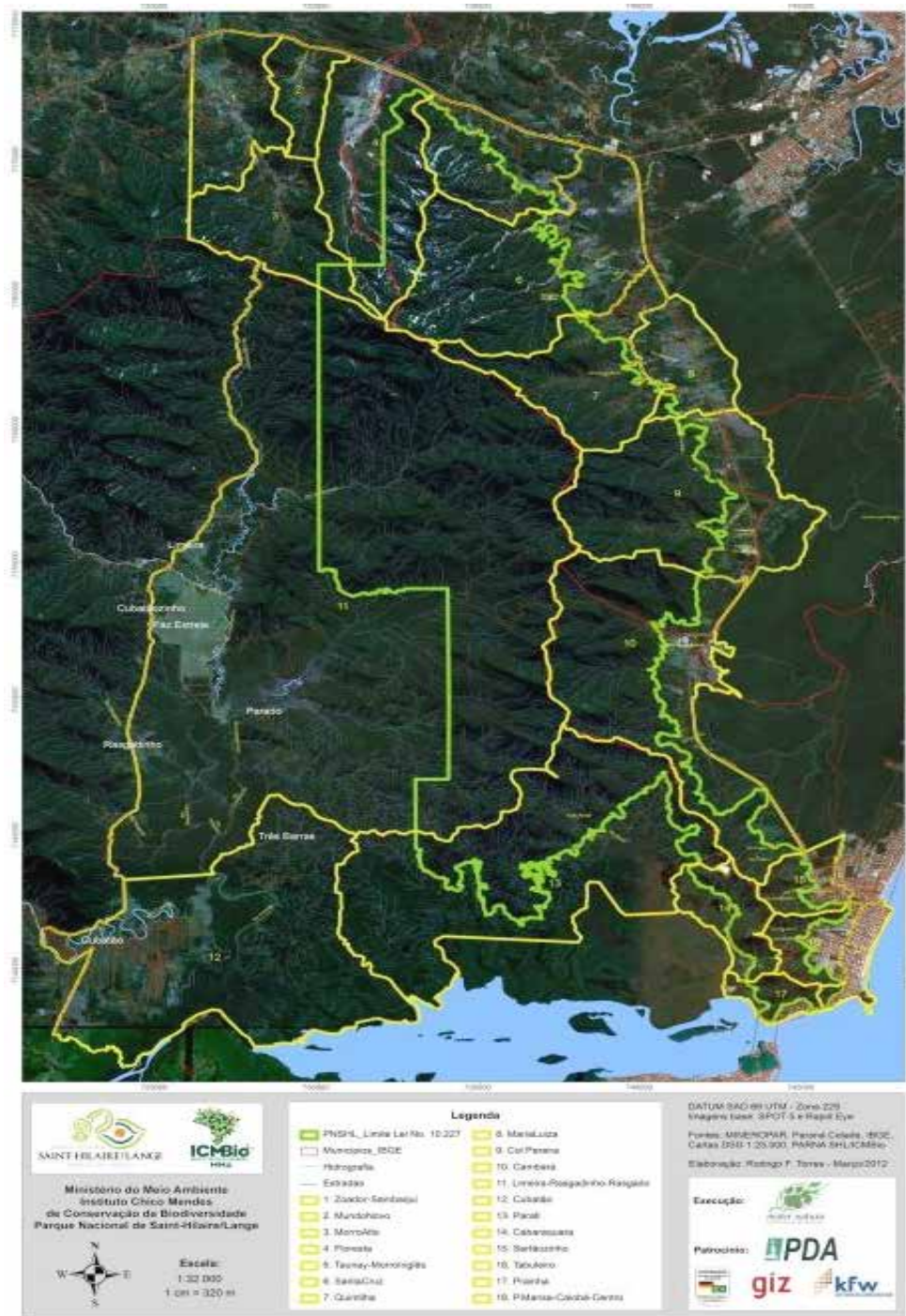
Cabe ressaltar que em 2010, considerando a necessidade de estabelecer e definir critérios para a formação e funcionamento dos Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação federais, o ICMBio estabelece diretrizes, normas e procedimentos para a formação e o funcionamento desses Conselhos por meio da edição da Instrução Normativa Nº 11, em 8 de junho de 2010. Dessa forma, o Conselho do PNSHL cria uma Comissão em 2011 para a adequação do Regimento Interno (Instrução Normativa Nº 11/2010), e também elaborou um estudo sobre a viabilidade da alteração na composição dos membros do Conselho, principalmente relacionado ao aumento de membros das comunidades do entorno do PNSHL.

Esse processo resultou na modificação do Regimento Interno, incluindo as sugestões apresentadas pela Comissão e a alteração do número de membros, considerando a espacialização dos territórios abrangidos por cada comunidade a fim de aumentar a representatividade dessas comunidades no Conselho. Cabe a ressalva de que estas foram previamente consultadas sobre a concordância em eleger um representante para participação no Conselho. Essa ação foi realizada em parceria com a Oscip Mater Natura, por meio do Projeto PDA 468-MA: “Gestão Integrada de UCs: a capacitação como estratégia de conservação”.

Assim sendo, a partir da 12ª Reunião Ordinária, realizada em 22 de maio de 2012, o Conselho Consultivo do PNSHL passou a conter 40 representantes, sendo 12 de instituições governamentais, 11 somando terceiro setor, setor produtivo e instituições de ensino superior atuantes na região e 17 representantes de comunidades do entorno do Parque (Figura 2).



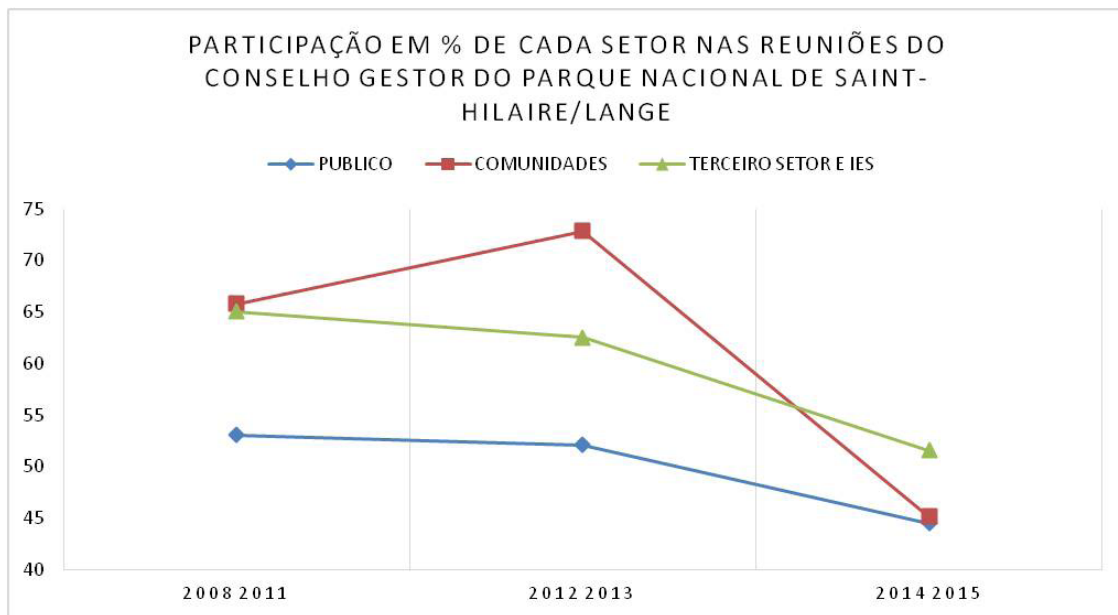
Figura 2 – Localização das comunidades do entorno do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange (PNSHL) que possuem representantes no Conselho Consultivo do Parque.



Fonte: PNSHL; Elaboração: Rodrigo Filipak Torres.

A análise quantitativa e qualitativa das presenças dos conselheiros ocupantes das cadeiras nas 24 reuniões ordinárias ou extraordinárias do Conselho Gestor do PNSHL, entre 2008 e outubro de 2015, acusa um decréscimo na participação desde a sua criação, particularmente acentuado na representação das comunidades que, após um aumento discreto na presença dos representantes no biênio 2012-2013, apresentou queda significativa no período 2014-2015 (Figura 3).

Figura 3 – Presença dos representantes no Conselho Gestor do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange (PNSHL) de 2008 a 2015, expressa em fração.



Fonte: Elaboração dos autores.

Procurando compreender a causa do decréscimo na frequência dos representantes, particularmente no biênio 2014-2015, observa-se que quatro cadeiras do setor público nunca foram representadas nas reuniões, quais sejam: a polícia ambiental, as prefeituras de Morretes e Matinhos e a Mineropar. Quanto às comunidades, observamos que duas cadeiras estão sem representação desde 2014: uma referente aos bairros da área urbana de Matinhos (Tabuleiro, Jardim Schaffer e Vila Nova) e outra referente às comunidades distantes do local de realização das reuniões (Limeira, Rasgado, Rasgadinho e Parado). Além disso, mais duas comunidades estão sem titular na representação, ou seja, possuem apenas o suplente (Colônia Pereira e a comunidade de Floresta). Sobre esta última, cabe destacar que ela foi praticamente extinta pelos deslizamentos de terra ocorridos em março de 2011, após as análises técnicas, realizadas pela Mineropar, classificarem a área como “em desastre”, ou seja, sob permanente risco para seus habitantes.

A partir de então, por ordem do Ministério Público Estadual, a área foi desocupada restando pouca possibilidade de representação. Sobre o setor produtivo, ONGs e as instituições de ensino superior, verificamos que a queda na representação no último biênio deve-se principalmente à ausência dos representantes do setor produtivo de Guaratuba e de Morretes.

Analisando a representação por município, interessante observar que Paranaguá, nos três segmentos analisados, sempre foi o município mais representado, valorizando a participação na gestão do PNSHL. Guaratuba e Matinhos são os menos representados ao longo do tempo. Sobre a representação de Guaratuba, observa-se que, apesar de quase 52% da área do Parque estar localizada nesse município (PNSHL, 2015), particularmente na área rural, o setor produtivo e uma parte das comunidades rurais não têm sido representados. Quanto à fraca representação de Matinhos nos três segmentos no último biênio, cabe ressaltar que é o único município com interface direta de sua área urbana, aquela com maior densidade demográfica, com a área do Parque. Por essa razão ocorre a intensificação de conflitos socioambientais gerando muitas demandas para a gestão da UC (comunicação. pessoal. R. Filipak). Isso deveria refletir em um

maior contato entre a gestão pública municipal, o representante da comunidade e a gestão da UC, o que parece não acontecer.

Embora a análise objetiva das frequências dos representantes nas reuniões do conselho, realizada no parágrafo anterior, nos permita algumas conclusões, há outras questões de maior subjetividade permeando e condicionando a eficiência da representação. Nesse sentido, em um estudo realizado recentemente (CAMPOS et al., 2015) sobre a percepção de representantes no Conselho (n=12) e de membros das comunidades (n=18) da face leste da Serra da Prata, no entorno imediato do PNSHL, as chamadas Colônias, sobre a gestão do PNSHL, foram obtidos dados primários por meio de entrevistas. Os resultados evidenciam o desconhecimento da comunidade sobre quem é o seu representante no Conselho (55% dos entrevistados), o que permite questionar a legitimidade dessa representação. Adicionalmente, a falta de diálogo entre o representante e a comunidade não viabiliza a amplificação das construções dialógicas feitas nos espaços do Conselho e em outros momentos de representação para os coletivos ali representados.

Contraditoriamente, quando foram entrevistados os representantes, 92% disseram ser informados das atividades do conselho, 83% consideram sua própria participação no Conselho importante, 67% se dizem ouvidos nos espaços de diálogo dessa instância consultiva e 41%, quando questionados sobre a sua ação/atuação para a gestão do PNSHL, mencionaram em primeiro lugar a representação da comunidade perante o Parque. Embora o número de entrevistados por Campos et al. (2015) imponha limitações às conclusões possíveis, fundamentalmente podemos evidenciar a necessidade de reflexões sobre o papel do representante da comunidade no conselho, a importância da sua legitimidade para o coletivo que representa e, sobretudo, a importância de uma relação dialógica tríplice entre conselho, representante e comunidade.

O histórico de formação do Conselho, resumido na Tabela 1, e o resumo de suas ações, desde então demonstram que o Conselho do PNSHL procura utilizar-se de diversos instrumentos de participação, como cursos de capacitação, oficinas, expedições a campo, reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho, reuniões das Câmaras Temáticas, como meios de efetivar a gestão participativa da Unidade. Soma-se a essas iniciativas do Conselho Gestor a parceria realizada com a Universidade Federal do Paraná no sentido de assegurar o transporte dos conselheiros, desde suas localidades até o local das atividades com veículo da Universidade, prover alimentação subsidiada, especialmente nos encontros que tomam o dia todo, e fornecer uma sala na UFPR – Setor Litoral com espaço físico adequado para receber os participantes. Ainda nesse sentido, a expedição a campo também foi possível em virtude da parceria de transporte com a UFPR, garantindo a ida do grupo até as comunidades mais distantes. Assim, podemos observar que a formação dos gestores, a maneira como atuam na gestão, bem como o estabelecimento de parcerias proativas, são fundamentais na garantia da participação social, legalmente instrumentada pelo Snuc.

Segundo o PNSHL (2015), o histórico de ações do Conselho pode ser resumido conforme a Tabela 2.

Tabela 2 – Histórico de ações do Conselho Consultivo do PNSHL entre os anos de 2007 e 2012.

Ano	Ações
2007	Elaboração do regimento interno antes mesmo da Portaria de criação do Conselho, com a definição de que devem ser realizadas três reuniões ordinárias anualmente para discussão dos aspectos relacionados à gestão da UC.
2008	Publicação da Portaria Nº37 de 25 de junho criando pelo ICMBio o Conselho Consultivo do PNSHL. Os trabalhos se concentraram na revisão dos limites do Parque, e foram apresentados durante as reuniões ordinárias e uma extraordinária viabilizando a construção da proposta apresentada em audiências públicas realizadas nos dias 25 e 26 de novembro em Matinhos e Paranaguá.
2009	Elaboração do plano de ação do Conselho, responsável por orientar as ações do conselho pelo período de 12 meses, a partir da identificação dos principais temas. Criação de duas Câmaras Técnicas: Comunicação, responsável pela elaboração de materiais de divulgação do Parque; e Captação de Recursos, com intuito de identificar possíveis parcerias e fontes de financiamento para as ações do Conselho.
2010	Realização de duas reuniões ordinárias que abordaram assuntos gerais com relação ao Parque.
2011	Principal foco de ação foi o Plano de Manejo, eleitas duas representações para acompanhar os trabalhos, participação de todos no curso de capacitação sobre plano de manejo, realizado pelo ICMBio. Participação na capacitação em gestão participativa como uma estratégia de conservação promovido pelo Instituto Mater Natura. A reestruturação do regimento interno foi ponto importante, visando, especialmente, a ampliação da representação comunitária.
2012	Realização da 1ª Expedição do Conselho ao entorno do Parque. Teve como objetivo promover um novo olhar aos conselheiros sobre o entorno da UC, contribuindo para o processo de reestruturação do colegiado. Entre abril e maio 14 reuniões foram realizadas em comunidades do entorno para definição da nova composição do Conselho e eleições dos representantes para o biênio 2012-2013. Elaboração do Plano de Ação para o biênio 2012-2013.
2013	Conselho aprova a proposta de revisão dos limites do PNSHL – (Ata 4ª Reunião Extraordinária do Conselho) e a criação da “Associação Amigos do Parque Nacional Saint-Hilaire / Lange” – AMIPANSHAL. Realização da 2ª Expedição do Conselho ao entorno do Parque, com visita ao território da comunidade do Parati para vivenciar e discutir a realidade socioambiental.
2014	Eleição e posse dos novos Conselheiros das Comunidades e pela indicação das instituições públicas, dos setores produtivos e ONGs.

Fonte: PNSHL; Elaboração dos autores.



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 é um marco nos processos participativos do País e também um marco na história ambiental do Brasil. Após sua promulgação, diversos instrumentos de inclusão social e gestão participativa foram colocados em prática, entre eles os conselhos consultivos e deliberativos, reconhecidos como uma das principais formas de garantia da participação social.

No campo das políticas ambientais, a instituição do Snuc, em 2000, assegurou diversos processos de participação na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação. Cabe destacar que o próprio processo de elaboração da Lei contou com a pressão de grupos sociais, movimentos socioambientais e de diversos especialistas, resultando no estabelecimento de um modelo de gestão de áreas protegidas considerado um dos mais inclusivos do mundo. Como exemplo endêmico, temos a criação de categorias de UC de Uso Sustentável, como as Reservas Extrativistas (Resex) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), impulsionadas pelos movimentos dos seringueiros na Amazônia, liderados por Chico Mendes.

O Snuc estabelece diferentes instrumentos de participação, como audiências públicas para criação das áreas, definição de limites, elaboração do plano de manejo; Conselhos Consultivos para UCs de Proteção Integral e Deliberativos para UCs de Uso Sustentável os quais auxiliam na tomada de decisões; além da gestão compartilhada. Porém, o problema da representação, como citado anteriormente, também está presente nos Conselhos das UCs. A participação por representação nem sempre acontece em busca dos objetivos da coletividade, podendo haver falta de legitimidade do representante perante sua comunidade e o predomínio de interesses particulares ou de determinados grupos sobre os do coletivo.

Sendo assim, podemos concluir que o caso do Conselho Consultivo do PNSHL é um exemplo de participação social com mais potencialidades do que fragilidades, mas que não está isento de dificuldades e deve manter-se em contínua construção. É possível perceber que, apesar dos diversos problemas de gestão, principalmente no que se refere ao reduzido quadro de funcionários e poucos recursos financeiros, os administradores são comprometidos com a gestão participativa e, por isso, a gestão do Parque é vista de maneira positiva pela comunidade local em geral. Além disso, as ações de capacitação dos analistas ambientais gestores de UC empreendidas pelo ICMBio são de fundamental importância para auxiliar na gestão participativa das Unidades de Conservação, bem como no estabelecimento de parcerias e obtenção de apoio para a realização das capacitações com estrutura (p. ex. transporte, alimentação, local) estimulando a participação social.

AGRADECIMENTOS:

Agradecemos à equipe do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange, em especial ao analista ambiental José Otávio Cardoso Consoni, todas as informações fornecidas.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, R. Populações Tradicionais e a proteção dos recursos naturais em Unidades de Conservação. *Ambiente & Sociedade*, ano II, n. 5, p. 79-92, 1999.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, 2012.

CAMPOLIM, M. B.; PARADA, I. L.; YAMAOKA, J. Gestão participativa da visitação pública na comunidade do Marujá – Parque Estadual Ilha do Cardoso. *IF Sér.* São Paulo, n. 33, p. 39-49, 2008.

CAMPOS, L. A. de; ADRIANO, A. P.; QUADROS, J. As relações existentes entre o Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange e sua zona rural de entorno: uma contribuição à gestão. In: VII SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS E INCLUSÃO SOCIAL, 5, 2015, Florianópolis/SC. Anais... Florianópolis: UFSC, 2015.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

COLETTI, R. N. A participação da sociedade civil em instrumentos da política ambiental brasileira. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, n. 25, p. 39-51, 2012.

GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

HOROCHOVSKI, R. R.; CLEMENTE, A. J. Democracia deliberativa e orçamento público: experiências de participação em Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 127-157, out. 2012.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Portaria n. 528 de 04 de setembro de 2009.

INSTITUTO DE ECOTURISMO DO PARANÁ. Projeto Formação do Conselho Consultivo. Disponível em: <<http://institutodeecoturismodoparana.blogspot.com.br/2010/12/projeto-formacao-do-conselho-consultivo.html>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília v. 18, n. 1-2, jan/dez, 2003.

LIMONT, M.; MUCCIATTO, M.; CARDOSO, W.; FARACO, L.; PORTES, C.; PADILHA, R. Participação Comunitária na Gestão de Unidades de Conservação: a valorização de um processo na criação do conselho consultivo do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange. In: III SEMINÁRIO BRASILEIRO SOBRE ÁREAS PROTEGIDAS E INCLUSÃO SOCIAL, 3., 2007, Teresópolis/RJ. Anais... Teresópolis: UFRJ, 2007.

LITTLE, P. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: Série Antropologia, 2002.

_____. Os desafios das Políticas Ambientais no Brasil. In: LITTLE, P. (Org). *Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003. p. 13 – 21.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 20-49.

LOUREIRO, C. F. B.; CUNHA, C. C. Educação ambiental e gestão participativa de unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 237- 253, jul-dez 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, n. 9, v. 1, p. 41-64, 2005.



_____. GARAY, I. Singularidades do sistema de áreas protegidas para a conservação e uso da biodiversidade brasileira. In: GARAY, I.; BECKER, B. (Orgs.). *Dimensões Humanas da Biodiversidade: o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI*. Petrópolis: Editora Vozes, 2006, p. 159 – 184.

_____. IRVING, M.; GARAY, I. A proteção da Natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 6, n. 9, p. 83-93, jan. 2004.

MILARÉ, E. Prefácio. In: RODRIGUES, J. E. R. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 11-14.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Apoio a Projetos. Disponível em: <www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/sociobiodiversidade>. Acesso em: 01 ago. 2015.

_____. *Áreas Protegidas, v. 2, Gestão Participativa do Snuc*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

PÁDUA, J. A. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

PARQUE NACIONAL SAINT HILAIRE LANGE. Conselho Consultivo. Disponível em: <parnasainthilairrelange.wordpress.com/conselho-consultivo/>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. Mapas. Disponível em: <parnasainthilairrelange.wordpress.com/mapa/>. Acesso em: 03 ago. 2015.

RODRIGUES, J. E. R. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (SNUC). Lei n. 9.985 de 18 de julho de 2000. Brasília: MMA/SBF, 2000.

TORO, J. B.; WERNECK, N. M. D. *Mobilização social: um modo de construir a democracia e a participação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

URBAN, T. *Saudade do Matão: relembrando a história da conservação da natureza no Brasil*. Curitiba: Editora UFPR; FBPN; Fundação MacArthur, 1998.

NOTAS

¹ Este trabalho traz a experiência do Parque Nacional de Saint-Hilaire/Lange. Porém é possível encontrar outras experiências positivas, como o caso da comunidade do Marujá, litoral de São Paulo, com o Parque Estadual da Ilha do Cardoso (Peic). Em busca da redução dos conflitos do uso público do parque, o órgão responsável por sua gestão, com a população local, internalizou, por meio do Conselho Consultivo, um processo participativo de ordenamento da visitação pública por meio do turismo de base comunitária (CAMPOLIM et al., 2008).