

# Participação Social nos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação: Avanços normativos e a visão de agentes do ICMBio

Deborah Santos Prado <sup>I</sup>  
Luciana Gomes de Araujo <sup>II</sup>  
Paula Chamy <sup>III</sup>  
Ana Carolina Esteves Dias <sup>IV</sup>  
Cristiana Simão Seixas <sup>V</sup>

<sup>I</sup> Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil.

<sup>II</sup> Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. Atualmente no Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

<sup>III</sup> Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil.

<sup>IV</sup> Instituto de Biologia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. Atualmente na Escola de Meio Ambiente, Recursos e Sustentabilidade, Universidade de Waterloo, Canadá.

<sup>V</sup> Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil.

**Resumo:** Os Conselhos Gestores são considerados instrumentos de gestão inovadores e importantes ao exercício da democracia no campo socioambiental. Este artigo buscou integrar a evolução dos marcos regulatórios dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação e a visão de servidores envolvidos nos processos de formulação das normas, a fim de compreender a trajetória de negociação desses processos. Os resultados mostram que a participação social está formalmente garantida em diversos aspectos das normas analisadas, o que representa uma conquista para a gestão ambiental mais democrática e inclusiva de Unidades de Conservação. Ainda assim, foram identificados paradoxos e desafios, relativos a aspectos de representatividade, independência, influência e compartilhamento genuíno de poder em processos de tomada de decisões. Os resultados sociais da participação pressupõem processos contínuos de aprendizagem e negociação, que se refletem no aprimoramento dos arranjos jurídicos analisados.

**Palavras-chave:** Gestão Participativa; Representatividade; Legislação Ambiental; Conselho Consultivo; Conselho Deliberativo.

São Paulo. Vol. 23, 2020

Artigo Original

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20180036r2vu2020L5AO>

## 1. Introdução

A criação de instrumentos de participação social no Brasil tem contrariado afirmações na literatura internacional ao longo das últimas décadas, de que as características de instituições e padrões de ação política de atores sociais latino-americanos impediriam a existência de arenas inclusivas que representem interesses societais (CÓRTEZ, 2007). No final da década de 1970, e com o processo de redemocratização do Brasil, a temática da participação pública ou popular pautava as demandas de protestos e mobilizações de diversos movimentos sociais. Como resultado dessa efervescência, a profusão de Conselhos Gestores representou uma das mais importantes inovações institucionais das políticas públicas do país, a partir da segunda metade da década de 1980 (GOHN, 2011).

Os Conselhos Gestores são concebidos como fóruns públicos de captação de demandas cidadãs, de realização de pactos de interesses específicos de diversos grupos sociais e de ampliação da garantia à participação social de segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado (LUCHMANN; BORBA, 2008). Eles constituem um espaço público onde indivíduos interagem, debatem e apresentam demandas sobre questões estratégicas, tornando a autoridade pública sensível às suas deliberações (AVRITZER, 2000).

Os Conselhos estão previstos na Constituição de 1988, bem como em outras leis, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população (JACOBI; BARBI, 2007; GOHN, 2011) e têm o papel de mediar a relação entre sociedade civil e Estado (AVRITZER, 2000) na seara do planejamento público (VAZ, 2011). Exemplos desses fóruns na esfera socioambiental são os Conselhos de Meio Ambiente (Nacional, Estaduais e Municipais), os Comitês de Bacias Hidrográficas e os Conselhos de Unidades de Conservação.

A avaliação de experiências participativas tem sido frequentemente negativa, quanto à crítica aos procedimentos para a consolidação de instrumentos democráticos. Dagnino (2002) sugere cautela na avaliação desses processos. Para ela, uma avaliação mais produtiva, inclusive do ponto de vista político, deve partir do reconhecimento da complexidade desse processo e da diversidade dos contextos, envolvendo múltiplas relações entre forças políticas heterogêneas. É importante ressaltar, que a discussão e o debate acerca da democracia desejável (e possível) é atual e vem percorrendo um caminho sinuoso que é atravessado por disputas sobre os sentidos da participação (LUCHMANN, 2006). Essas disputas também devem ser analisadas no âmbito da criação de instituições formais que regulamentam o funcionamento dessas arenas.

Dado que os desenhos institucionais não são ideologicamente neutros e suas especificidades incidem diretamente nos resultados da participação (FARIA; RIBEIRO, 2011), conhecer os atores envolvidos no processo de formulação desses arranjos é fundamental para entender os pontos críticos e as negociações que ocorrem nos bastidores. Quando não interpretados de forma reducionista, os elementos que constituem as normas de Conselhos e que dão forma ao seu desenho institucional servem de guia para a avaliação das fragilidades e possibilidades de participação social efetiva nesses instrumentos de gestão (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Frente a essa problemática e com foco nos Conselhos Gestores de Unidades de

Conservação (UCs) do Brasil, este artigo tem o objetivo de apresentar a evolução de diretrizes e critérios de participação social incluídos nos marcos legais de regulamentação dos Conselhos de UCs, integrada à perspectiva de servidores públicos envolvidos nos processos de formulação desses arranjos legais. Buscamos compreender, além do desenho institucional final, o contexto dos bastidores de elaboração das normas analisadas e especificamente o contexto de disputas e negociações entre atores envolvidos nesses processos. Objetivamos ainda, discutir as principais mudanças em fatores que afetam o exercício efetivo da participação e controle social, elementos imprescindíveis para a construção de espaços democráticos e de inclusão social em áreas protegidas.

## 2. Métodos de Pesquisa

Para analisar os marcos legais de regulamentação dos Conselhos Gestores de UCs no âmbito federal, foram levantadas as principais normativas produzidas sobre o assunto (Tabela 1).

A análise das normativas baseou-se em critérios de avaliação de participação pública propostos por Rowe e Frewer (2000), que têm por objetivo verificar a efetividade da participação dos cidadãos em procedimentos de gestão ambiental e de riscos. Esses critérios estão divididos em dois subconjuntos, os *critérios de reconhecimento*, que estão relacionados com a construção e implementação de procedimentos de participação e, os *critérios processuais*, os quais relacionam-se com a realidade de engajamento público e o potencial prático desses procedimentos (ROWE; FREWER, 2000). Neste artigo, optamos por analisar os critérios de reconhecimento, que agregam aspectos de representatividade, independência, envolvimento prévio dos participantes, capacidade em influenciar políticas e a transparência do processo.

Os *critérios de reconhecimento* foram escolhidos porque podem ser usados sem que ocorra o acompanhamento dos processos participativos in loco. Como exceção, foi também incluído nas análises o *critério de estruturação do processo de tomada de decisões* (que faz parte dos *critérios processuais*), por entendê-lo como um aspecto presente nos documentos legais, e, portanto, possível de ser avaliado (ver a definição dos critérios e sua aplicação na Tabela 2 deste artigo, em ROWE; FREWER, 2000 e TRIMBLE et al., 2014).

**Tabela 1 - Normas de regulamentação dos Conselhos Gestores de UCs, seus objetivos e a ocupação dos servidores entrevistados na época de elaboração das normas (em alguns casos, o mesmo servidor participou de mais de um processo de elaboração, ocupando cargos distintos e concedendo informações separadamente para cada normativa).**

Normas	Objetivos	Servidores entrevistados
LEI FEDERAL Nº 9.985/2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC e dá outras providências.	—
DECRETO FEDERAL Nº 4.340/2002	Regulamenta artigos da Lei Federal nº 9.985/2000.	—
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02/ICMBio - 18/09/2007 *	Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS).	- Coordenação de Reservas Extrativistas (CGREX/Diretoria socioambiental/IBAMA); - Centro Nacional de Populações Tradicionais e Desenvolvimento Sustentável (CNPT/IBAMA) - Núcleo de Educação Ambiental/IBAMA
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 11/ICMBio - 08/06/2010 *	Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação e funcionamento de Conselhos Consultivos em UCs federais.	- Coordenação Geral de gestão socioambiental - Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais
INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 09/ICMBio - 05/12/2014	Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de UCs federais.	- Coordenação de Gestão Participativa; - Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Sociobiodiversidade Associada a Povos e Comunidades Tradicionais (CNPT/ICMBio)
PORTARIA Nº 48/ICMBio - 17/05/2016**	Dispõe sobre os procedimentos referentes ao apoio aos Conselhos Gestores das UCs federais, sua integração no ICMBio e respostas às petições aprovadas por eles.	- Coordenação Geral de Gestão Socioambiental

\* IN revogadas após homologação da IN nº09 de 2014. \*\* Revogada. Constam na análise para compreensão da evolução dos elementos de participação nas normativas ao longo dos anos. Fonte: Elaborada pelas autoras. 2020.

Os critérios de participação pública foram avaliados de forma qualitativa, a partir de uma referência desejada de participação real, que no caso deste estudo é aquela que consta descrita nos diplomas legais analisados. A interpretação de como os critérios de avaliação de participação pública foi feita para atender aos objetivos de análise também

está descrita na Tabela 2.

Para a compreensão do debate interno, realizado no órgão ambiental responsável pela elaboração das instruções normativas analisadas (atualmente o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio), treze analistas ambientais envolvidos na elaboração de uma ou mais instruções normativas (INs) tratadas nesta análise foram convidados a participar de uma entrevista. Os servidores foram identificados por meio da técnica bola de neve (BERNARD, 2006). Foram realizadas até três tentativas de agendamento da entrevista, por telefone e/ou correio eletrônico, obtendo retorno e aceite de seis servidores. Entrevistas semiestruturadas foram realizadas no ano de 2016, presencialmente com dois servidores e por *Skype* com outros dois. O mesmo roteiro de questões foi enviado na forma de questionário por correio eletrônico aos demais.

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foi apresentado a todos os respondentes. As três formas de interação variaram devido a dificuldades logísticas de acesso aos entrevistados, embora não tenham apresentado limitações metodológicas. Para preservar a identidade dos entrevistados, suas narrativas serão referenciadas com números aleatórios precedidos pelo código AA (Analista Ambiental).

Os tópicos abordados nas entrevistas incluíram (i) o contexto político administrativo em que a norma foi criada, (ii) o processo de elaboração, (iii) os desafios do processo e (iv) os avanços identificados pelo entrevistado. A análise qualitativa dos dados das entrevistas incluiu a identificação de temas emergentes, a codificação (BERNARD, 2006) de informações relacionadas a cada um dos critérios de Rowe e Frewer (2000) e a triangulação dos dados (BERNARD, 2006), por meio do cruzamento dos dados de entrevistas com o conteúdo das normas.

### 3. O contexto político para a elaboração de novas normativas

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC - Lei Federal 9.985/2000) representa um avanço legal muito importante para a regulamentação dos tipos e regras de UCs federais, estaduais e municipais. A negociação política que culminou na aprovação do SNUC se estendeu por mais de 10 anos, marcada, entre outros traços, pela divergência entre preservacionistas e socioambientalistas<sup>1</sup> a respeito do tratamento dado às populações tradicionais e a participação popular no processo de criação e gestão de UCs (MEDEIROS, 2006; BENSUSAN, 2014; RAMOS, 2014).

A partir do SNUC, os Conselhos Gestores Deliberativos e Consultivos passaram a fazer parte da gestão das UCs. De um lado, estabeleceram-se os Conselhos Deliberativos de Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) com poder para deliberar sobre assuntos relacionados à gestão da UC e emitir resoluções. De outro lado, os Conselhos Consultivos foram instituídos com poderes de consulta e emissão de manifestações, recomendações e moções.

O estabelecimento de Conselhos Gestores nas UCs trouxe a necessidade de um

1 - A dicotomia entre preservacionistas e socioambientalistas está pautada no entendimento sobre a relação sociedade-natureza. Para aprofundamento do debate ver, Diegues (1996); Arruda (1999) e Santili (2005).

detalhamento normativo maior sobre as regras de funcionamento desse instrumento. A IN 02/2007, específica para as RESEX e RDS, foi a primeira regulamentação dos Conselhos Gestores após a aprovação do SNUC. Ela foi construída com a participação da sociedade civil, em especial de lideranças comunitárias, beneficiários das RESEX e de servidores do IBAMA (do CNPT e Diretoria Socioambiental à época).

Com a criação do ICMBio em 2007, a Coordenação de Gestão Socioambiental passou a ter a atribuição de implementar os dois tipos de Conselhos, ainda seguindo a lógica de organização que se pautava na divisão entre Unidades de Proteção Integral *versus* Uso Sustentável<sup>2</sup>. “Na época, tinha uma orientação de como montar o Conselho Consultivo, mas não tinha uma IN e aí a gente tinha acabado de fazer as INs de RESEX” (AA5). Foi somente em 2010, a partir da adaptação da IN nº 02 de 2007, que foi publicada a primeira IN de regulamentação de Conselhos Consultivos (IN ICMBio nº 11 de 2010).

De acordo com os entrevistados, o contexto político do ICMBio nos anos subsequentes apontava para um exercício de eliminação “das divisões existentes na discussão envolvendo UCs de Uso Sustentável e UCs de Proteção Integral, refletindo na uniformização (quando possível) de orientações de constituição e implementação de instrumentos de gestão para ambos os grupos” (AA1). A partir desse contexto iniciou-se a elaboração da IN 09/2014, como ilustra um dos entrevistados:

“(…) eu costumo dizer que a gente tem o ICMBio e o Instituto Chico Mendes. Os dois lados dentro da mesma instituição estavam avaliando que existia uma esquizofrenia no órgão. A gente tinha um Presidente com perfil socioambientalista e tinha um Diretor com um perfil ultraradical para o campo preservacionista. Então o contexto não era muito favorável. E a gente estava tendo um item de audácia que era unificar as INs de UCs de Proteção Integral e UCs de Uso Sustentável. Estávamos buscando dar um sinal de quebra dessa dualidade, dessa polaridade entre os dois grupos” (AA6).

O relatório de gestão do ICMBio em 2015 mostra que a criação de Conselhos foi uma meta do planejamento estratégico do Instituto. O percentual de UCs federais com Conselhos criados passou a ser, inclusive, um indicador de desempenho institucional (Portaria ICMBio nº53/2016). Como mencionado por um servidor, tinha-se como pretensão “assegurar o espaço” (AA4). Ao unificar as regras dos dois tipos de Conselhos, os três analistas envolvidos avaliam que a IN 09/2014 representou um avanço institucional do ICMBio, que concomitantemente ao estabelecimento de mais clareza para as competências e funcionamento dos Conselhos, tentava diminuir a separação entre as visões preservacionista e socioambientalista impressas nas regulamentações dos instrumentos de gestão previstos no SNUC.

2 - Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral (DIREP) e Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (DIUSP).

#### **4. A evolução normativa dos Conselhos de UCs com base em critérios de avaliação da participação social**

A partir da análise dos instrumentos jurídicos que regulamentam os Conselhos Gestores (Tabela 2), foi possível confirmar que as INs estão em consonância com o que dispõem a Lei e o Decreto que regem o SNUC. As normativas elaboradas até 2014 mostraram uma tendência crescente ao detalhamento da estrutura e funcionamento dos Conselhos. Nelas, os mecanismos de participação e representação são reforçados, como o princípio da paridade entre Estado e sociedade civil, a representação de grupos sociais mais vulneráveis e a participação dos conselheiros na elaboração da estrutura e regimento dos Conselhos.

As entrevistas realizadas expressam a intencionalidade dos servidores no detalhamento, para dar mais clareza procedimental aos gestores das UCs. O esforço foi feito para evitar a dependência da gestão do Conselho ao “perfil do gestor”, já discutida em diversos trabalhos (MACEDO et al., 2013, SEIXAS; VIEIRA, 2014; ARAUJO et al., 2017). Esse detalhamento buscou, ao longo dos anos, “amarrar questões mínimas para propiciar uma maior participação social nesses espaços e sua adequada conformação à realidade local” (AA1), e ainda, “desburocratizar, tornar o processo mais simples, mais ágil, mais dinâmico, respeitando a própria dinâmica local (...)” (AA5). A evolução das normas e seu desenho institucional serão discutidos a seguir, com base nos critérios de avaliação da participação, propostos por Rowe e Frewer (2000) e apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 - Avaliação da evolução das normas dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, de acordo com critérios de avaliação de instrumentos de participação pública, propostos por Rowe e Frewer (2000).

		Instrumentos Jurídicos				
Critérios de avaliação de instrumentos de participação	Definição	<b>LEI FEDERAL Nº 9.985 2000</b>  Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências	<b>DECRETO FEDERAL Nº 4.340 2002</b>  Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000	<b>INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02 do ICMBio - 18/09/2007</b>  Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação e funcionamento do Conselho Deliberativo de RESEX e RDS	<b>INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 11 do ICMBio - 08/06/2010</b>  Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação e funcionamento de Conselhos Consultivos em UCs federais	<b>INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 09 do ICMBio - 05/12/2014</b>  Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de UCs Federais
	Representação	Os participantes devem constituir uma amostra representativa da população afetada pelas UCs  O conselho deve ser constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente	Detalha a representação da sociedade civil (comunidade científica e ONGs ambientalistas, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis, trabalhadores e setor privado); sugere que a representação seja paritária, considerando as peculiaridades regionais	Representantes de entidades legalmente constituídas pelas populações tradicionais da Unidade; representantes de formas organizativas e pessoas físicas das populações tradicionais da Unidade legitimamente escolhidas. Deve-se garantir ou buscar a maioria de representantes das populações tradicionais	Idem ao Decreto n. 4340/2002. Considera paridade, como a representação diferenciada dos diversos grupos sociais e a necessidade de promover a participação equitativa e qualitativa dos grupos sociais mais vulneráveis	Reforça o princípio de legitimidade das representações e a equidade de condições de participação dos distintos setores da sociedade civil e do Poder Público. A composição, titularidade e suplência, paridade e representatividade serão definidas em conjunto com os setores envolvidos, considerando a realidade de cada UC e observando os aspectos do Decreto nº 4340/2002. Garante direito a voto para todos os conselheiros e representação majoritária das populações tradicionais no caso dos Conselhos Deliberativos

Independência	Os Conselhos devem funcionar com independência dos interesses do órgão ambiental (ICMBio)	–	–	Possibilita que os Conselhos sejam demandados pelas populações tradicionais e garante a participação em todas as instâncias, com exceção da Presidência do Conselho, que deve ser do ICMBio. Antes da aprovação final, o Regimento Interno deve ser encaminhado à diretoria específica do ICMBio para ciência e, quando necessário, sugestões de alteração, mostrando dependência ao órgão executivo	O processo de formação seria de responsabilidade do ICMBio, assim como coordenação e presidência. A IN possibilita a criação de grupos ou câmaras temáticas para análise e encaminhamento de especificidades da Unidade	O processo de formação ainda é de responsabilidade do ICMBio, assim como coordenação e presidência. A IN possibilita a criação de Câmaras Temáticas e Grupos de Trabalho (GT) para análise e encaminhamento de especificidades da UC. Antes da aprovação final, o Regimento Interno também deverá ser encaminhado à coordenação regional do ICMBio para ciência e, quando necessário, sugestões de alteração serão dadas. Esse mecanismo também deve ocorrer para todo o processo de criação e avaliação dos planos de ação dos Conselhos
	Os participantes devem ser envolvidos o mais cedo possível no processo participativo, antes que julgamentos e disputas se tornem salientes	–	Estipula a elaboração do regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação	Indica participação das populações desde o planejamento e formação dos Conselhos, incluindo diagnóstico socioambiental da UC	Indica a existência de um Grupo de Trabalho para o processo de formação do Conselho Consultivo desde a etapa de planejamento até a sua formação, mas não enfatiza a participação das populações locais neste momento	Indica a existência de um GT para o processo de formação do conselho desde a etapa de planejamento até a sua formação, com representantes das instituições diretamente envolvidas com a UC e das populações beneficiárias, quando houver, incluindo como atividades a caracterização do território

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Tabela 2 - (cont.) Avaliação da evolução das normas dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, de acordo com critérios de avaliação de instrumentos de participação pública, propostos por Rowe e Frewer (2000).

		Instrumentos Jurídicos				
Critérios de avaliação de instru-	Definição	LEI FEDERAL Nº 9.985 2000	DECRETO FEDERAL Nº 4.340 2002	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02 do ICMBio - 18/09/2007	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 11 do ICMBio - 08/06/ 2010	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 09 do ICMBio - 05/12/ 2014
Transparência	O instrumento deve garantir a transparência, de forma que os participantes possam ver claramente os processos planejados e em andamento, e como as decisões estão sendo tomadas	-	A reunião do Conselho da UC deve ser pública, com pauta preestabelecida no ato da convocação e realizada em local de fácil acesso	Diretrizes de garantia à informação e condições para o debate e, quando pertinente, assessoramentos específicos. Deve-se abrir processo administrativo sobre o andamento do conselho, a fim de assegurar sua memória institucional	Diretrizes para garantir a transparência e controle social na gestão. O Conselho deve formalizar suas orientações por meio de recomendações e moções, as quais deverão constar nas atas das correspondentes reuniões	Diretrizes para assegurar a transparência da gestão com a adequação à realidade local e participação de diferentes setores da sociedade, incluindo a promoção de capacitação continuada da equipe gestora e dos conselheiros. Assegura o caráter público das reuniões dos Conselhos e confere publicidade às suas decisões e manifestações, por meio de resoluções que deverão constar nas atas
Influência	Os resultados obtidos da participação devem ter um impacto genuíno sobre a gestão	-	Competências para propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da UC; além de acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da UC	Competências para demandar e propor políticas públicas que promovam a qualidade de vida das populações tradicionais da UC; pesquisas e tecnologias que visem a sustentabilidade socioambiental, integrando o conhecimento técnico-científico e o etnoconhecimento; acompanhar a elaboração e implementação do Plano de Manejo Participativo	Competências para demandar e propor ações que promovam a conservação dos recursos naturais da UC e sustentabilidade socioambiental, integrando os conhecimentos técnico-científicos e saberes tradicionais; educação ambiental, monitoramento e manejo da UC	Competências para acompanhar a elaboração e implementação de Acordo de Gestão e Plano de Manejo Participativo (para deliberativos); demandar e propor ações de conservação, pesquisa, educação ambiental, proteção, controle, monitoramento e manejo, que promovam a conservação dos recursos naturais das UCs, sua zona de amortecimento ou influência (para ambos)

<p>Estrutura de Tomada de Decisões</p>	<p>O instrumento de participação deve oferecer mecanismos adequados para estruturar o processo de tomada de decisões</p>	<p>–</p> <p>Compete ao órgão executor prestar apoio à participação dos conselheiros nas reuniões, sempre que solicitado e devidamente justificado</p>	<p>O conselho deve definir mecanismos de tomada de decisão que assegurem a efetiva participação das populações tradicionais na gestão da UC e formalizar suas deliberações por meio de resoluções assinadas pelo Presidente do Conselho Deliberativo e respaldadas por ata. A IN menciona a garantia do direito a voto para todos os conselheiros e, anexa modelo de estrutura de regimento interno</p>	<p>Tem como diretriz dar encaminhamento às orientações emanadas pelo Conselho. Oferece mecanismo de elaboração de um Plano de Ação que contenha o cronograma de atividades e mecanismos de avaliação anual das atividades do Conselho. Não detalha a estrutura da tomada de decisão, apenas a necessidade de formalizar as orientações do Conselho por meio de recomendações e moções</p>	<p>Diretrizes para garantir resposta oficial e encaminhamentos efetivos às manifestações e deliberações dos Conselhos; para os Conselhos Deliberativos enfatiza estabelecer os mecanismos de tomada de decisão que assegurem a efetiva participação das populações tradicionais na gestão da UC. Pela primeira vez coloca como competência acompanhar e propor ações para a elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão da UC. Todos os membros do Conselho, inclusive o representante do ICMBio, devem participar efetivamente dos processos de discussão com direito a voto e demais formas de manifestação</p>
----------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pelas autoras.

#### 4.1 Representação

Os princípios sobre representatividade dos Conselhos se mostraram historicamente assegurados pelas normas, desde o Decreto Federal 4.340/2002. Um importante avanço da IN 02/2007 é a inclusão de representantes não organizados como pessoa jurídica, ampliando o espaço de participação de indivíduos e grupos de comunidades tradicionais na qualidade de pessoa física. Como pontua uma entrevistada, esse quesito foi alvo de discussões: “Como proporcionar a representação em lugares onde não havia instituições representativas constituídas, ou nas quais elas eram insuficientes para representar o conjunto das comunidades presentes na RESEX?” (AA1). Esse avanço acolhe, em alguma medida, as especificidades sociais dos territórios das UCs, muitas vezes isoladas fisicamente e carentes do aparato social estatal, como na quase totalidade das UCs da Amazônia.

Além disso, a evolução das normas reforça a participação equitativa e qualitativa dos grupos sociais mais vulneráveis e especifica que nos Conselhos Deliberativos a maioria deve estar representada pelas populações tradicionais desde a IN 02/2007. A representação majoritária das populações tradicionais nos Conselhos Deliberativos exemplifica como as alterações nas normas estão permeadas por disputas. Um dos entrevistados cita que na IN 02/2007, “alguns gestores do IBAMA questionavam a competência desse grupo social em ter maioria dos representantes no Conselho” (AA5). Apesar disso, houve ao final da construção da normativa o entendimento sobre a importância de se garantir a maioria simples (50% + 1) a esse grupo social (AA3). No caso da IN 09/2014, a pauta da representação majoritária em Conselhos Deliberativos foi novamente um desafio, colocado especialmente pela procuradoria do ICMBio: “A procuradoria não se convencia por aspectos formais, que uma IN poderia atribuir uma representação majoritária a um grupo social em detrimento da paridade estabelecida pelo Decreto 4.340, que regulamenta a lei do SNUC” (AA6).

Frente à ameaça concreta de retirar a representação majoritária das populações tradicionais desses Conselhos, o papel ativo dos movimentos sociais foi decisivo no embate político. Como ressalta um entrevistado: “A gente teve que fazer uma articulação com a CNS<sup>3</sup> e com a CONFREM<sup>4</sup> (...), a gente foi com umas oito lideranças extrativistas nacionais (...) e a gente meio que foi entrando no gabinete da Presidência. Aí ele nos recebeu (...) ficou explicitado que a decisão em última análise era dele [presidente do ICMBio]” (AA6).

No aspecto formal, esses resultados mostram que apesar do caráter técnico que permeia a construção das regras de representatividade nos Conselhos, a pressão popular e organizada de movimentos sociais pode atuar para influenciar os resultados políticos, muitas vezes concluídos em gabinetes superiores. Ainda assim, considerando que a paridade numérica não corresponde necessariamente à paridade política, deve-se observar que nos Conselhos, a representação de populações afetadas pela implementação de UCs está assegurada *de facto* apenas quando existir transparência e comprometimento político, para que os temas de interesse desses atores sejam amplamente debatidos e que o poder

3 - Conselho Nacional Seringueiro.

4 - Comissão Nacional para o Fortalecimento dos Povos e Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas do Brasil.

seja compartilhado. Pesquisas que avaliam a dinâmica de funcionamento de Conselhos de UCs têm levantado essa mesma problemática de representatividade (ver TEIXEIRA et al., 2010; CARDOZO et al., 2012; VIVACQUA; RODRIGUES, 2012; NOBRE; SCHIAVETTI, 2013). No caso da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, por exemplo, os pescadores que participam de seu Conselho ainda o percebiam como um espaço do Estado, com a prevalência das regras do Estado e a resistência de seus agentes em compartilhar o poder com grupos locais (VIVACQUA; RODRIGUES, 2012).

#### 4.2 Independência

Alguns mecanismos identificados na análise histórica das normas mostram, a partir da IN nº 11/2010, o incremento de possibilidades de maior independência no funcionamento dos Conselhos em relação aos interesses do ICMBio, como a competência para a criação de Grupos de Trabalho (GTs) e Câmaras Temáticas (CTs). Os GTs e CTs são espaços de alinhamento para a execução de ações, negociação de interesses, coprodução de conhecimento, independência na tomada de decisões e controle social, constituindo-se em instrumentos descentralizadores de ação. De acordo com o Guia de Orientação dos Conselhos, publicado pelo ICMBio, os GTs e as CTs podem, ainda, “tratar de conflitos relacionados com a UC, amadurecendo questões que, quando chegarem ao Conselho, possam ser discutidas e encaminhadas de modo mais ágil” (ABIRACHED et al., 2014).

A independência dos Conselhos como instância decisória pode ser restringida por uma tutela do ICMBio, tanto no nível local, quanto em níveis hierárquicos superiores às chefias das UCs, incluindo as Coordenações Regionais (CRs)<sup>5</sup>. Essas últimas necessitavam, por exemplo, ser informadas ou emitir pareceres técnicos sobre o processo de formação dos Conselhos, seu regimento interno, modificações dos setores representados, a criação de planos de ação e a avaliação periódica dos Conselhos (IN nº 9/2014, arts. 8º; 10; 24; 26 e 30).

Até então, o papel das CRs em relação aos Conselhos era fruto de um processo de descentralização, segundo todos os entrevistados. Antes, a Divisão de Gestão Participativa, localizada na sede em Brasília, tinha a atribuição de formalizar os Conselhos Gestores das UCs de todo o Brasil. A partir da IN nº 09/2014, o entendimento foi que a CR teria mais propriedade e conhecimento da “realidade de gestão, dos territórios de abrangência das unidades, da análise da composição e da modificação da composição, e isso faz muita diferença no Conselho” (AA6). Embora as CRs aliviem a dependência das UCs sobre decisões tomadas na sede em Brasília, para que isso ocorra é necessário que as CRs evitem possuir um caráter apenas operacional e atuem como uma rede colaborativa de apoio à gestão (MENDONÇA; TALBOT, 2014), contextualizada com os anseios dos conselheiros em nível local. Entendemos que a tutela hierárquica do ICMBio, regulamentada por instrumentos jurídicos, representa um paradoxo de independência. Por um lado, essa tutela pode potencializar o cumprimento das normas estabelecidas para os Conselhos

5 - As 11 Coordenações Regionais (CRs) foram extintas e substituídas por cinco Gerências Regionais após reforma administrativa realizada pelo governo de Jair Bolsonaro (Decreto nº 10.234 de 2020).

por seus gestores. Por outro lado, ela pode engessar e permitir que os interesses do órgão ambiental se sobreponham aos interesses dos Conselhos de forma unilateral<sup>6</sup>.

As mudanças na conjuntura política e nos programas governamentais, que ocorrem na alternância das legislaturas, são outro aspecto que interfere sobre a independência dos Conselhos. Nesse caso, dois tipos de rupturas de gestão podem ocorrer: as provocadas pelo loteamento de cargos comissionados em CRs e chefias de UCs<sup>7</sup> e as causadas pela alta rotatividade de gestores na equipe das UCs. Por exemplo, a RESEX do Lago do Capanã Grande (AM) teve ao menos doze trocas de chefia e equipe técnica em sete anos (ANDRADE, 2014), o que interfere nos processos de participação e consequentemente na autonomia dos Conselhos Gestores.

### 4.3 *Envolvimento prévio*

A evolução das normas que regulamentam os Conselhos Gestores revela um incentivo ao envolvimento cada vez mais precoce dos participantes no processo. O Decreto Federal 4.340/2002 estipula a atuação dos conselheiros na elaboração do regimento interno dos Conselhos. A IN 2/2007 (art. 4, § 2º; e art. 5) altera esse dispositivo e prevê a participação de representantes das populações tradicionais na etapa de formação dos Conselhos Deliberativos, o que se mantém nas sucessivas INs.

O detalhamento para a formalização de um GT específico para essa etapa aparece na IN 09/2014, “composto por um ou mais representantes do Instituto Chico Mendes, representantes das instituições diretamente envolvidas com a UC e das populações tradicionais beneficiárias, quando houver” (IN 9/2014, art. 9º, I). O envolvimento dos participantes passa a se dar, portanto, não somente na elaboração do regimento pós-criação do Conselho, como também na atividade de caracterização do território da UC e na mobilização e definição dos setores do poder público e da sociedade civil que o comporão. Essa inovação é relevante para a construção de confiança entre os envolvidos, antes que julgamentos e disputas se tornem salientes (ROWE; FREWER, 2000). Na RESEX de Cassurubá (BA), a elaboração de Acordos de Pesca com os pescadores locais, no âmbito do seu Conselho Gestor, ilustra os esforços que são necessários para garantir o envolvimento dos pescadores desde o início, em parte devido aos desafios na construção de confiança entre gestores e pescadores, que se dá em processos de longo prazo (NOBRE; SCHIAVETTI, 2013).

### 4.4 *Transparência*

De forma geral, as INs têm explicitado o caráter público dos Conselhos. Ao estabelecer a necessidade de abertura de processo administrativo, a IN 02/2007 garantia o registro de uma memória institucional. Esses dois elementos favorecem a transparên-

6 - Após a extinção das CRs (Decreto nº 10.234 de 2020), essa discussão se transfere para o papel e atuação das Gerências Regionais sobre os Conselhos Gestores das UCs, quer seja no sentido de dar independência às UCs e seus Conselhos, quanto na possibilidade de centralização de decisões, restringindo a independência das UCs. No entanto, os dados deste estudo não nos permite inferir sobre o papel das Gerências Regionais

7 - Denúncias podem ser vistas em Revista Época (23/10/2017); Jornal O eco (17/10/2017); Carta de repúdio ao Loteamento Político de Cargos no ICMBio e IBAMA (ASCEMA, 2017).

cia da gestão. O registro da memória institucional é especialmente importante, dada a rotatividade de chefias e gestores nas UCs. Além disso, essa regra cria um mecanismo de gestão de caráter adaptativo, pois gera informações para a avaliação de processos de gestão dos Conselhos e da aprendizagem social, sendo materiais utilizados, inclusive, como fonte importante de dados para pesquisas (MAGALHÃES et al., 2010; TEIXEIRA et al., 2010; CARDOZO et al., 2012; NOBRE; SCHIAVETTI, 2013).

As INs 11/2010 e 09/2014 explicitaram a necessidade de dar publicidade às recomendações ou deliberações dos Conselhos. As datas e locais de reuniões devem ser divulgados amplamente e com antecedência para garantir a presença do maior número de pessoas. O Guia de Orientação dos Conselhos (ABIRACHED et al., 2014) ressalta a importância das atas e da lista de comparecimento, complementando o que consta nas INs.

#### 4.5 Estrutura para tomada de decisão

As normas analisadas discriminam que a tomada de decisão nos Conselhos deve garantir a representatividade e a transparência, mas não explicitam a estrutura do processo para além da previsão da votação e demais formas de manifestação (art. 29 da IN 9/2014) que devem constar em regimento. O Guia de Orientação dos Conselhos, por sua vez, menciona que a tomada de decisão “pode ser consubstanciada no consenso, por voto, por maioria simples, por maioria absoluta ou por quórum” (ABIRACHED et al., 2014, p. 32), mas esses mecanismos não têm poder normativo e não são detalhados quanto ao procedimento.

Na IN 11/2010, há previsão para a tomada de decisões quanto a elaboração e avaliação continuada de planos de ação dos Conselhos, mas sem detalhamentos. É somente na IN 9/2014 (arts. 25 e 26) que as informações sobre a função e o que deve ser decidido nos planos de ação da UC são regulamentados, bem como a necessidade de sua avaliação<sup>8</sup> e monitoramento anual. Não há regulamentações mais específicas para a implementação desses instrumentos de gestão, o que pode denotar mais uma vez um paradoxo. De um lado, eles podem ser usados de forma flexível e serem pautados na realidade e demandas do território da UC, resultando na ampliação da participação dos conselheiros. No outro extremo, a falta de regulamentação específica pode favorecer a elaboração e implementação de planos de ação e avaliações de cima para baixo, de modo centralizado e /ou não participativo. As dinâmicas de poder e o contexto de mobilização local são decisivos para esses processos, não sendo garantidos apenas por instrumentos *de jure*.

#### 4.6 Influência

A influência dos Conselhos sobre a gestão das UCs está expressa em suas competências desde o Decreto nº 4.340/2002, repetindo-se nas INs que se seguiram. A IN 09/2014, ao integrar as INs anteriores, denomina tanto os Conselhos Consultivos como os

8 - A Recomendação do ICMBio n.17 de 28 de julho de 2014 recomenda estabelecer ferramentas para avaliação da efetividade da gestão de UCs de forma periódica e participativa.

Deliberativos de ‘Conselhos Gestores’. Embora esse termo seja compatível com a própria denominação da Constituição de 1988, o SNUC não faz essa referência. O que a princípio pode parecer mero detalhe de redação, de fato expressa mais uma vez as disputas e valores da conservação ambiental, entre preservacionistas e socioambientalista, e do papel do Conselho como uma instância de controle social. Nas palavras de um servidor, “a gente às vezes tenta fugir um pouquinho desses dilemas dizendo que o SNUC é híbrido. Eu diria que ele é contraditório (...) ali tem palco de anos de batalha. Então não constar “gestor” não foi um vacilo de alguém. Foi uma intencionalidade, houve uma negociação” (AA4).

A promoção de políticas públicas para o desenvolvimento socioambiental ainda é uma exclusividade da competência dos Conselhos Deliberativos em “*demandar e propor aos órgãos competentes ações ou políticas públicas de qualidade de vida e apoio ao extrativismo e às populações tradicionais beneficiárias da Unidade de Conservação*” (IN 09/2014, art. 5º).

As demais competências, comuns aos dois tipos de Conselho, dirigem-se diretamente às políticas de conservação, como: “*demandar e propor [...] ações de conservação, pesquisa, educação ambiental, proteção, controle, monitoramento e manejo que promovam a conservação dos recursos naturais*” (art. 4, III). Embora alguns servidores entrevistados sinalizem o avanço em integrar os dois tipos de Conselho em uma única IN (09/2014), especialmente com o intuito de fortalecer os Conselhos Consultivos, esses ainda estão formalmente mais limitados em seu poder de influência sobre a gestão das UCs, quando comparados aos Deliberativos.

São diversos os desafios dos Conselhos na busca por poder de influência sobre a gestão dos territórios das UCs. Eles estão relacionados à distribuição equitativa de poder entre os diversos grupos de interesse (ARNSTEIN, 1969), ao acesso à informação, à capacitação de conselheiros e gestores (TRIMBLE et al., 2014), ao reconhecimento e à incorporação de diferentes tipos de conhecimentos e visões de mundo às decisões (BORRINI-FEYERABEND et al., 2004, SEIXAS e VIEIRA, 2014) e a um posicionamento institucional mais claro do ICMBio quanto ao próprio poder de influência dos Conselhos. Nas palavras de uma servidora, “(...) você pega um Conselho Deliberativo, ele pode até decidir alguma coisa. Agora, se aquilo vai ser aceito pela instituição já é outra história, mesmo ele sendo Deliberativo, tem limitações” (AA2).

A diferença entre o poder de influência das resoluções dos Conselhos Deliberativos *versus* recomendações dos Consultivos pode ser menos expressiva quando os encaminhamentos ou as respostas às resoluções e recomendações são feitos com clareza. Um dos entrevistados relatou: “(...) Lembro dos conselheiros reclamando disso, não tem retorno, o que decide não funciona, não é implementado. E tem muita gente na casa [ICMBio] que fica chateado de empoderar muito o Conselho, porque acha que os Conselhos têm decidido coisas absurdas acima da lei” (AA2).

O dilema sobre as respostas e encaminhamentos de resoluções e recomendações feitas pelos Conselhos deu origem a discussões internas do ICMBio, que culminaram na Portaria 48/2016. Trataremos dessa portaria a seguir, entendendo que os pressupostos para sua elaboração, a forma como ela foi conduzida e sua revogação, alguns dias depois, dialoga com os aspectos de influência, além de outros critérios discutidos acima.

## 5. A autonomia dos Conselhos e a polêmica Portaria do ICMBio 48/2016

Dentre os pontos polêmicos identificados na Portaria 48/2016, estava o estabelecimento de que quaisquer petições de Conselhos (manifestações, moções, recomendações e resoluções), internas ou externas, deveriam ser submetidas à análise das instâncias superiores da UC. Outro ponto também questionado por muitos servidores foi a nomeação expressa na Portaria dos Conselhos Gestores, como “conselhos de apoio à gestão”, estabelecendo um papel secundário e até contrário ao estabelecido no SNUC, no Decreto Federal 4.340/2002 e na IN 09/2014.

As entrevistas realizadas esclareceram o contexto de elaboração dessa Portaria, que foi impulsionada pela necessidade do ICMBio em criar um mecanismo institucional de resposta às demandas ou petições feitas pelos Conselhos. No entanto, no decorrer do processo “isso começou a derivar para um debate sobre: será que os Conselhos realmente têm essa autonomia de às vezes fazer, por exemplo, moção de repúdio a uma política da Presidência da República?” (AA2). Somada a um contexto de instabilidade política em 2016, pelo processo de *impeachment* do governo da presidenta Dilma Rousseff, que estava em curso, a justificativa apresentada para encaminhar a Portaria era a de que se fazia necessário publicar o quanto antes as regulamentações que estavam em andamento no órgão. Com pouca participação de técnicos e elaborada em gabinetes superiores do ICMBio, a portaria foi publicada em 18 de maio de 2016.

A repercussão de sua publicação mobilizou os servidores do ICMBio imediatamente. Em carta de repúdio da Associação Nacional dos servidores ambientais<sup>9</sup>, as mudanças na função e autonomia dos Conselhos, que constam na Portaria, foram mencionadas com indignação. Após nove dias, a Portaria 48/2016 foi revogada (Portaria do ICMBio nº 55, de 27 de maio de 2016). Na sequência, criou-se um GT vinculado à Coordenação de Gestão Socioambiental na época, para discutir o mecanismo institucional de encaminhamento de petições dos Conselhos. Esse GT contava com a participação de servidores com experiência na área, conselheiros e pesquisadores.

Dois pontos desse processo merecem atenção: (i) a autonomia dos Conselhos Gestores como matéria de disputa dentro do órgão ambiental e (ii) a repercussão imediata da publicação que culminou na posterior revogação da Portaria. Como vimos na resistência quanto à representação majoritária das populações tradicionais em Conselhos Deliberativos, a disputa entre diferentes tendências dentro do ICMBio não é recente. O nível de autonomia dos Conselhos se baseia, em primeira análise, na compreensão técnica entre vinculação e subordinação. Tecnicamente os Conselhos estão vinculados ao ICMBio, vide a obrigatoriedade de sua presidência ser do órgão gestor. Por outro lado, enquanto fórum de controle social estabelecido pela Constituição Federal, os Conselhos não deveriam subordinar todas as suas manifestações à chancela formal do órgão estatal. A complexidade da questão traz à tona mais uma vez o paradoxo da independência, como bem reflete um entrevistado:

“Ele é um mero braço administrativo do órgão gestor da unidade ou

9 - Carta Nº 43 AN / 2016. Disponível em <http://www.ascemanacional.org.br>

ele é uma instância com um nível maior de autonomia a ponto de encaminhar uma moção para a Presidência da República, questionando uma usina hidrelétrica em um rio importantíssimo na Amazônia? (...) há quem defenda que as manifestações do Conselho precisam passar pelo crivo da Presidência do ICMBio e de lá eles distribuírem. Ter controle institucional sobre o controle social” (AA6).

Na Portaria 48/2016, a restrição da participação social, expressa por meio da perda de independência dos Conselhos e de seu poder de tomar decisões e influenciar a gestão, enfraquece o colegiado e reforça a centralização das decisões na sede do Instituto em Brasília. No entanto, é preciso que “no seio de uma esfera pública porosa e pulsante, temas, posições e argumentos trazidos pelos novos atores sociais encontrem formas institucionais de penetrar o Estado, e por essa via, democratizá-lo, tornando-o objeto de controle dos cidadãos” (AVRITZER; COSTA, 2004, p.723).

A revogação da Portaria foi fruto da mobilização de servidores do ICMBio, não só internamente, mas em fóruns de discussão na *internet* e cartas de repúdio. Essa situação demonstrou que não há consenso quanto aos níveis de participação aceitáveis pelo instituto, e que parte dos servidores defende os Conselhos como instrumentos autônomos de participação e controle social. A própria revogação produz elementos de aprendizagem institucional e acúmulo no debate sobre participação social.

A análise de critérios de participação social contidos nas normativas dos Conselhos nos mostra tanto a existência de fatores que garantem a participação social quanto a permanência de elementos que bloqueiam a partilha efetiva de poder nesses espaços. Apesar dessa dualidade, é necessário que se reconheça o esforço de inúmeros servidores públicos comprometidos com a incorporação de valores e garantias democráticas às normas. É possível identificar que em alguns aspectos das normativas, a restrição ou controle do exercício da participação social estão vinculados às concepções preservacionistas da gestão de áreas protegidas. Em outros casos, ainda é possível verificar que os limites impostos à participação social e à autonomia dos conselhos se relacionam com políticas resistentes à democratização de processos de tomada de decisão, e com as características estruturais do funcionamento do Estado e sua lógica tecno-burocrática (DAGNINO, 2002), desafios que se mostram mais intensos na conjuntura política atual do Brasil.

## 6. Considerações Finais

A participação social nos Conselhos Gestores está garantida em diversos aspectos das normas que os regem, o que deve ser considerada uma conquista no âmbito da gestão de UCs. Na prática, é preciso lembrar que os processos de participação se desenvolvem lentamente e no longo prazo (STRINGER et al., 2006; VON KORFF et al., 2010). Ainda que as normas legais tenham evoluído para o fortalecimento da participação, existem lacunas que desafiam as assimetrias de poder, as fragilidades de independência, influência, tomada de decisão e da representação *de facto*.

As iniciativas do ICMBio em rever suas normativas e produzir materiais de orien-

tação para conselheiros e gestores pode ser vista como uma conquista no exercício da participação por parte do Estado e naquele contexto histórico. A capacitação de gestores e conselheiros e a avaliação sistemática e continuada das ações dos Conselhos enriquecem a garantia ao exercício efetivo da participação social.

Salientamos a importância de que os critérios aqui analisados sejam considerados na elaboração de normas futuras, incluindo os de caráter processual como a qualidade do acesso às informações, a clareza na definição de objetivos aos conselheiros, e a disponibilidade de recursos financeiros para a execução de processos participativos mais qualificados.

A análise dos instrumentos jurídicos nos permitiu entender tanto o amadurecimento do regramento, que busca garantir o exercício da participação social nos Conselhos gestores, quanto os paradoxos relativos à sua independência de ação e a falta de clareza para a sua autonomia na tomada de decisões coletivas. Concordando com Gohn (2011), que discute as contradições inerentes à estrutura e dinâmica de Conselhos Gestores, destacamos que apesar do reconhecimento dessas contradições, os Conselhos Gestores de UCs representam instrumentos legítimos e indispensáveis à construção de uma gestão ambiental democrática.

Ainda que as regulamentações dos Conselhos de UCs não sejam a única garantia para o exercício da participação social (e pesquisas sobre o funcionamento dos Conselhos *in loco*, com a percepção de outros atores envolvidos continuem sendo fundamentais), elas asseguram a sua existência e seu funcionamento como arenas formais para o desenvolvimento de novos padrões de interação entre Estado e sociedade. O esforço para que os Conselhos não se transformem em meras estruturas burocráticas, que reforçam desigualdades sociais e políticas, deve ser feito com mais prioridades orçamentárias do Estado para tal fim, além de mais abertura dessa arena para a inserção de valores e conhecimentos distintos em ações coletivas.

Nossos resultados confirmam que os arranjos institucionais legais não são produtos independentes de ideologias e interesses políticos, mas expressam os resultados de correlações de forças, impactando sua dinâmica de funcionamento (DAGNINO, 2002). As disputas foram evidentes quando as tentativas de aprofundamento do controle social e da autonomia dos Conselhos foram ameaçadas. Alguns exemplos demonstraram essas disputas, como na elaboração ou manutenção dos dispositivos que garantem a representação majoritária das populações tradicionais em Conselhos Deliberativos, ou na tentativa de secundarizar o papel dos Conselhos e subordinar suas petições aos níveis superiores do ICMBio. Apesar das inúmeras conquistas observadas na evolução das normativas, o constante exercício da participação e o monitoramento desses fóruns pela sociedade continua ainda mais necessário, para evitar outros retrocessos que já se mostram na conjuntura política mais recente. Nesta pesquisa, fizemos um esforço inovador de apresentar os elementos de bastidores, e da percepção de analistas envolvidos na elaboração dos arranjos legais. Pesquisas sobre o funcionamento dos Conselhos no nível local, contextualizadas política e historicamente, inclusive do ponto de vista institucional-legal, poderão esclarecer novos avanços ou retrocessos quanto aos critérios de participação discutidos neste artigo.

## Agradecimentos

Agradecemos as contribuições dos servidores e servidoras do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade que gentilmente nos concederam entrevistas. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) (Código de Financiamento 001) e pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) (Processo Nº2015/19439-8).

## Referências

- ABIRACHED, F.C.M.; LUZ, L.; TALBOT, V.; LASMAR, V. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais. Um guia para Conselheiros e Gestores**. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. 2014.
- ANDRADE, R. A. Gestão Participativa de Unidades de Conservação Federais no Sul do Amazonas. In: Bensusan, N.; Prates, A.P. **A Diversidade cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil**. IEB Mil Folhas. p. 683-692. 2015.
- ARAUJO, L.G., F. CASTRO, R.R. DE FREITAS, M.A.R.M. VIEIRA e C.S. SEIXAS. Struggles for inclusive development in small-scale fisheries in Paraty, Southeastern Coast of Brazil. **Ocean & Coastal Management**, 150: 24-34. 2017.
- ARNSTEIN, S.R. A ladder of citizen participation. *J. Am. Plann. Assoc.*, 35: 216-224. 1969.
- ARRUDA, R. Populações Tradicionais e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. **Ambiente & Sociedade**. n. 5. 1999.
- AVRITZER, L. Sociedade civil, esfera pública e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. **Civil Society and Democratic Governance**. 2000.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 4, p. 703–728, 2004.
- BENSUSAN, N. Diversidade e Unidade: Um dilema constante. Uma breve história da ideia de conservar a natureza em áreas protegidas e seus dilemas. In: Bensusan, N.; Prates, A.P. **A Diversidade cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil**. IEB Mil Folhas. 2015.
- BERNARD, H. R. **Research Methods in Anthropology. Qualitative and Quantitative Approaches**. Lanham: Altamira Press. 2006.
- BORRINI-FEYERABEND, G.; PIMBERT, M; FARVAR, M. T.; KOTHARI, A; RENARD, Y. **Sharing Power. Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world**. IIED/IUCN/ CEESP/ CMWG, Cenesta, Tehran. 496pp. 2004.

- CARDOZO, L. S. et al. Discussões do Conselho Deliberativo da Reserva Extrativista de Canavieiras, Bahia, Brasil: da gestão pesqueira à ambiental. **RGCI, Lisboa**, v. 12, n. 4, p. 463-475. 2012.
- CORTÊS, S.V. Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, G. ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Editora Fiocruz. p.125-143. 2007.
- DAGNINO, E. 2002. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e possibilidades. In: Dagnino, E. (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Paz e Terra. 2002.
- DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- FARIA, C. F.; RIBEIRO, U.C. Desenho institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre processos participativos. In: Pires, R. R. C.(org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento**. v.7. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2011.
- GOHN, M.G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. Editora Cortez. 4ª edição. 2011.
- JACOBI, P. R. e BARBI, F. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Rev. Katálysis**. Florianópolis, 10(2): 237-244. 2007.
- LUCHMANN, L.H.H. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**. 42(1):19-26. 2006.
- LUCHMANN, L.H.H.; BORBA, J. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: Uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. **Ciências Sociais Unisinos**. 44(1):58-68. 2008.
- MACEDO, H.S., VIVACQUA, M., RODRIGUES, H.C.L., GERHARDINGER, L.C., Governing wide coastal-marine protected territories: a governance analysis of the Baleia Franca environmental protection area in South Brazil. **Marine Policy**, 41: 118-125. 2013.
- MEDEIROS, R. Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, vol. 9 n. 1. 2006.
- MENDONÇA, F.; TALBOT, V. Participação Social na Gestão de Unidades de Conservação: uma Leitura sobre a Contribuição do Instituto Chico Mendes. **Biodiversidade Brasileira**, v. 4, n. 1, p. 211–234, 2013.
- NOBRE, D.M.; SCHIAVETTI, A. Acordos de pesca, governança e conselho deliberativo de reserva extrativista: caso da RESEX de Cassurubá, Caravelas, Bahia, Brasil. **Boletim do Instituto de Pesca**, v. 39, n. 4, p. 445-455, 2013.

RAMOS, A. Políticas Públicas para áreas protegidas no Brasil. In: Bensusan, N.; Prates, A.P.A **Diversidade cabe na Unidade? Áreas Protegidas no Brasil**. IEB Mil Folhas. 2015.

ROWE, G., FREWER, L.J. Public participation methods: a framework for evaluation. **Science, Technology and Human Values**, 25: 3-29.2000.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos: Proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. Editora Peirópolis, Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil. 2005.

SEIXAS, C.S., VIEIRA, M.A.R.M. Fisher's knowledge and the Ecosystem Approach to Fisheries: legal instruments and lessons from five cases studies in coastal Brazil. In: Fischer, J. et al. (Eds.) **Fishers' Knowledge and the Ecosystem Approach to Fisheries**. Applications, Experiences and Lessons in Latin America. Fisheries and Aquaculture Technical Paper (FAO), n. 591. Roma. p 73-116. 2014.

STRINGER, L.C., A.J. DOUGILL, E. FRASER, K. HUBACEK, C. PRELL, D C. REED. Unpacking "participation" in the adaptive management of social-ecological systems: a critical review. **Ecology and Society**, 11(2):39. 2006.

TEIXEIRA, D. R. et al. Descrição e análise quantitativa da composição e grau de participação dos atores públicos e privados nos conselhos de unidades de conservação e mosaicos federais segundo o arcabouço legal. **V Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**, 2010.

TRIMBLE, M., ARAUJO, L.G. E SEIXAS, C.S. One party does not tango! Fishers' non-participation as a barrier to co-management in Paraty, Brazil. **Ocean & Coastal Management**, 92: 9-18. 2014.

VAZ, A.C. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: Pires, R.R.C. (org). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento**. v.7. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2011.

VIVACQUA, M.; RODRIGUES, H. de C. L. O Meu Lugar é do Outro: As Vozes dos Invisíveis nos Espaços Formais de Gestão Ambiental Participativa do Território Sul da APA da Baleia Franca. **Anais do VI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**, 2012.

VON KORFF, Y., P. D'AQUINO, K.A. DANIELL, AND R. BIJLSMA. Designing participation processes for water management and beyond. **Ecology and Society**, 15(3):1. 2010.

**Deborah Santos Prado**

✉ [deborah.stprado@yahoo.com.br](mailto:deborah.stprado@yahoo.com.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4671-8507>

Submetido em: 28/05/2018

Aceito em: 23/04/2020

2020;23:c00362

**Luciana Gomes de Araujo**

✉ [lgaraujo21@usp.br](mailto:lgaraujo21@usp.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1760-2417>

**Paula Chamy**

✉ [paula.chamy@gmail.com](mailto:paula.chamy@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3877-5544>

**Ana Carolina Esteves Dias**

✉ [dias.ac09@gmail.com](mailto:dias.ac09@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6475-6227>

**Cristiana Simão Seixas**

✉ [csseixas@unicamp.br](mailto:csseixas@unicamp.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4464-2094>

**Como citar:** PRADO, D. S.; ARAUJO, L. G.; CHAMY, P. DIAS, A. C. E.; SEIXAS, C. S. Participação Social nos Conselhos Gestores de Áreas Protegidas: Avanços normativos e a visão de agentes do ICMBio. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. 23, p. 1-23, 2020.

# Participación social en los Consejos de Gestión de Áreas Protegidas: Avances normativos y la visión de los agentes ambientales de ICMBIO

Deborah Santos Prado  
Luciana Gomes de Araujo  
Paula Chamy  
Ana Carolina Esteves Dias  
Cristiana Simão Seixas

São Paulo. Vol. 23, 2020  
*Original Article*

**Resumen:** Los Consejos Gestores han sido considerados instrumentos institucionales de administración, que son innovadores al ejercicio de la democracia brasileña en el campo socio ambiental. Este artículo buscó integrar la evolución de los marcos regulatorios de los consejos gestores de áreas protegidas de Brasil y la visión de servidores involucrados en los procesos de formulación de las normas, a fin de comprender la trayectoria de negociación de esos procesos. Los resultados muestran que la participación social está formalmente garantizada en diversos aspectos de las normas analizadas, lo que debe considerarse una conquista para la gestión de áreas protegidas en Brasil. Sin embargo, se señalan algunas paradojas y desafíos, incluyendo cuestiones de representatividad, independencia, influencia y compartimentos genuinos de poder en la toma de decisiones. Los resultados sociales de la participación presuponen procesos continuos de aprendizaje y negociación, que se reflejan en el perfeccionamiento de los arreglos jurídicos analizados.

**Palabras-clave:** Gestión Participativa; Representatividad; Legislación Ambiental; Consejo Consultivo; Consejo Deliberativo.

**How to cite:** PRADO, D. S.; ARAUJO, L. G.; CHAMY, P. DIAS, A. C. E.; SEIXAS, C. S. Participación social en los Consejos de Gestión de Unidades de Conservación: Avances normativos y la visión de los agentes ambientales de ICMBIO. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 23, p. 1-23, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20180036r2vu2020L5AO>

# Social Participation in Management Councils of Protected Areas: Normative advances and the perspective of ICMBio Environmental officers

Deborah Santos Prado  
Luciana Gomes de Araujo  
Paula Chamy  
Ana Carolina Esteves Dias  
Cristiana Simão Seixas

São Paulo. Vol. 23, 2020

*Artículo original*

**Abstract:** Management councils of Protected Areas are an important tool to the exercise of social participation of individuals and groups struggling for social-environmental causes in Brazil's democracy. This paper aims to integrate the main regulations guiding the social participation in Management Councils of Protected Areas in Brazil and the perception of managers and technicians in order to understand the process of elaboration of the rules, the behind the scenes, and negotiations. Our findings highlight that social participation has been formally ensured in many aspects, revealing democratic advancements in the field of Protected Areas management in Brazil. However, despite remarkable progress, many challenges remain, including aspects of representation, independency, level of influence, and sharing power in decision-making processes. The outcomes of participation are ongoing processes of learning and negotiation, which are reflected in the improvement of the legal arrangements analyzed.

**Keywords:** Participatory Management; Representativeness; Environmental Policy; Consultative Council; Deliberative Council.

**How to cite:** PRADO, D. S.; ARAUJO, L. G.; CHAMY, P. DIAS, A. C. E.; SEIXAS, C. S. Social Participation in Management Councils of Protected Areas: Normative advances and the perspective of ICMBio Environmental officers). *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 23, p. 1-23, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20180036r2vu2020L5AO>