



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA REGIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM**  
**DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE/PRODEMA**



**DIREITO E ETNOCONSERVAÇÃO: ESTUDO DA**  
**PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL DA RDS**  
**ESTADUAL PONTA DO TUBARÃO – RN**

**JULIANO CÉSAR PETROVICH BEZERRA**

2010  
Natal – RN  
Brasil

**Juliano César Petrovich Bezerra**

**DIREITO E ETNOCONSERVAÇÃO: ESTUDO DA  
PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL DA RDS  
ESTADUAL PONTA DO TUBARÃO – RN**

Dissertação apresentada ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PRODEMA/UFRN), como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: **Prof.Dr. Daniel Durante Pereira Alves**

2010

Natal – RN

Brasil

Divisão de Serviços Técnicos

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede

Bezerra, Juliano César Petrovich.

Direito e etnoconservação : estudo da participação na gestão ambiental da RDS Estadual Ponta do Tubarão - RN / Juliano César Petrovich Bezerra. – Natal, RN, 2010.

68 p.

Orientador: Daniel Durante Pereira Alves

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pro-Reitoria de Pós-Graduação. Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente/PRODEMA.

1. Direito – Dissertação. 2. Etnoconservação – Dissertação. 3. Gestão participativa – Dissertação. 4. Populações tradicionais – Dissertação. 5. Unidades de conservação – Dissertação. 6. RDS Ponta do Tubarão (RN) – Dissertação. I. Alves, Daniel Durante Pereira. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/BCZM

CDU 502.13(043.3)

Dissertação submetida ao Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PRODEMA/UFRN), como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Aprovada em: 25 de fevereiro de 2010

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Daniel Durante Pereira Alves  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PRODEMA/UFRN)  
Presidente\*

---

Prof. Dr. Luiz Antônio Cestaro  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PRODEMA/UFRN)

---

Profª. Dra. Maristela Oliveira de Andrade  
Universidade Federal da Paraíba (PRODEMA/UFPB)

**OBS:\*** O presidente é o orientador

## AGRADECIMENTOS

Essa agora é a hora  
Em que eu devo agradecer  
Lembrar de tudo e de todos  
Mas sem muito me estender

Agradeço ao pai, à mãe e irmãos  
Pelo cotidiano educador  
Eles são essenciais  
Para eu ser o que sou  
E à toda a minha família  
Da priminha ao avô

Aos professores acadêmicos  
E da CAPES, eu não esqueço  
Tiveram todos sua importância  
Até o fim desde o começo

Aos professores populares  
E sua sabedoria antiga  
Com o conhecimento tradicional  
Ensinando lições de vida  
Lembro principalmente daqueles  
Da Ponta do Tubarão querida

Cito ainda os meus amigos  
Bom meio de inspiração  
Celebrando a beleza de viver  
Numa grande comunhão

Devo lembrar da Mãe Natureza  
Grande fonte de prazeres  
Agradeço ainda à Gaia  
E todos os seus seres  
Por fim, ao Grande Deus  
Responsável por estes dizeres

## SUMÁRIO

**INTRODUÇÃO GERAL ..... 08**

**Referências ..... 16**

### **Capítulo 1**

**INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA ETNOCONSERVAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL ..... 19**

**Resumo ..... 19**

**Abstract ..... 19**

**1. INTRODUÇÃO ..... 20**

**2 PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE..... 22**

**3 ETNOCONSERVAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS E JURÍDICOS ..... 24**

**4. O PRINCÍPIO JURÍDICO DA PARTICIPAÇÃO ..... 31**

**4.1 Conselhos Gestores: definições e obstáculos ..... 33**

**4.2 A Participação e a gestão de Unidades de Conservação ..... 35**

**5. CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 37**

**Referências ..... 39**

### **Capítulo 2**

**A GESTÃO DA RDS ESTADUAL PONTA DO TUBARÃO - RN: reflexões acerca da aplicação do princípio da participação ..... 42**

**Resumo ..... 42**

**Abstract ..... 42**

**1. INTRODUÇÃO ..... 43**

<b>2. O PRINCÍPIO JURÍDICO DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL: PREVISÕES E APLICABILIDADE .....</b>	<b>45</b>
<b>3. A CRIAÇÃO DA RDSEPT: MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS .....</b>	<b>49</b>
<b>3.1 Considerações preliminares acerca da Lei 8.349/03 .....</b>	<b>52</b>
<b>4. PREVISÕES NORMATIVAS E A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA RDSEPT ...</b>	<b>53</b>
<b>4.1 Presença dos conselheiros locais e discussões acerca da gestão da RDS Estadual Ponta do Tubarão .....</b>	<b>56</b>
<b>4.2 Dificuldades do Conselho Gestor da RDSEPT e sua relação com a comunidade tradicional local.....</b>	<b>60</b>
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>64</b>
<b>Referências .....</b>	<b>65</b>
<b>Apêndice I .....</b>	<b>68</b>

## INTRODUÇÃO GERAL

As discussões em torno da questão ambiental, na atualidade, mostram-se muito intensas. Em vários discursos e acordos políticos, menciona-se a necessidade de se proteger o meio ambiente, para evitar o agravamento da crise ecológica e, por conseguinte, a redução do crescimento econômico e o aumento das desigualdades sociais. O meio ambiente, em seu sentido mais amplo, diz respeito justamente a essa junção dos aspectos naturais e socioeconômicos, configurando-se como o conjunto de condições e interações físicas, químicas e biológicas, além dos fatores socioeconômicos e culturais, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (Lei Complementar do RN nº 272/04).

O homem, como um importante membro do meio ambiente, com capacidades que o distinguem de outros seres, vem se sentindo parte de uma totalidade mais ampla, que não se resume apenas às questões humanas. Desse modo, orientado por uma visão ecológica integral, tem percebido a importância de tudo integrar, entendendo a Terra, o universo, os fenômenos e todos os seres vivos como conectados e interdependentes, e buscando superar um antropocentrismo individualista (PESSOA, 2006).

Como reflexos desses princípios de mudança na percepção humana de se ver no mundo, pode-se elencar dois aspectos a serem abordados na presente pesquisa: um certo anseio do homem em participar de espaços de tomadas de decisão acerca de seu cotidiano, e um maior envolvimento seu com a natureza, aqui entendida como o meio ambiente em sentido estrito.

Quanto ao primeiro, o ser humano desenvolve o desejo de participar de debates e decisões políticas acerca dos mais variados temas (educação, cultura, saúde, tributos, meio ambiente, etc.), o que reflete numa necessidade de ampliação e de democratização da esfera pública. Assim, inúmeras foram/são as lutas para a conquista de espaços democráticos onde fosse/seja possível exercer a participação de forma cidadã (GOHN, 2007). Essa participação tem uma longa tradição de estudos e análises, podendo ser observada nas práticas cotidianas da sociedade civil, quer seja nos sindicatos, nos movimentos, em outras organizações sociais, ou nos discursos e práticas das políticas estatais, com sentidos e significados completamente distintos. Uma forma específica de participação sociopolítica, por sua vez, são os Conselhos Gestores, canais de participação que articulam representantes da população e membros do Poder Público em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos.

No concernente ao segundo aspecto, a relação mais próxima entre homem e natureza, tendo em vista os pontos já mencionados acerca da questão ambiental, viu-se a necessidade de

se instituírem áreas merecedoras de uma proteção especial, em que a sua gestão contasse com a participação da sociedade civil, dando-se a partir de uma parceria entre o Poder Público e a população. A Constituição Federal de 1988, diante disso, previu em seu artigo 225, inciso III, que compete ao Poder Público estabelecer, dentre as unidades da federação, algumas áreas territoriais, bem como seus componentes, que devem receber uma proteção especial, sendo sua alteração ou supressão permitidas somente por meio de norma legal.

A partir do supracitado, pode-se afirmar que figuram como áreas especialmente protegidas os espaços caracterizados por particularidades ambientais de notável interesse público e que, por essa razão, devem ser relativamente inalterados ou utilizados de modo sustentável (BEZERRA, 2006). Tendo em vista a necessidade de se instituir um diploma legal que dispusesse mais clara e objetivamente acerca dessas áreas merecedoras de uma tutela especial, veio à luz a Lei nº. 9.985/00, que passou a regulamentar alguns dispositivos da CF/88, bem como instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, o qual consiste no conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais. A regulamentação dessa lei foi parcialmente efetuada pelo Decreto 4.340/02, que procurou detalhar melhor alguns de seus aspectos.

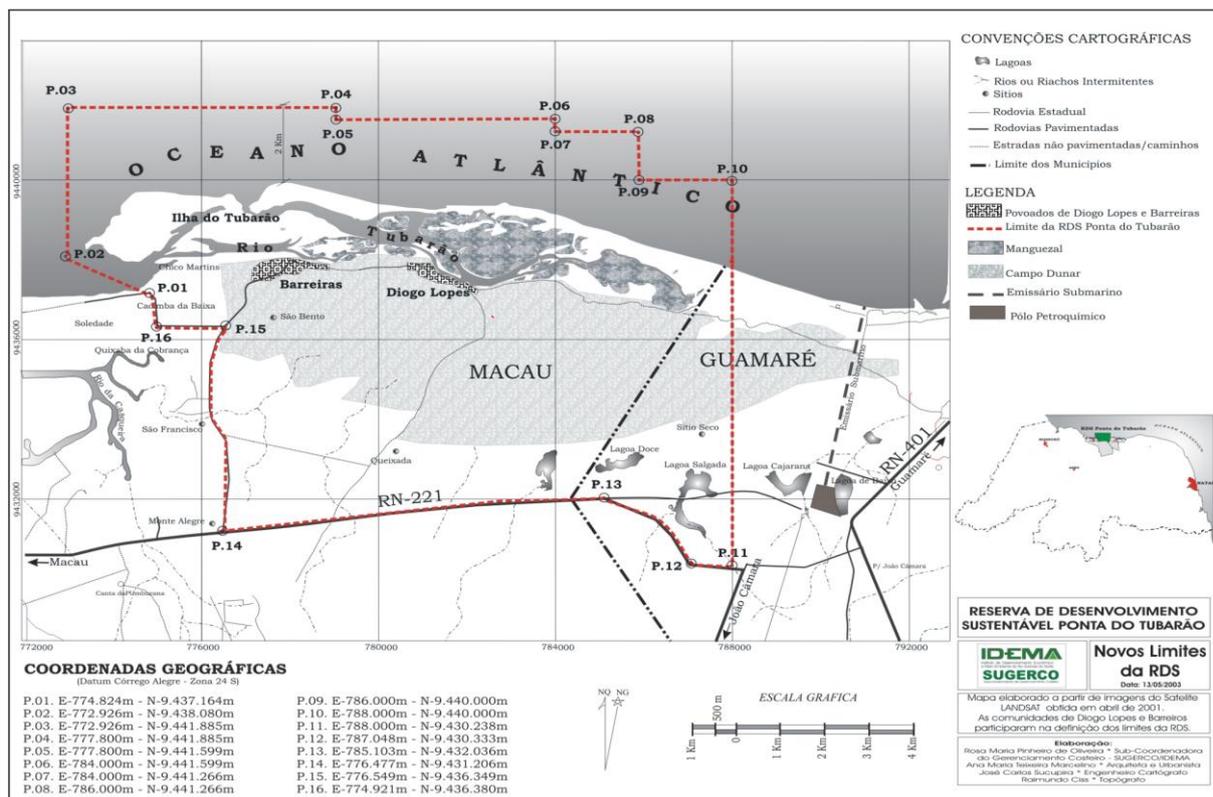
A mencionada norma legal divide as unidades de conservação entre as unidades de proteção integral - Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre - e as de uso sustentável - Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural. Com essa divisão, são estabelecidas diferentes características e formas de uso, com a utilização rápida dos recursos naturais e a apropriação dos espaços, para o desenvolvimento de atividades econômicas variadas. Assim, diversas são as características que distinguem as categorias das unidades entre si, que vão desde a possibilidade de exploração dos recursos naturais até a permanência ou não das populações tradicionais nos espaços da unidade.

Quanto às Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), especificamente, figuram como um espaço natural em que se observa a presença de comunidades tradicionais cuja existência se baseia em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos ecológicos, desenvolvidos por diversas gerações, adaptados às condições naturais locais e que desempenham um papel básico na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica (art. 20, da Lei 9.985/00). Visa, primordialmente, à preservação ecológica e à garantia de condições e meios necessários para reprodução e melhoria dos modos e da qualidade de vida das populações tradicionais, bem como de suas formas de exploração dos

recursos naturais, além de valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações. Vale salientar, ainda, que essa exploração dar-se-á, inicialmente, pelas próprias populações residentes, que utilizará os componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável, assim como a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis (Art. 20, §5º, da Lei do SNUC).

Diante do exposto acerca das RDS's e do fato de que algumas Unidades de Conservação já foram implantadas no Rio Grande do Norte, viu-se a importância de se realizar um estudo sobre a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão, exemplo entre as demais do estado. Composta por comunidades do município de Macau, a saber: Diogo Lopes, Barreiras, Sertãozinho, Chico Martins, Cacimba da Baixa, Baixa do Grito, Varjota, Canto da Imburana e Pau Feito; e Mangue Seco I, Mangue Seco II e Lagoa Doce, no município de Guamaré, no litoral norte do estado, essa RDS foi criada por meio da Lei nº 8.349, de julho de 2003/RN, com o objetivo de preservação de recursos naturais (caatinga, restinga, estuário, manguezal e campos dunares, além de espécies da fauna e da flora) e sustentabilidade da população tradicional. Possui uma área de quase 130.000.000m<sup>2</sup> (vide o mapa 1), onde se desenvolve a pesca, o turismo, a exploração e produção de petróleo, a carcinicultura, a pesquisa científica, bem como outras atividades econômicas, por meio da utilização de práticas conforme disposto no Zoneamento Ecológico-Econômico e no Plano de Manejo. Este, por sua vez, ainda não se encontra integralmente elaborado, porquanto ainda ocorrem discussões e seminários entre diferentes órgãos ambientais a nível estadual e federal, a população tradicional e demais entidades interessadas.

No tocante à criação da Reserva Ponta do Tubarão, mostra-se relevante a observância dos impactos socioambientais (tanto positivos quanto negativos) decorrentes desse processo, os quais podem ir desde limitações em relação às atividades exercidas no espaço, com restrições de uso dos recursos, até quanto ao modo e hábitos de vida da comunidade local. Sabe-se, ademais, que é de suma importância a consideração da cultura, do modo de vida, dos hábitos e costumes das populações locais no momento em que se vai instituir determinada Unidade de Conservação, já que essas pessoas foram os verdadeiros responsáveis pela manutenção do espaço merecedor de uma proteção especial (ANTUNES, 2005; RODRIGUES, 2005). Não se deve, pois, cometer a injustiça de desconsiderá-las totalmente do processo criador da área protegida.



Mapa 01 – Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponto do Tubarão (RN): limites territoriais e coordenadas geográficas.

O meio ambiente, como visto, além dos aspectos naturais, compreende parte da cultura de um povo, formando um elo entre esses dois processos, o que torna imprescindível o prévio conhecimento do quadro de vida e da dinâmica cultural desses grupos a serem estudados, para que se possa ter uma concreta apreensão da dinâmica socioambiental (FERREIRA, 2002; LEUZINGER, 2004). Deve-se levar em conta os seus problemas e direitos, evitando-se conflitos que, em última instância, ameacem a integridade da biodiversidade (BENSUSAN, 2006). Assim, quando a área a ser protegida conta com a simpatia local, a comunidade passa a ajudar na tutela do espaço.

Na reserva *sub examine*, outrossim, a idéia de criação da unidade começou com a própria comunidade, que percebeu que as belezas naturais da região estavam ameaçadas de desaparecer e com elas as fontes do sustento da população (NOBRE, 2005; OLIVEIRA, 2008; IDEMA; SILVA, 2004). Isso mostra o valor da organização comunitária, posto que há uma consciência de que se deve manter o meio ambiente explorado de forma sustentável, evitando que a região seja degradada por um uso incoseqüente e irracional, e garantindo o direito de usufruto do território tradicional por parte da população local.

Entretanto, não basta, por si só, o envolvimento com a criação da UC e nem a possibilidade de permanência no interior da área a ser tutelada. Outro aspecto importante a ser observado diz respeito à participação da população tradicional nas decisões acerca da unidade em estudo, já após instituída, como visto no primeiro ponto aqui elencado inicialmente. Dentre as várias “categorias” previstas para compor o Conselho Gestor de cada Unidade de Conservação, encontra-se a sociedade civil. Esta deve contemplar, se possível, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação na unidade, população residente e do entorno, além da população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica (§2º, art. 17, Decreto 4.340/02).

Deve-se estimular, portanto, a participação dos representantes dessa população tradicional em conselhos gestores e, por conseguinte, na tomada de decisões acerca da área. Desse modo, a construção da participação efetiva e o respeito à cultura das comunidades locais podem trazer benefícios para a conservação ambiental, bem como para a formação e o fortalecimento da própria comunidade.

Com base nas considerações feitas, pretende-se, com esta pesquisa, analisar como se deu o processo de permanência da população tradicional no interior da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão. Especificamente, busca-se: 1) fazer um apanhado teórico e jurídico acerca da etnoconservação e da participação na gestão ambiental de unidades de conservação; 2) entender a criação da Reserva Ponta do Tubarão, com ênfase na importância da mobilização e da organização social; 3) verificar a participação das entidades civis representantes da população tradicional no Conselho da RDSEPT (Vide Apêndice I); e 4) estudar a relação do CG com a comunidade local, bem como a posição dos próprios conselheiros locais acerca da gestão da área.

A partir do problema central já mostrado, tem-se em mente a seguinte hipótese: a participação dos representantes da população tradicional na gestão ambiental ainda não é efetiva, em virtude de um constante “jogo de interesses” observados entre os diversos atores envolvidos. Há, muitas vezes, a ausência de conhecimento, informação e educação ambientais suficientes para possibilitar uma maior participação na tomada de decisões acerca da área por parte das entidades locais. Além disso, no caso da presença pesquisa, utiliza-se de alguns parâmetros de análise para avaliar essa participação, como a criação e a composição de conselho gestor, e o nível de atuação e participação dos conselheiros, com ênfase nos das comunidades locais. É interessante notar que, apesar de reconhecer a participação como algo

desejável e com potencial de tornar a gestão das áreas protegidas mais eficientes, ela, muitas vezes, somente é desejável dentro de certos limites controláveis (BENSUSAN, 2006)

Trata-se de uma pesquisa predominantemente qualitativa e interdisciplinar, com análise de aspectos históricos, jurídicos, sociais, políticos, naturais e econômicos. Assim, temas ligados ao binômio sociedade-natureza, Direito Ambiental, Ecologia Humana, Antropologia Ecológica e conservação do meio ambiente serão imprescindíveis ao longo do estudo. Além disso, considerando-se que a pesquisa social requer rigor metodológico, fez-se necessária a escolha dos instrumentos de coleta de dados e as técnicas a serem adotadas no desenvolvimento do trabalho (RICHARDSON, 1999). Com base nisso, num primeiro momento teve-se a fase teórico-intelectual, para em seguida entrar-se na fase prática e, por fim, na pessoal ou existencial (MATA, 1978). Desse modo, primeiramente buscou-se realizar pesquisas bibliográficas e normativas acerca das temáticas propostas, bem como um levantamento e exame de documentos e atas das reuniões ocorridas durante as três primeiras gestões do Conselho Gestor da unidade de conservação estudada, sendo, de acordo com o Livro de Posse, uma de 12 de dezembro de 2003 a 19 de novembro de 2005 (vinte e três reuniões), outra de 20 de novembro de 2005 a 22 de julho de 2007 (vinte e uma reuniões), e, ainda, uma outra de 23 de julho de 2007 a 28 de abril de 2009 (vinte e quatro reuniões), no total de sessenta e oito reuniões. Num segundo momento, buscou-se elaborar questionamentos e dados específicos a serem observados durante o trabalho de campo. Para complementar o trabalho, já na fase de visitas à RDS Ponta do Tubarão, foram feitas a observação presencial de uma das reuniões ocorridas no conselho gestor durante o desenvolvimento da pesquisa, além de entrevistas guiadas (RICHARDSON, 1999) e individuais com dez informantes-chave para a pesquisa, sendo sete conselheiros membros de organizações locais, representantes das populações tradicionais, e três membros das comunidades, os quais tiveram participação na criação da Reserva.

Desta maneira, a metodologia (ADDOR, 2007; ANTUNES, 2005; DEMO, 2001; LOUREIRO, 2005; RICHARDSON, 1999) constará de: 1) pesquisas bibliográficas e normativas; 2) análise de dispositivos da Constituição Federal do Brasil; 3) coleta, levantamento e exame de documentos e atas das reuniões ocorridas no Conselho Gestor da Unidade de Conservação estudada durante as três primeiras gestões; 4) observação estruturada e presencial de uma dessas reuniões, a fim de perceber a descrição dos sujeitos e do local e a reconstrução de diálogos; e 5) entrevista guiada com representantes das entidades civis que atuam em nome da população tradicional das unidades, e membros da população local, para

avaliar de forma direta a ação cotidiana e pública, e entender o modo de vida da comunidade e suas atividades.

Genericamente, a observação é a base de toda investigação no campo social, podendo ser utilizada em trabalho científico de qualquer nível. Em linguagem comum, além de outros sentidos, observação é o exame minucioso ou a mirada atenta sobre um fenômeno no seu todo ou em algumas de suas partes; é a captação precisa do objeto examinado (RICHARDSON, 1999). Essa observação direta da ação cotidiana e pública, associada a um registro em diário de campo, a depoimentos e história oral registrados, a entrevistas guiadas e gravadas, e a análise documental, de atas e normas, consistem, pois, em alguns dos meios utilizados para se analisar a participação social na gestão pública (FERREIRA, 2004).

Para atender aos objetivos levantados, deve-se estruturar a presente pesquisa com base num mesmo eixo temático, a fim de dar uma maior unidade e coesão ao trabalho. Como mostrado, busca-se analisar a presença da população tradicional no interior da RDSEPT. Sabe-se que esta foi instituída a partir da participação/mobilização/organização social; então, em um segundo momento, pretende-se avaliar como se dá a participação da população tradicional, por meio das entidades representantes, depois de criada a unidade, ou seja, na gestão ambiental da área. Em suma, de início, para a criação da Unidade, a participação da comunidade local foi bastante efetiva; e depois, será que tem tido a mesma efetividade e importância?

Com vistas a responder a este questionamento, dois artigos científicos foram elaborados, seguindo uma ordem coerente e lógica do tema. O primeiro, intitulado “Instrumentos jurídicos da Etnoconservação e da Participação na gestão ambiental”, faz um compêndio da teoria e da legislação acerca das temáticas propostas. De início, trata-se da proteção jurídica do meio ambiente, com princípios, leis e a Constituição Federal. Em seguida, aborda-se a questão da etnoconservação e do conhecimento tradicional, destacando opiniões a favor e contra a idéia, e sua relação direta com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e demais implicações (BEZERRA, 2006; FERREIRA, 2004; CABRAL, 2003; RODRIGUES, 2005; DIEGUES, 2004; BENSUSAN, 2006). Feito isso, parte-se para uma análise do instituto da participação, seus aspectos históricos, definições, características, dificuldades e desafios enfrentados para se obter uma participação plena e efetiva (GOHN, 2007; ADDOR, 2007; LIMA, 2001; MOTTA, 2003; DEMO, 2005; LOUREIRO, 2005; BODERNAVE, 1994; SILVA, 2007; JESUS JÚNIOR, 2006; OLIVEIRA, 2008; JACOBI, 1999). Posteriormente, analisam-se definições, características e obstáculos referentes aos Conselhos Gestores (GOHN, 2007; SILVA, 2007; CORBUCCI,

2003), para, enfim, abordar apontamentos acerca da participação social na gestão ambiental de Unidades de Conservação (LIMA, 2001; LOUREIRO, 2005; BEZERRA, 2007; RODRIGUES, 2005; SILVA, 2007; JESUS JÚNIOR, 2006; CORBUCCI, 2003).

O segundo artigo científico traz como título “A gestão da RDS Estadual Ponta do Tubarão - RN: reflexões acerca da aplicação do princípio da participação”. Inicialmente, apresentam-se considerações acerca do princípio jurídico da participação na gestão ambiental, com suas previsões normativas e aplicabilidade. Feito isso, analisa-se a criação da RDSEPT, ressaltando a participação das comunidades locais nesse processo, bem como apontam-se algumas considerações acerca da Lei Estadual nº 8.349/03. Na sequência, são mostrados os dispositivos legais que tratam da gestão da reserva, a composição e atuação do seu conselho gestor. Finalmente, faz-se um estudo sobre a participação dos membros das entidades civis que representam os interesses das populações tradicionais no conselho, verificando a presenças dos mesmos e os principais pontos discutidos sobre a gestão do espaço, bem como a impressão que tanto estes conselheiros quanto alguns moradores locais têm do conselho gestor e da reserva.

Com a conclusão desses trabalhos e objetivando a promoção da defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, bem como o alcance de um desenvolvimento sustentável, ainda utópico, da área estudada, pretende-se atingir resultados aplicáveis e úteis tanto para a ciência, com a publicação dos artigos escritos, quanto para as entidades governamentais e não-governamentais, além da própria população tradicional da UC examinada. Dessa forma, espera-se o oferecimento de dados e argumentos ligados aos aspectos socioambientais que possam ser levados em conta pelas entidades ambientais durante a elaboração do Plano de Manejo e a gestão da unidade; e, ainda, a divulgação, entre a população tradicional, dos resultados das pesquisas, bem como indicações de meios pelos quais os moradores locais, através de uma sensibilização e ação propositiva, podem ajudar na conservação da biodiversidade da unidade e atuar junto às entidades que a represente no Conselho Gestor.

## REFERÊNCIAS

ADDOR, Felipe. **A importância dos métodos participativos para a promoção da cidadania**: desenvolvimento local e pesquisa-ação. 2007. Disponível em: [br.geocities.com/eridiane/ea/import\\_metod\\_particip\\_para\\_promocao\\_da\\_cidadania.doc](http://br.geocities.com/eridiane/ea/import_metod_particip_para_promocao_da_cidadania.doc) . Acesso em: 13/05/2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BEZERRA, Juliano César Petrovich. **Energia e meio ambiente**: análise jurídica da exploração e produção de petróleo em unidades de conservação. Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, para obtenção do título de Bacharel em Direito. 106 páginas. Natal, 2007.

\_\_\_\_\_. O meio ambiente e sua tutela jurídica: o caso especial das unidades de conservação. In: **Revista jurídica In verbis**. p. 133-148. Ano 11. Jan-jun 2006. v. 19.

BRASIL. **Coletânea de Legislação de Direito Ambiental e Constituição Federal**. Organizadora: Odete Medauar. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião et al. Políticas públicas de áreas protegidas: contribuição para sua implementação e manutenção da biodiversidade. In: **Pesquisas em meio ambiente**: subsídios para a gestão de políticas públicas. pág. 199-214. v 2. São Carlos: RiMa, 2003.

CORBUCCI, Eliana Maria. Políticas públicas, políticas ambientais e participação social no Brasil. In: **Espaço & Geografia**. Vol.6, nº 2, 2003. páginas 59 - 87.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. 5 ed. São Paulo: Hucitec/NUPAUB-USP, 2004.

FERREIRA, Lúcia da Costa. Dimensões Humanas da Biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil. In: **Ambiente & Sociedade** – Vol. VII nº. 1 jan./jun. 2004.

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

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MEIO AMBIENTE DO RN. Disponível em: <http://www.idema.rn.gov.br/>. Acesso em: 18/05/2008.

JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. In: **Saúde e Sociedade**. V.8. N.1, p.31-48, 1999. Disponível em: ><http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v8n1/04.pdf><. Acesso em: 29/09/08.

JESUS JÚNIOR, Guilhardes de. **Mobilização social e direito ambiental no Brasil: uma abordagem histórico-crítica**. 2006. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=938](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=938). Acesso em: 15/05/08.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. Criação de espaços territoriais especialmente protegidos e indenização. In: **Revista de Direito Ambiental**. v. 25. p. 108 – 128. jan/mar 2002.

LIMA, Ricardo Barbosa de. **O princípio da participação em gestão ambiental: a fronteira entre o gerir e o gestar**. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. 2001, Belém. Anais... Belém, 2001. Disponível em: <[nepamunicamp.br/ecoeco/artigos/encontros/iv\\_en/mesa4/4.pdf](http://nepamunicamp.br/ecoeco/artigos/encontros/iv_en/mesa4/4.pdf)>. Acesso em: 27/04/2008.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. et al. **Educação ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação**. 2 ed. Rio de Janeiro: IBAMA, 2005.

MATA, Roberto da. O ofício do etnólogo, ou como ter “Anthropological Blues”. In: **A aventura sociológica**. Organização: Edson de Oliveira Nunes. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. In: **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.29, n.2, p. 369-373, jul./dez. 2003

NOBRE, Itamar de Moraes. **Revelando os modos de vida da Ponta do Tubarão**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais na Universidade Federal do Rio Grande do Norte). 260 páginas. Natal, 2005.

OLIVEIRA, Mariana Pinheiro Fernandes de. **A percepção das comunidades da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão, Macau e**

**Guamaré/RN, no contexto da participação popular.** Monografia (Graduação em Geografia Universidade Federal do Rio Grande do Norte). 115 páginas. Natal, 2008.

PESSOA, Robertônio. Ecologia, Ciência, Direito e Justiça. In: **Revista Jurídica**. Ano II, N° 2, 2006. Disponível em: [http://www.novafapi.com.br/revistajuridica/ano\\_II/robertonio.php](http://www.novafapi.com.br/revistajuridica/ano_II/robertonio.php) . Acesso em: 14/04/08.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 1989.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar do RN nº 272**, 03 de março de 2004. Regulamenta os artigos 150 e 154 da Constituição Estadual, revoga as Leis Complementares Estaduais n.º 140, de 26 de janeiro de 1996, e n.º 148, de 26 de dezembro de 1996, dispõe sobre a Política e o Sistema Estadual do Meio Ambiente, as infrações e sanções administrativas ambientais, as unidades estaduais de conservação da natureza, institui medidas compensatórias ambientais, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.349, 17 de julho de 2003. Cria a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão, na região de Diogo Lopes e Barreiras nos Municípios de Macau e Guamaré no Rio Grande do Norte e dá outras providências.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SILVA, Eridiane Lopes. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação: ferramenta de gestão ambiental & estímulo à participação cidadã**. 3 ed. Rio Grande do Sul, 2007. Disponível em: [br.geocities.com/eridiane/livro/livro\\_conselhos\\_gestores\\_eridiane\\_v3.pdf](http://br.geocities.com/eridiane/livro/livro_conselhos_gestores_eridiane_v3.pdf) . Acesso em: 23/05/08.

SILVA, Luís Ribeiro da. Pequeno histórico da Reserva. In: **Revista do IV Encontro Ecológico da RDS Estadual Ponta do Tubarão**. Ano II, nº 1, 1 ed. Julho/2004. RDS Estadual ponta do Tubarão, 2004.

# INSTRUMENTOS JURÍDICOS DA ETNOCONSERVAÇÃO E DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL

## RESUMO

Diante da previsão da Constituição Federal de 1988 acerca da necessidade de se estabelecer algumas áreas a serem especialmente protegidas, publicou-se a Lei nº 9.985/00, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Diversos aspectos diferem essas unidades entre si, sendo um deles a possibilidade da presença de populações humanas, mesmo que tradicionais, no interior da área a ser tutelada. No caso de se permitir que essas pessoas continuem na área, deve-se proporcionar, ainda, a sua participação na gestão do “novo” espaço. Os conselhos gestores aparecem, então, como uma forma específica de participação sociopolítica. Desse modo, a partir de um apanhado de normas jurídicas e da doutrina pertinente à temática, objetiva-se fazer um levantamento jurídico e teórico acerca do processo de permanência de populações tradicionais no interior de Unidades de Conservação, com aspectos ligados à etnoconservação e, por conseguinte, à participação na gestão ambiental desses espaços especialmente protegidos.

**Palavras-chave:** 1) Direito; 2) população tradicional; 3) conservação da biodiversidade; 4) gestão participativa; 5) Unidades de Conservação.

## ABSTRACT

Given the prediction of the Federal Constitution of 1988 about the need to establish some areas to be especially protected, it was published the Law No. 9.985/00, which established the National System of Conservation Units. Several aspects make these units differ from one another, one of them being the possibility of presence of – even traditional – human populations inside the area to be protected. In case of allowing these people to continue in the area, it still must be provided their participation in the management of the new space. Management councils show up, then, as a specific way of social and political participation. This way, from an overview of legal norms and the doctrine that are relevant to the topic, It is aimed to make a legal and theoretical survey about the process of traditional populations permanence inside Conservation Units, with aspects linked to ethnoconservation and, therefore, to participation in environmental management of these specially protected spaces .

**Keywords:** 1) Law; 2) traditional population; 3) conservation of biodiversity; 4) participative management; 5) Conservation Units.

## 1. INTRODUÇÃO

Atualmente, muito se discute acerca da questão ambiental, com ênfase na necessidade de se proteger o meio ambiente, para evitar o agravamento da crise ecológica e, conseqüentemente, a redução do crescimento econômico e o aumento das desigualdades sociais. Isso se dá em virtude da tentativa de domínio da natureza em favor da acumulação de bens materiais, comprometendo cada vez mais a qualidade de vida social, natural, econômica e cultural. O meio ambiente, em seu sentido mais amplo, diz respeito justamente a essa interação entre os elementos artificiais, naturais e culturais que possibilitam um desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas (SILVA, 2002).

Respaldado numa visão ecológica integral, o homem passa a se sentir parte de uma totalidade mais ampla. Percebe-se, pois, a necessidade de superar o antropocentrismo individualista e a importância de tudo integrar, de se lançar pontes para todos os lados e de entender o universo, a Terra, os fenômenos e todos os seres vivos como conectados e interdependentes (PESSOA, 2006).

Como conseqüência disso, tem-se, dentre outros, dois aspectos a serem abordados na presente pesquisa: a participação em tomadas de decisões públicas e uma maior aproximação entre homem e natureza. No tocante ao primeiro, o ser humano sente o desejo de atuar mais efetivamente em debates e decisões políticas sobre diversas temáticas que digam respeito ao seu cotidiano (cultura, meio ambiente, saúde, educação, por exemplo), implicando numa necessidade de ampliação e de democratização da esfera pública. Essa participação, contudo, não é algo simples de ocorrer, necessitando de várias lutas para a conquista de espaços democráticos, dentre os quais estão os conselhos gestores, onde talvez seja possível realmente exercê-la (GOHN, 2007).

O Direito, a seu modo, por se tratar de uma Ciência que deve acompanhar os fatos e as transformações sociais, veio regulamentar alguns aspectos referentes a essa participação e à matéria ambiental como um todo. Assim, com vistas aos pontos já mencionados alhures, a Constituição Federal de 1988 previu em seu artigo 225, inciso III, que compete ao Poder Público estabelecer, dentre as unidades da Federação, algumas áreas territoriais, bem como seus componentes, que devem receber uma proteção especial, sendo sua alteração ou supressão permitidas somente por meio de norma legal. Dessa maneira, em virtude de suas particularidades ambientais de notável interesse público, regulamentou-se constitucionalmente a implantação de áreas a serem especialmente protegidas, e geridas a partir de uma parceria entre Poder Público e sociedade civil (BEZERRA, 2006).

Com o intuito de melhor abordar alguns dispositivos da CF/88 e tratar mais claramente das áreas merecedoras de uma tutela especial, viu-se publicada a Lei nº 9.985, em 18 de julho de 2000, a qual instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, que reúne as UCs federais, estaduais e municipais.

Diversos aspectos diferem as Unidades de Conservação entre si, sendo um deles a possibilidade da presença ou não de pessoas, inclusive de populações tradicionais, no interior da área destinada a ser especialmente protegida. Apesar de a mencionada norma legal prever tais questões, muito ainda se debate sobre essa temática. Algumas unidades, por sua própria definição legal, não admitem essa permanência, enquanto outras possibilitam a existência de particulares em seu interior. Vê-se previsto que as unidades de proteção integral (as quais visam, primordialmente, à preservação da natureza, não admitindo o uso direto de seus recursos, ou seja, aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não), com exceção do Monumento natural e do Refúgio de vida silvestre, devem ser de domínios públicos; enquanto somente as Florestas nacionais e as Reservas de fauna, dentre as unidades de uso sustentável (as quais almejam compatibilizar a preservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais), devem necessariamente ser de domínio público, necessitando, pois, que as terras particulares nelas existentes sejam desapropriadas, gerando indenização para o proprietário.

Com nuances de Direito, Ecologia e Antropologia, o presente trabalho, a seu modo, tem por objetivo fazer um levantamento teórico e jurídico acerca do processo de permanência de populações tradicionais no interior de Unidades de Conservação. Diante disso, apresenta-se as principais argumentações a favor e contra a idéia da etnoconservação, a ser melhor conceituada no decorrer da pesquisa, bem como faz-se uma análise do instituto da participação da população tradicional na gestão das Unidades de Conservação, ressaltando o papel dos conselhos gestores e a importância de se mesclar o conhecimento técnico-científico e o tradicional para se garantir uma conservação mais concreta do ambiente local.

Para tanto, foi feito um apanhado de normas jurídicas (Constituição Federal, Leis, Decretos, Instruções Normativas, etc.) e da doutrina sobre a temática, utilizando-se de livros, artigos publicados em periódicos e na internet, e cartilhas elaboradas por órgãos públicos. Trabalhos de autores como Antônio Carlos Diegues (2004), Maria da Glória Gohn (2007) e Pedro Demo (2001) serviram de base para esta pesquisa.

Primeiramente, são ressaltadas algumas considerações sobre a proteção jurídica do meio ambiente, com ênfase em princípios, normas legais e Constituição Federal de 1988. Em seguida, trata-se da permanência das populações tradicionais no interior das unidades de

conservação. Posicionamentos a favor e outros contrários são mostrados e discutidos. Em seguida, trata-se da importância de se levar em conta o conhecimento tradicional (etnoconhecimento) na elaboração do plano de manejo e na gestão da UC. Para tanto, faz-se logo um levantamento da participação, com suas definições e funções. Feito isso, entra-se na discussão sobre os espaços de participação, com destaque para os conselhos gestores, suas definições, funções e problemas, bem como o seu impacto enquanto mecanismo inovador na gestão pública; e, por fim, analisa-se a participação social nos espaços de gestão ambiental, principalmente nos conselhos das Unidades de Conservação.

## **2 PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE**

O amparo dispensado pelo Direito ao meio ambiente revela-se bastante recente, a partir da segunda metade do século XX, quando os Estados vieram a perceber a deterioração da qualidade ambiental e a limitabilidade do uso dos recursos naturais, ou seja, com a referida crise ambiental e do desenvolvimento econômico (LEITE, 2003).

Desse modo, vários foram os meios que surgiram e se desenvolveram para, de certa forma, propiciar uma maior tutela ao meio ambiente por parte da Ciência Jurídica. Esses meios se direcionaram por diversos princípios informadores da proteção ambiental, tidos como pilares para todo o ordenamento jurídico referente ao tema, dentre os quais se encontram o do controle do poluidor pelo Poder Público, o da cooperação entre os povos, o da ubiquidade, o do poluidor-pagador, o da precaução, o da prevenção, o da educação e da informação ambiental. Além desses, destacam-se aqui alguns que merecem uma maior atenção, a despeito de todos serem relevantes e precisarem ser observados, tais como o princípio do desenvolvimento sustentável e da participação, a ser tratado num tópico específico deste trabalho. Pelo primeiro, o desenvolvimento sustentável, tem-se que foi previsto na Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, podendo ser entendido como o direito do homem de desenvolver-se e realizar as suas potencialidades, e o dever de garantir às futuras gerações as mesmas condições favoráveis a tal desenvolvimento.

No que diz respeito à matéria legal, por sua vez, pode-se destacar, primeiramente, a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual estabeleceu seus princípios, objetivos, instrumentos, bem como criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Com essa lei foi iniciada uma real e, até certo ponto, unificada proteção ambiental, posto que, até então, essa tutela se fazia por meio de uma legislação fragmentada. O principal objetivo da PNMA, como determina a própria lei em comento, encontra-se

relacionado à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, sendo o meio ambiente um patrimônio público que precisa ser segurado e protegido para o uso coletivo.

Em função da necessidade de se regulamentar ainda mais a questão, tem por base os mencionados princípios e algumas leis pertinentes, pode-se destacar o papel da Constituição Federal (CF) com relação à tutela ambiental. Sabe-se, contudo, que as Constituições anteriores à de 1988 não abordaram especificamente o tema, admitindo, muitas vezes, os recursos naturais como sendo meros recursos econômicos. Já a Carta de 88 trouxe vários dispositivos tratando da matéria ambiental, dispensando, inclusive, um capítulo próprio para a temática. Dessa forma, com o intuito de mostrar como a Constituição tratou do meio ambiente, faz-se necessário se referir aos dispositivos de uma forma genérica, dando ênfase àqueles considerados mais relevantes.

Tem-se, inicialmente, seu art. 5º, inciso LXXIII, que estabelece ser qualquer cidadão parte legítima para propor ação que vise a anular ato danoso ao meio ambiente. Além desse, merece destaque o art. 23, que atribui competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para propiciar uma tutela ambiental e um combate à poluição em todas as suas formas, bem como para preservar as florestas, fauna e flora. Há, ainda, previsto no texto constitucional, que passa a ser competência de todos os entes federados legislar sobre o meio ambiente (art. 24), bem como que figura, a partir de então, como um dos princípios da ordem econômica, a defesa do meio ambiente (art. 170, VI). A respeito disso, pode-se afirmar que o constituinte buscou atribuir uma maior responsabilidade aos agentes da atividade econômica, porquanto estimulou ações que visem à tutela da natureza e à boa qualidade ambiental.

Apesar da importância de todos esses dispositivos constitucionais, pode-se afirmar que a grande inovação, como já citado, consistiu na presença de um capítulo dedicado somente à questão ambiental (Cap. VI, art. 225). Eleva o meio ambiente à qualidade de direito fundamental da Constituição, considerado pela doutrina um direito difuso, posto que é transindividual, de natureza indivisível. Posteriormente, admite ser um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, o que ressalta a sua transindividualidade e a necessidade de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para propiciar uma melhor qualidade de vida à sociedade. Destaca-se, em seguida, a imposição, tanto ao Poder Público quanto à coletividade, do dever de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Em relação a essa preocupação com a preservação para as próximas gerações, observa-se a adoção do mencionado princípio do desenvolvimento sustentável, já que há o

intuito de se evitar a provocação de danos ambientais que possam interferir num bom aproveitamento futuro dos recursos naturais.

Por fim, seguindo uma ordem cronológica, e com o intuito de complementar algumas previsões constitucionais, uma outra norma legal de grande importância, em especial para a presente pesquisa, é a já citada Lei nº 9.985/00, regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

### **3 ETNOCONSERVAÇÃO: ASPECTOS TEÓRICOS E JURÍDICOS**

A Lei Federal nº 9.985/00 previu, em seu artigo 2º, alguns conceitos relacionados à matéria ambiental, como o de uso direto, uso indireto, uso sustentável, manejo, proteção integral, conservação da natureza, preservação, dentre outros. Todos apresentam grande importância, no entanto, para a presente pesquisa utiliza-se principalmente a definição de Unidades de Conservação (UC), também prevista legalmente. Para a configuração jurídico-ecológica de uma UC devem ser observados alguns pressupostos, a saber: relevância natural do espaço, delimitação territorial, objetivo conservacionista, regime especial de proteção e administração, e oficialismo, por ser instituída pelo Poder Público (BEZERRA, 2006).

A referida lei prevê, também, o processo de criação e manejo dessas unidades. Entretanto, as etapas que envolvem a seleção, implantação e gestão de áreas protegidas não devem estar baseadas somente em critérios legais, técnicos e institucionais; questões ecológicas e econômicas, além de regimes informais (tradições, costumes, valores e percepção de determinado bem) devem ser cuidadosamente observados (CABRAL, 2003; FERREIRA, 2004). Apesar disso, o sucesso dos resultados de conservação não está garantido. Dessa maneira, a escolha de áreas para implantação de unidades de conservação necessita de um planejamento ambiental bastante complexo, para se evitar a perpetuação do processo “casuístico” na definição das áreas protegidas (CABRAL, 2003).

Outra falha que pode ser levantada na norma legal *sub examine* diz respeito ao fato de que a expressão “populações tradicionais” não se encontra conceituada em seu texto, a despeito de estar dispersa por praticamente toda a Lei do SNUC. Originalmente, ela situava-se no inc. XV do art. 2º, o qual previa que populações tradicionais eram grupos humanos culturalmente diferenciados, que viviam em um mesmo ecossistema há no mínimo três gerações, reproduzindo historicamente seu modo de vida a partir de uma estreita dependência do meio natural para sua subsistência e utilizando os recursos humanos de forma sustentável. O veto desse dispositivo, pois, o qual divide opiniões quanto à sua aceitação, implica numa

quase impossível implantação da maior parte do SNUC, tendo em vista que tal termo, como dito, está direta ou indiretamente mencionado em diversos dispositivos da norma legal.

Em decorrência dessa definição não estar prevista em lei, pode-se utilizar o que estabelece alguns doutrinadores sobre o assunto. Segundo Paul Little (2002), por exemplo, o conceito de povos tradicionais contém dimensões empírica e política inseparáveis, apresentando-se como um papel estratégico na luta pela justiça social dessas populações. O professor Antônio Carlos Diegues (2004), por sua vez, entende que as culturas e sociedades tradicionais se caracterizam por uma dependência da natureza, dos ciclos naturais e dos recursos naturais renováveis a partir dos quais se constrói um modo de vida; um conhecimento aprofundado da natureza e de seus ciclos, transferido de geração em geração por via oral; uma noção de território ou espaço, ocupado por várias gerações, onde o grupo social se reproduz econômica e socialmente; uma importância das atividades de subsistência, fazendo com que sejam sociedades mais homogêneas e igualitárias que as capitalistas; uma certa relevância dada à unidade familiar, doméstica ou comunal e às relações de parentesco ou compadrio; a observância de simbologias, mitos e rituais associados às atividades tradicionais; e a utilização de uma tecnologia relativamente simples, de impacto limitado sobre meio ambiente, com um manejo dos recursos naturais sem visar diretamente ao lucro, mas a reprodução social e cultural. Há, portanto, uma reduzida divisão técnica e social do trabalho, sobressaindo o artesanal, cujo produtor (e sua família) domina o processo de trabalho até o produto final. Além disso, observa-se um fraco poder político, que em geral reside com os grupos de poder dos centros urbanos, bem como uma auto-identificação ou identificação pelos outros de se pertencer a uma cultura distinta das outras.

Destaca-se, ainda, a definição apresentada pelo Decreto 6.040, de fevereiro de 2007, o qual tratou da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - PNPCT. Em seu art. 3º, tal Decreto previu que as populações tradicionais podem ser tidas como os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. Esta definição foi trazida novamente na Instrução Normativa nº 03, de setembro de 2007, do Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade.

Vale ressaltar, ademais, que o Decreto 6.040/07, ao tratar da PNPCT, admite que seu principal objetivo é dar ênfase ao reconhecimento, fortalecimento e garantia dos direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais das comunidades tradicionais, com

respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições, visando, assim, a alcançar um real desenvolvimento sustentável desses povos.

Quanto aos territórios tradicionais, prevê o Decreto que são os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária. No que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, a regulamentação desses territórios já foi feita em parte pelos arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, respectivamente.

Tem-se a possibilidade, pois, de haver a presença de populações tradicionais no interior do espaço a ser implantada a UC. Há, portanto, uma “coincidência” entre áreas, ou seja, os territórios tradicionais e as áreas de Unidades de Conservação. Nesse caso, pode-se permitir a permanência dessas populações no espaço ou fazer com que suas terras sejam desapropriadas e os povos realocados.

O primeiro exemplo é tido como etnoconservação (etno, em grego, significa povo, raça ou grupo cultural), pela qual, em linhas gerais, tem-se o processo de conservação da biodiversidade a partir do apoio e da participação das populações tradicionais, com seus conhecimentos e técnicas próprios. Por outro lado, tem-se a bioconservação (segunda hipótese), pela qual a conservação da natureza e da biodiversidade só pode se dar a partir dos próprios fluxos naturais, sem a presença/intervenção de populações humanas no local onde se deseja constituir uma área especialmente protegida, salvo as de caráter técnico e científico. Aqui, a coexistência de territórios tradicionais e unidades de conservação já não é mais observada.

A Lei 9.985/00 prevê algumas categorias de unidades em que se admite a permanência (etnoconservação) e outras em que esta não é possível, sendo imprescindíveis a desapropriação das terras particulares e a indenização das famílias que ali vivem (bioconservação). Essa idéia de que a conservação da natureza só pode se dar com a exclusão das populações locais permeia a história. Isso implica num dilema que até hoje acompanha essas áreas, ou seja, como lidar com as populações humanas que residem no espaço ou fazem uso dos recursos naturais da área destinada à proteção (BENSUSAN, 2006). Tal questão divide opinião entre os estudiosos da temática e provoca grande discussão na seara ambiental.

Desse modo, o que está em disputa na realidade não é se há ou não regiões para serem protegidas, mas a necessidade de esvaziar algumas para garantir sua função de preservação de estoque. Há interesses científicos nesses laboratórios vivos, mas há também interesses econômico-financeiros em disputa: milhões de dólares que entram em países ricos em biodiversidade em nome da conservação desse patrimônio. E o que está em jogo é a

divisão desses recursos entre a manutenção da vida selvagem ou do bem-estar social de grupos antes apartados dos benefícios da cidadania (FERREIRA, 2004).

A Constituição Federal de 1988, nesse sentido, prevê em seu art. 5º, inciso XXIV, a possibilidade da perda da propriedade. Em consonância com este dispositivo constitucional, o Código Civil de 2002 admite que o Direito de Propriedade é perpétuo, perdendo-se apenas em função de alguns casos previstos legalmente, dentre os quais está a desapropriação, um modo involuntário de perda de propriedade. Esta temática é tratada no CC em alguns artigos, como o art. 1.228, §3º, o art. 1.275, V e o art. 2.030. A Lei 9.985/00, a seu modo, abordou tal temática em seu art.42, o qual prevê alguns aspectos pertinentes à idéia da bioconservação e, por conseguinte, da perda da propriedade. Tal dispositivo admite que as populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida terão direito à indenização ou compensação pelas benfeitorias existentes. Serão, ainda, devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes, sendo respeitado o seu modo de vida e suas fontes de subsistência. Tem-se, pois, a exclusão das populações e a transformação das áreas a serem reservadas em áreas desabitadas.

Um dos argumentos a seu favor é a idéia de que mesmo uma pequena população que resida em uma unidade de conservação não pode e não deve ser privada do acesso aos bens de consumo, à educação, à saúde e à tecnologia. Considera-se ainda que o pequeno impacto causado por essa população, no presente, tende a crescer e, assim, passará a ameaçar a biodiversidade da área. Além disso, uma corrente de cientistas sociais considera válida a exclusão das populações tradicionais desses espaços, posto que não se pode naturalizar os sujeitos sociais, o que seria politicamente excludente e restringiria o direito a um grupo específico de residentes de áreas protegidas. Esses argumentos são corroborados por um grupo de cientistas naturais que aponta evidências empíricas de que a caça e a alteração de habitats, especialmente pelo fogo, são os grandes responsáveis pela extinção da mega-fauna na pré-história da humanidade, sendo necessário, portanto, o deslocamento dessas populações das regiões a serem preservadas (FERREIRA, 2004).

Dessa maneira, quando as associações de comunidades tradicionais se tornam mais exigentes e mais organizadas, defendendo seus direitos históricos para permanecer nas regiões em que viveram os antepassados, elas são acusadas de se postarem contra a preservação do mundo natural. Na maioria dos casos, como visto, trata-se de populações iletradas, geograficamente isoladas e com pouco poder político, além de não terem títulos de propriedade de terra. Esse fato, muito comum em países subdesenvolvidos, torna-as passíveis

de desapropriação fácil, sem terem compensação real pela terra que habitam há gerações (DIEGUES, 2004).

Destaca-se, por outro lado, o que se chama de Direitos dos Recursos Tradicionais - DRT. Segundo a Sociedade Internacional de Etnobiologia, esse campo jurídico integra um conjunto de direitos fundamentais onde se incluem os direitos humanos e culturais, o direito à autodeterminação, e o direito sobre a terra e sobre o território. Vê-se reconhecido, dessa forma, a autoridade das comunidades tradicionais sobre o uso de plantas, animais, bem como tecnologias e conhecimentos associados ao seu meio natural envolvente, incluindo e considerando valores espirituais, estéticos, culturais e econômicos associados a estes recursos (SANTOS SOBRINHO, 2007).

A partir desse conceito de DRT, relacionando-se cultura e natureza, vê-se que os recursos tradicionais dizem respeito tanto ao conhecimento tradicional quanto aos recursos naturais e, portanto, devem ser tratados conjuntamente (POSEY, 1995). Cultura e natureza, pois, são temas de uma nova onda de direitos, e o que as une é a luta pela diversidade, tanto cultural quanto ecológica, possuindo como sujeitos de direito os movimentos sociais. Segundo Boaventura de Sousa Santos (1997), os novos movimentos sociais dizem respeito aos movimentos ecológicos, pacifistas, anti-racistas, de consumidores e de auto-ajuda.

Considera-se aqui que, no caso das populações tradicionais, a diversidade ecológica associa-se claramente à diversidade cultural, porquanto a partir das peculiaridades e, ao mesmo tempo, das diferenças culturais, dos saberes tradicionais, que pode ser mantida ou gerada uma diversidade biológica. Acredita-se, portanto, que são os saberes tradicionais que mantêm, ou mesmo geram, a diversidade biológica, a qual depende diretamente da manutenção desses saberes.

Apreende-se, então, que o resultado de práticas que ignoram as populações tradicionais tem implicado, muito freqüentemente, numa conservação insuficiente da fauna e flora e aumentado o número de “refugiados da conservação”, pessoas que têm que se deslocar de seus territórios originais pelas restrições que sofrem em seu modo de vida. Para os grupos tradicionais, o reassentamento traz enorme sofrimento e uma ruptura cultural, já que o conhecimento tradicional de que dispõem não é universal, estando muito ligado ao local onde é concebido e desenvolvido (BENSUSAN, 2006). Desse modo, a criação de áreas naturais protegidas em territórios ocupados por sociedades pré-industriais é vista por estas como uma usurpação de seus direitos sagrados à terra onde viveram seus antepassados, o espaço coletivo no qual se realiza seu modo de vida distinto do urbano-industrial. A expulsão de seu espaço implica na impossibilidade de continuar existindo como grupo portador de determinada

cultura, de uma relação específica com o mundo natural domesticado (DIEGUES, 2004). Foi a partir desse grande conhecimento do mundo natural, que essas populações foram capazes de criar engenhosos sistemas de manejo da fauna e da flora, protegendo, conservando e até potencializando a diversidade biológica. Assim, ignorar os problemas e direitos das populações locais cria conflitos e ressentimentos que, em última instância, ameaçam a integridade da biodiversidade que se quer conservar (BENSUSAN, 2006).

O conflito entre a visão desses grupos sociais e a dos preservacionistas/entidades estatais se reporta também à ecologia política, uma vez que o Estado impõe sobre espaços territoriais onde vivem populações tradicionais outros espaços tidos como “modernos e públicos”, onde, por lei, devem ser expulsos os moradores (DIEGUES, 2004). Vê-se representado, pois, um hipotético mundo natural primitivo, intocado, que pode se tornar domínio de pesquisa das multinacionais ou de convênios entre entidades de pesquisa nacionais e internacionais, e ao final, “privatizados”, a partir de uma idéia neoliberal. Percebe-se, dessa maneira, que a questão das áreas naturais protegidas levanta inúmeros problemas de caráter político, social e econômico e não se reduz, como querem os preservacionistas puros, a uma simples questão de conservação do mundo natural, e mesmo de proteção da biodiversidade.

Parece, pois, que o modelo de conservação que exclui as comunidades locais é, em geral, fundamentado sobre uma grande injustiça, pois foram essas populações que preservaram a área que se quer proteger (BENSUSAN, 2006). Isso é mais grave quando se sabe que a permanência dessa população tradicional em seus habitats pode levar, de forma mais adequada, à conservação da biodiversidade. Trata-se, no final, de uma questão ética, de direitos humanos e da construção de uma democracia real no Brasil (DIEGUES, 2004).

A conciliação da manutenção da biodiversidade com o seu uso pelas populações humanas, combinada com um zoneamento consistente, provoca a esperança de uma transformação maior da forma humana de conviver com o meio natural. Desse modo, parece possível conciliar conservação da biodiversidade e populações humanas, tornando até essa conciliação desejável (BENSUSAN, 2006). Isso porque a conservação ambiental não pode ser concebida de forma separada das outras políticas do Estado, nem dos direitos humanos, ou seja, não é possível desalojar as pessoas da unidade de conservação e dar a questão por encerrada.

Conforme destaca Santos Sobrinho (2007), um importante instrumento jurídico que prevê a proteção da cultura das populações e dos recursos tradicionais é a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural que define o que pode ser considerado

como patrimônio cultural e patrimônio natural. Tem-se, ainda, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural de 2001, que correlaciona os direitos humanos e a diversidade cultural, bem como a Convenção sobre a Diversidade Biológica, com a previsão da utilização sustentável dos recursos tradicionais.

Um aspecto que merece destaque é que a visão dos elementos da cultura das populações tradicionais como algo “atrasado” e “primitivo” conduz, entre outras consequências, a uma desvalorização do conhecimento dessas populações, fazendo com que sua perda não seja sequer reconhecida. Dessa forma, muito do conhecimento humano sobre a diversidade biológica tem se perdido (BENSUSAN, 2006). Assim, tendo em vista as limitações da própria ciência, deveria haver um esforço maior de integração do etnoconhecimento das populações tradicionais nos planos de manejo das UCs. Em áreas onde existem comunidades tradicionais, pois, é imperioso que estes planos de manejo percam seu caráter autoritário e tecnocrático, passando a ser um processo de integração gradativa do conhecimento, dos fazeres e das técnicas patrimoniais e propiciando condições sociais e econômicas para a reprodução desses grupos através de investimentos importantes (FERREIRA, 2004; DIEGUES, 2004).

Desse modo, estar-se-ia evitando um complexo conflito entre o saber tradicional e o saber científico-moderno, estando, de um lado, o saber e o saber-fazer acumulado das populações tradicionais sobre os ciclos naturais, o mundo natural, sobrenatural, gerados no âmbito da sociedade não-urbano/industrial e, como já dito, transmitidos oralmente de geração em geração. Já de outro, há o conhecimento científico, decorrente das ciências exatas que não apenas desconhece, mas, frequentemente, despreza o conhecimento tradicionalmente acumulado, através de modelos ecossistêmicos e de uma nova gestão dos recursos naturais. Dessa forma, faz-se necessário formular uma teia tecida de muitos conhecimentos, com ênfase no que eles têm de complementar entre si (SILVA, 2007).

Sabe-se, ademais, que a participação das populações tradicionais não deve se limitar apenas à criação da UC, até porque, em alguns casos, aquela não passa de uma cortina de fumaça para responder a certas demandas internacionais que consideram o seu envolvimento um fator positivo para o êxito do empreendimento. Refletindo um respeito à diversidade cultural como base para manutenção da diversidade biológica e uma nova aliança entre o homem e a natureza, essa participação, portanto, deve ocorrer tanto no início do processo de instituição de uma unidade, quanto na gestão do espaço já instituído. Isso, inclusive, é previsto no já mencionado Decreto 6.040/07, dentre os princípios da PNPCT, que destaca a necessidade da promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos povos e

comunidades tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses.

### **3. O PRINCÍPIO JURÍDICO DA PARTICIPAÇÃO**

No Brasil, segundo Maria da Glória Gohn (2007), a questão da participação política é um tema presente desde o tempo de lutas da Colônia contra a metrópole, passando pelas lutas contra a escravidão e pelo sindicalismo anarquista nas primeiras décadas do século XX. No entanto, em fins da década de 1970 e início da seguinte, alguns movimentos sociais se voltaram, com mais ênfase, para a reivindicação de uma maior democratização do Estado (ADDOR, 2007). Nesse contexto de reestruturação política e produtiva é que tem se delineado os modelos de participação, a qual passa a ser um tema central em discussões sobre o controle do processo de gestão.

Para tratar de alguns conceitos e aspectos referentes à temática, deve-se ter em mente, de início, algumas idéias básicas acerca da administração e do exercício do poder. Administrar significa planejar, organizar, coordenar, comandar e controlar, e geralmente é efetuado por uma minoria; já ser administrado implica em ser planejado, organizado, comandado e controlado. O instituto da participação, por sua vez, desde que autêntica e não-manipulada, surge justamente como uma maneira de minimizar esse aspecto coercivo da administração. Observa-se, pois, que o entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira e de lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania (MOTTA, 2003; GOHN, 2007).

A participação no processo de formulação, tomada de decisão, planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas, programas e projetos que visem à sua gestão coletiva, é posta como uma condição básica para que esta seja efetiva e duradoura (LIMA, 2001). Desse modo, não existe uma participação suficiente, nem acabada; ao contrário, ela deve significar uma conquista, um processo infundável, sempre se fazendo, num constante vir-a-ser, com a característica de ser meio e fim. Isso depende, contudo, de uma cultura democrática, que corresponde à naturalidade do funcionamento dos processos participativos. Essa cultura surge como um processo de identificação comunitária, em que a comunidade sente vontade de combater intervenções negativas e participar das decisões que afetam sua vida, somente reconhecendo como seu aquele projeto que, mesmo tendo vindo de fora, é capaz de ressaltar traços culturais do grupo (DEMO, 2005).

Várias são as definições dadas à participação. Consoante Loureiro (2005), a participação é um processo social que gera a interação entre diferentes atores sociais na definição do espaço comum e do destino coletivo. Em tais interações, como em quaisquer humanas, ocorrem relações de poder que incidem e se manifestam em níveis distintos em função dos interesses, valores e percepções dos envolvidos. Diz respeito, ainda, à promoção da cidadania, à realização do sujeito histórico, ao instrumento por excelência para a construção do sentido de responsabilidade e de pertencimento a um grupo, classe ou comunidade local. A vontade de participar, então, está atrelada a diversos fatores que envolvem a insatisfação com a política, a noção de fazer parte de alguma coisa, querer promover mudanças e ter resultados, com representatividade, transparência e respeitabilidade (BODERNAVE, 1994; JESUS JÚNIOR, 2006).

Reconhecendo a importância de se regulamentar normativamente o instituto da participação, a Constituição Federal de 1988 inovou tanto na determinação da gestão das políticas governamentais, seguindo o princípio da descentralização político-administrativa, quanto em função dos novos espaços democráticos criados, com a introdução de instrumentos de democracia direta e a abertura à criação de mecanismos de democracia participativa (ADDOR, 2007). Participar da gestão dos interesses coletivos passou então a significar também participar do governo da sociedade, disputar posição no Estado e nos fóruns de definição das políticas públicas. Para isso, cabe à sociedade civil buscar a capacidade de gerar e socializar as informações, como também formular políticas, fiscalizar, administrar às vezes. Deve, então, buscar se orientar para fazer frente às novas necessidades surgidas e ocupar os espaços abertos, tomando cuidado para não sair do saudável compartilhamento de ações e cair em tentações próprias de quem ainda não se instrumentalizou para o exercício da cidadania ativa (JESUS JÚNIOR, 2006).

Usualmente se considera a participação política como um processo relacionado ao número e à intensidade de indivíduos envolvidos nas tomadas de decisão. Deve-se considerar, outrossim, que participar implica nalgum mecanismo de influência sobre o poder, sendo necessário, portanto, algum conhecimento e certas habilidades políticas, o que varia conforme a amplitude da participação e a natureza das matérias em que se participa (MOTTA, 2003).

A qualidade da participação, desse modo, pode ser mensurada pelo grau de informação (ou de desinformação) e pela eficácia contidos nas opiniões dos participantes. Elenca-se, assim, um esquema de graus e níveis de participação num grupo ou organização: informação, consulta, elaboração/recomendação, co-gestão, delegação e auto-gestão (BODERNAVE, 1994).

Enumeram-se, também, alguns princípios da participação, a saber: 1) é uma necessidade até biológica do ser humano; 2) é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder; 3) leva à apropriação democrática do ambiente e de sua base natural; 4) é algo que se aprende e aperfeiçoa por meio de sua promoção; 5) é facilitada com a organização e a criação de fluxos de comunicação; 6) pode resolver conflitos, mas também pode gerá-los (LOUREIRO, 2005). Diante disso, apreende-se que a participação traz como funções básicas permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos indivíduos e favorecer a integração do cidadão na sua comunidade (GOHN, 2007).

Torna-se, pois, um meio fundamental de institucionalizar relações mais diretas, flexíveis e transparentes que reconheçam os direitos dos cidadãos. Para tanto, é necessário que da sociedade civil surjam interlocutores coletivos que tornem possível uma participação ativa e representativa, sem que o Estado exija quaisquer tipos de dependência administrativa e financeira (JACOBI, 1999).

Finalmente, deve-se destacar que quando se procura desenvolver políticas públicas e realizar projetos de desenvolvimento local com cidadania, com o realce cultural, depara-se com o desafio de criar espaços de interação entre os diversos atores locais, na discussão dos problemas e construção das políticas públicas. Faz-se necessário utilizar métodos que possibilitem uma troca democrática e profícua. Urge, portanto, o aprofundamento no campo da metodologia participativa que possibilite a articulação dos atores e o diálogo entre o conhecimento técnico-científico e o saber popular (ADDOR, 2007). No entanto, tal questão ainda provoca vários empecilhos à efetividade real de uma participação limpa e horizontal.

### **3.1 Conselhos Gestores: definições e obstáculos**

Com o desenvolvimento da possibilidade de gestão da coisa pública com a participação direta da população, veio à tona a idéia dos Conselhos Gestores, frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. Esses conselhos aparecem como uma nova forma de participação sociopolítica e têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado, com a abertura de um meio para expressão, representação e participação da população nos espaços em que se tomam as decisões políticas (GOHN, 2007). Para Hannah Arendt (1973 *apud* GOHN, 2007), os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal, um governo que tenha como condição de existência a participação e a cidadania.

Deve-se atentar, em relação à criação e à implementação dos conselhos gestores, para algumas questões importantes, como a representatividade qualitativa dos diferentes

segmentos sociais, territoriais e de forças políticas organizadas em sua composição; o percentual quantitativo entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada que o compõe; o problema da capacitação dos conselheiros; o acesso às informações (e à sua decodificação) tornando públicas as ações dos conselhos; a fiscalização e controle sobre os próprios atos dos conselheiros; e, também, o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo e outros poderes (GOHN, 2007). Para que possam atingir seu objetivo como espaço democrático de construção de consensos e gestão de conflitos, ao serem formados, os Conselhos Gestores devem, dessa maneira, garantir a observância de princípios como a legalidade, a legitimidade, a representatividade e a paridade (SILVA, 2007).

Vê-se, pois, que a abertura legal de um espaço para os cidadãos participarem da coisa pública não é o suficiente para que haja, realmente, uma participação social, um poder decisório real para o cidadão. Desse modo, o que se percebe é que, apesar de terem sido criados, desde 1988, mecanismos de maior participação da população, há pouca representação efetiva da opinião dos cidadãos nas decisões públicas. Isso também se deve ao fato de que no processo histórico de construção do Estado brasileiro, a população esteve distante dos espaços de decisões públicas, o que construiu na maioria do povo uma conduta política passiva, ou uma falta de tradição participativa, em que as elites dirigentes tomavam as iniciativas e definiam a direção das políticas governamentais (ADDOR, 2007).

A partir daí, vê-se uma série de choques de valores, de posicionamentos sobre os fatos, de interesses, de sobreposição de legislações e instâncias competentes. Associados a essas dificuldades, tem-se outros problemas no processo participativo, como a falta de quorum das plenárias, as pautas extensas, as atas que não são lavradas, a paridade ou a falta dela na composição dos conselhos, a descontinuidade e descompromissos dos representantes, os diferentes níveis de informação e qualificação entre os conselheiros, a manipulação da participação, o gigantismo da estrutura de uns em contraste com a fragilidade e desorganização de outros, tendo em vista que a disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande (GOHN, 2007; LIMA, 2001).

Observa-se, então, que os Conselhos Gestores enfrentam diversos problemas, necessitando de uma maior eficácia e efetividade nas áreas em que atuam, inclusive quando se trata da questão ambiental, especificamente dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, como será tratado a seguir. No entanto, é erro imaginar que a participação é apenas uma utopia. É realizável sim, muito embora quase nunca de modo totalmente

satisfatório. Por esse fato, é como um processo infundável, uma busca incessante por justiça, nunca sendo suficiente, porque vive da utopia da igualdade e das fraternidades e solidariedades totais. É criada, é reivindicação, é sobrevivência; precisa ser construída, forçada, refeita e recriada. (DEMO, 2005).

### **3.2 A Participação e a gestão de Unidades de Conservação**

Como se viu anteriormente, a discussão sobre participação não é tão nova e, muito menos, restringe-se ao mundo do trabalho e das questões estritamente sociais. O princípio da participação também permite traçar uma linha entre o debate em torno da gestão de políticas públicas e a questão ecológica, dos mecanismos de participação pública ao processo de tomada de decisão acerca do meio ambiente (LIMA, 2001). Desse modo, a despeito de ainda haver limites na própria estrutura governamental, mudanças e novas práticas de gestão ambiental começam a aparecer, resultantes dos movimentos em direção à redefinição das relações Estado-Sociedade e, particularmente, à construção de um espaço público de discussão e negociação das demandas socioambientais (CORBUCCI, 2003).

Após o advento da Constituição de 1988, a legislação brasileira avançou no sentido de se reconhecer a necessidade de participação da sociedade na gestão de recursos ambientais, o que se vê em diversas leis de políticas de gestão. No plano internacional, viu-se o princípio da participação ser tido como um 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, pelo qual: “o melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurando a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”.

No que se trata de Unidades de Conservação, tais previsões garantem uma maior transparência e fiscalização sobre a gestão da área, além de possibilitar a participação e o envolvimento responsável da sociedade civil. Em dispositivos esparsos, a Lei do SNUC e o Decreto 4.340/02 prescrevem que cada UC deve dispor de um conselho gestor, bem como a sua função, o qual visa, por essência, a inventariar as opiniões de setores que têm interesse na matéria discutida, confrontando-as em busca da formação de uma posição majoritária. Assim, por determinação do art. 29 da Lei 9.985/00, cada unidade de proteção integral deve ter um Conselho Consultivo. Já em relação às unidades de uso sustentável, admite-se que as Florestas Nacionais tenham Conselhos Consultivos; as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável devem ter Conselhos Deliberativos; as Áreas de Proteção Ambiental, um Conselho com funções indeterminadas; e, por fim, quanto às Áreas de Relevante Interesse Ecológico e as Reservas de Fauna, a Lei se revela omissa (BEZERRA,

2007; RODRIGUES, 2005). Dessa maneira, é importante que cada conselheiro conheça o que diz a Lei do SNUC e o seu Decreto, pois as discussões e decisões do Conselho Gestor da UC devem ser pautadas principalmente nessas normas (SILVA, 2007).

Como ressalta Silva (2007), cada Unidade de Conservação deverá buscar a adaptação que melhor expresse a sua realidade e corresponda às necessidades da comunidade local. Os Conselhos Gestores de UCs, pois, são o palco para a construção do consenso e para a gestão dos conflitos envolvendo a conservação, a proteção e o uso dos recursos naturais de uma área protegida e de seu entorno. Por isso, deve compor o Conselho Gestor de Unidades de Conservação, além dos membros dos órgãos públicos, representantes da sociedade civil. Essa representação deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da Unidade, população residente e de entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas (Decreto 4.340/02, art. 17, §2º).

Percebe-se, portanto, que a maioria das vertentes voltadas para as questões ambientais têm sido reformuladas no sentido de se garantir uma maior participação dos cidadãos interessados na aplicação das políticas públicas no Brasil. Passa-se, também, a reconhecer a participação direta da sociedade em iniciativas de proteção à natureza, com a adoção de parcerias entre governo e sociedade, a negociação direta com as comunidades e a institucionalização da consulta pública na gestão do meio ambiente (JESUS JÚNIOR, 2006).

Entretanto, para que haja realmente uma gestão participativa, não é suficiente apenas uma auto-organização social e política da sociedade, bem como a democratização das instituições públicas. Faz-se necessário observar as condições de subalternidade da grande maioria dos atores sociais envolvidos na gestão, o papel das instituições públicas e das ONGs no processo e a função dos canais formais dessas instituições. Além disso, deve-se ter em mente até que ponto a gestão ambiental tem incorporado os elementos básicos de uma gestão democrática e como as instituições públicas vêm se organizando administrativamente para adotar a participação na gestão ambiental (CORBUCCI, 2003).

É interessante notar que, apesar de reconhecer a participação como algo desejável e com potencial de tornar a gestão das áreas protegidas mais eficientes, ela somente seria desejável dentro de certos limites controláveis (BENSUSAN, 2006). Tem-se, pois, que tanto no interior das corporações quanto nos processos de decisão ambiental, essa participação é limitada e regulada (LIMA, 2001). Na maioria das Unidades de Conservação, como ressalta Silva (2007), além dos problemas já mencionados, tem-se que esses espaços dispõem de

pouquíssimos recursos humanos, o que pode ser tido como o principal entrave à gestão adequada da área.

Nesse contexto, o reduzido alcance dos programas e projetos que pretenderam incluir a participação é uma consequência previsível. Por outro lado, a participação ativa de grupos de atores sociais organizados, bem como da própria população atingida pelas ações de políticas ambientais, nas fases de decisão, implementação e avaliação, tem sido considerada essencial para a efetividade das políticas de gestão do meio ambiente (CORBUCCI, 2003).

Diante disso, vê-se que o grau de participação que responderá pelo grau de efetividade do que foi decidido coletivamente no processo de gestão ambiental vai depender basicamente da otimização, valoração, mudanças de comportamento e legitimidade das decisões (LIMA, 2001). Assim, em se tratando de Unidades de Conservação, deve ser propiciada a participação organizada e responsável da população que de alguma forma interage com a área, já que isso representa a principal ferramenta da gestão ambiental de UCs (SILVA, 2007).

A implementação de políticas e projetos que postulam a sustentabilidade do desenvolvimento tem na garantia e na manutenção da participação das comunidades, com destaque para os povos tradicionais, em todas as fases de sua elaboração e de sua implementação, um de seus maiores desafios. Conforme Bensusan (2006), a construção de uma participação efetiva e o respeito à cultura desses povos podem trazer benefícios para a conservação e para eles, ajudando a superar os obstáculos aqui elencados. Isso depende, principalmente, da capacidade de organização da sociedade civil, porque somente assim, como ressalta Pedro Demo (2005), adquire-se vez e voz.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Uma nova consciência, sensível às atuais ameaças, deve avaliar os abusos cometidos contra o meio ambiente e a pessoa humana a partir da própria lógica da vida social, política e econômica, trazendo uma outra percepção, a da interdependência e interligação de todos os seres e fenômenos. Assim, ter-se-ão novos valores, novas formas de pensar, de agir e de viver.

No caso da criação de áreas protegidas em locais habitados por populações tradicionais é compreensível que elas sintam-se usurpadas de seu território, onde viveram seus ancestrais, sendo comum que expressem seu desassossego de diversas maneiras. Desse modo, é fundamental ressaltar a importância de realizar um estudo socioeconômico das populações tradicionais em áreas em que se pretende instituir uma unidade de conservação.

Um exemplo de interação entre essas populações e a natureza pode ser obtido das pesquisas mais recentes realizadas na Amazônia. Consoante Eduardo Viveiros de Castro (*apud* Santos Sobrinho, 2007), alguns estudos têm comprovado que várias zonas de floresta foram objeto de ocupação pré-histórica e levaram à conclusão de que boa porção da cobertura vegetal da Amazônia é o resultado de milênios de manipulação humana. Isso faz com que se questione modelos que pretendem conservar a floresta intocada, mediante remoção de suas populações tradicionais/locais.

Com base na própria Convenção sobre a Diversidade Biológica, o que se propõe, para a criação de uma nova ciência da conservação, é uma síntese entre o conhecimento científico e o tradicional, os resultados dos experimentos da ciência moderna e as conclusões empíricas da tradição. Para tanto, é preciso, antes de tudo, reconhecer-se a existência, nas sociedades tradicionais, de outras formas, igualmente válidas, de se perceber, representar e manejar a biodiversidade, além daquelas oferecidas por uma ciência clássica e reducionista. A identidade cultural das populações tradicionais precisa ser valorizada, uma vez que dos seus saberes depende a conservação dos recursos naturais e a subsistência das comunidades, que desempenham um papel fundamental na sustentabilidade de áreas protegidas. O grande desafio, dessa forma, não se resume a projetos que integrem áreas protegidas e populações locais, mas sim, em lograr o engajamento de indivíduos e organizações que possam criar a atmosfera social, econômica, legal e institucional que assegurem a proteção da biodiversidade, desenvolvendo uma conduta participativa ativa na sociedade.

Enquanto elemento de um novo modo de governança democrática na gestão dos negócios públicos, principalmente em âmbito local, os conselhos gestores fazem parte desse novo modelo de desenvolvimento que está sendo implementado em todo o mundo, tendo o Estado em parceria com a sociedade civil organizada, o controle de políticas sociais. Nesse sentido, participar dos conselhos representa, também, uma forma de inclusão social, posto que eles devem habilitar os cidadãos ao exercício de seus direitos sociais e políticos.

Por fim, observa-se a importância de se fazer uma análise crítica das formas de conhecimento e gestão ainda hoje utilizados e propor novas alternativas de conservação que sejam mais democráticas e participativas, que beneficiem a conservação da biodiversidade e da diversidade cultural, mais interdisciplinares e intensivas em ciência e conhecimentos tradicionais. Isso resultaria numa proteção mais eficaz dos habitats e numa melhoria de vida das comunidades humanas que vivem na floresta, na zona costeira, às margens de rios e lagos brasileiros. As concepções tradicionais do universo e da natureza, pois, devem ser analisadas seriamente, como meios válidos de se relacionar com o mundo, e não como supersticiosas ou

primitivas. Reitera-se, pois a importância de se integrar o potencial do conhecimento popular/tradicional com o científico, a fim de buscar a produção coletiva de um “novo” conhecimento, capaz de transformar e produzir uma nova estrutura à gestão do espaço protegido.

## REFERÊNCIAS

ADDOR, Felipe. **A importância dos métodos participativos para a promoção da cidadania**: desenvolvimento local e pesquisa-ação. 2007. Disponível em: [br.geocities.com/eridiane/ea/import\\_metod\\_particip\\_para\\_promocao\\_da\\_cidadania.doc](http://br.geocities.com/eridiane/ea/import_metod_particip_para_promocao_da_cidadania.doc). Acesso em: 13/05/2008.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BEZERRA, Juliano César Petrovich. **Energia e meio ambiente**: análise jurídica da exploração e produção de petróleo em unidades de conservação. Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, para obtenção do título de Bacharel em Direito. 106 páginas. Natal, 2007.

\_\_\_\_\_. O meio ambiente e sua tutela jurídica: o caso especial das unidades de conservação. In: **Revista jurídica In verbis**. p. 133-148. Ano 11. Jan-jun 2006. v. 19.

BRASIL. **Coletânea de Legislação de Direito Ambiental e Constituição Federal**. Organizadora: Odete Medauar. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.040**, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm). Acesso em: 25/10/09.

CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião et al. Políticas públicas de áreas protegidas: contribuição para sua implementação e manutenção da biodiversidade. In: **Pesquisas em meio ambiente**: subsídios para a gestão de políticas públicas. pág. 199-214. v 2. São Carlos: RiMa, 2003.

CORBUCCI, Eliana Maria. Políticas públicas, políticas ambientais e participação social no Brasil. In: **Espaço & Geografia**. Vol.6, nº 2, 2003. páginas 59 - 87.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. 5 ed. São Paulo: Hucitec/NUPAUB-USP, 2004.

FERREIRA, Lúcia da Costa. Dimensões Humanas da Biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil. In: **Ambiente & Sociedade** – Vol. VII nº. 1 jan./jun. 2004.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. CNPT. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/resex/cnpt.htm>. Acesso em: 16/09/08.

INSTITUTO CHICO MENDES PARA CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Instrução Normativa nº 03**, de 18 de setembro de 2007. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a criação de Unidade de Conservação Federal das categorias Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

JACOBI, Pedro. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. In: **Saúde e Sociedade**. V.8. N.1, p.31-48, 1999. Disponível em: ><http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v8n1/04.pdf><. Acesso em: 29/09/08.

JESUS JÚNIOR, Guilhardes de. **Mobilização social e direito ambiental no Brasil: uma abordagem histórico-crítica**. 2006. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=938](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=938). Acesso em: 15/05/08.

LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LIMA, Ricardo Barbosa de. O princípio da participação em gestão ambiental: a fronteira entre o gerir e o gestar. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. 2001, Belém. Anais... Belém, 2001. Disponível em: <[nepamunicamp.br/ecoeco/artigos/encontros/iv\\_en/mesa4/4.pdf](http://nepamunicamp.br/ecoeco/artigos/encontros/iv_en/mesa4/4.pdf)>. Acesso em: 27/04/2008.

LITTLE, Paul. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade**. Disponível em <http://visites.unb.br/ics/dan/Serie322empdf.pdf>. Acesso em: 23/07/09.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. et al. **Educação ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação**. 2 ed. Rio de Janeiro: IBAMA, 2005.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. In: **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.29, n.2, p. 369-373, jul./dez. 2003

PESSOA, Robertônio. Ecologia, Ciência, Direito e Justiça. In: **Revista Jurídica**. Ano II, N° 2, 2006. Disponível em: [http://www.novafapi.com.br/revistajuridica/ano\\_II/robertonio.php](http://www.novafapi.com.br/revistajuridica/ano_II/robertonio.php) . Acesso em: 14/04/08.

POSEY, Darrell. Conseqüências Ecológicas da Presença do Índio Kayapó na Amazônia: Recursos Antropológicos e Direitos de Recursos Tradicionais. In: Cavalcanti, Clóvis (org). **Desenvolvimento e Natureza: Estudo para uma Sociedade Sustentável**. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar do RN nº 272**, 03 de março de 2004. Regulamenta os artigos 150 e 154 da Constituição Estadual, revoga as Leis Complementares Estaduais n.º 140, de 26 de janeiro de 1996, e n.º 148, de 26 de dezembro de 1996, dispõe sobre a Política e o Sistema Estadual do Meio Ambiente, as infrações e sanções administrativas ambientais, as unidades estaduais de conservação da natureza, institui medidas compensatórias ambientais, e dá outras providências.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o Social e o Político na Pós-Modernidade*. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS SOBRINHO, Marcos dos. **Direito ambiental e populações tradicionais**. 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10814>. Acesso em: 24/08/09.

SILVA, Eridiane Lopes. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação: ferramenta de gestão ambiental & estímulo à participação cidadã**. 3 ed. Rio Grande do Sul, 2007. Disponível em: [br.geocities.com/eridiane/livro/livro\\_conselhos\\_gestores\\_eridiane\\_v3.pdf](http://br.geocities.com/eridiane/livro/livro_conselhos_gestores_eridiane_v3.pdf). Acesso em: 23/05/08.

SILVA, Francisco Lucas da. **A natureza me disse**. Organização: Maria da Conceição de Almeida e Paula Vanina Cencig. Natal: Flecha do Tempo, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

# **A GESTÃO DA RDS ESTADUAL PONTA DO TUBARÃO - RN: reflexões acerca da aplicação do princípio da participação**

## **RESUMO**

A Ciência Jurídica deve regulamentar fatos sociais. Dentre outras previsões, portanto, trata da gestão de bens públicos e do meio ambiente, abordando aspectos referentes à participação da sociedade na gestão ambiental, principalmente em relação a Unidades de Conservação. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão, unidade localizada no Rio Grande do Norte e instituída pela Lei estadual nº 8.349/03, foi criada em decorrência de fortes movimentos que refletiam a organização e a mobilização sociais. Por isso, faz-se necessário verificar como, após criada, tem ocorrido a sua gestão, através do seu Conselho Gestor, com ênfase nos interesses da população tradicional local. Assim, a partir de pesquisas bibliográficas, normativas e documentais, além de visitas à unidade e entrevistas, busca-se entender parte do sistema de gestão desta reserva. Espera-se realizar um trabalho que sirva de incentivo para uma gestão participativa da área, bem como para uma relação próxima e construtiva entre comunidade e gestores.

**Palavras-chave:** 1) Gestão Ambiental; 2) Participação; 3) RDS Ponta do Tubarão/RN

## **ABSTRACT**

The Legal Science must regulate social facts. Among other forecasts, therefore, deals with the management of public property and the environment, by approaching the aspects that refer to participation of society in environmental management, especially in relation to protected areas. The State Sustainable Development Reserve Ponta do Tubarão, unit located in Rio Grande do Norte and established by state law nº. 8.349/03, was created as a result of strong movements that reflected the social organization and mobilization. That is why it is necessary to verify, after its creation, how its management has occurred, through its Management Council, with emphasis on the interests of the local traditional population. So, from bibliographic, normative and documental researches, as well as interviews and visits to the unit, it is sought to understand part of the management system of this reserve. It is expected to do a job that serves as an incentive for the participatory management of the area, as well as for a close and constructive relationship between community and managers.

**Key-words:** 1) environmental management; 2) participation; 3) RDS Ponta do Tubarão/RN

## 1) INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamentou a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, que reúne as unidades federais, estaduais e municipais.

Um dos aspectos que diferem as *Unidades de Conservação (UC)* entre si é a possibilidade de presença de populações humanas no interior da área a ser protegida, mesmo em se tratando de populações tradicionais que já habitassem a área. Apesar de a Lei nº 9.985/00 prever tais questões, muito ainda se debate sobre essa temática. Algumas unidades, por sua própria definição legal, não admitem essa permanência, como é o caso das unidades de proteção integral (as quais visam, primordialmente, à preservação da natureza, não admitindo o uso direto de seus recursos, ou seja, aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não), que, com exceção do *Monumento Natural* e do *Refúgio de Vida silvestre*, devem ser de domínios públicos. Enquanto isso, somente as *Florestas Nacionais* e as *Reservas de Fauna*, dentre as unidades de uso sustentável (as quais almejam compatibilizar a preservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais), devem necessariamente ser de domínio público, necessitando, pois, que as terras particulares nelas existentes sejam desapropriadas, gerando indenização para o proprietário (RODRIGUES, 2005; ANTUNES, 2005; BEZERRA, 2006).

No que tange especificamente às *Reservas de Desenvolvimento Sustentável*, que, por sua vez, admitem a presença dessas populações no interior de seu espaço, dizem respeito a um espaço natural em que se observa a presença de pessoas cuja existência se baseia em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos ecológicos, desenvolvidos por diversas gerações, adaptados às condições naturais locais e que desempenham um papel básico na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica (Art. 20 da Lei do SNUC). Dessa maneira, busca-se uma preservação ecológica associada a uma garantia de condições e meios necessários para reprodução e melhoria dos modos de vida e das técnicas de manejo desenvolvidas pelas populações tradicionais.

A *Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão (RDSEPT)*, a seu modo, localizada no Rio Grande do Norte, foi instituída em 17 de julho de 2003, por meio da Lei Estadual nº 8.349, e refere-se a uma unidade de uso sustentável, a qual, como já dito, admite a permanência da população tradicional no interior do espaço. Não basta, todavia, para garantir a conservação da unidade, que essas pessoas continuem morando e desenvolvendo suas atividades na área protegida; faz-se necessário, pois, uma real participação na gestão do “novo” espaço, com um maior envolvimento local. Isso, inclusive, é previsto no Decreto nº

6.040/07, que instituiu a *Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT)*, pelo qual, dentre os princípios dessa Política, tem-se a necessidade da promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos povos e comunidades tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses.

Busca-se com a presente pesquisa, portanto, relatar o processo de criação da RDS Ponta do Tubarão, ressaltando a participação da população tradicional na instituição da unidade. Além disso, pretende-se mostrar a presença das entidades civis representantes dessas comunidades locais no *Conselho Gestor (CG)*, apontando as principais discussões acerca da gestão da área, bem como a relação do conselho com os moradores da reserva.

Para atingir tais objetivos, fez-se necessária a escolha dos instrumentos de coleta de dados e as técnicas a serem adotadas no desenvolvimento do trabalho. Com base nisso, num primeiro momento teve-se a fase teórica, com a realização de pesquisas bibliográficas e normativas acerca das temáticas pertinentes, bem como um levantamento e exame de documentos e atas das reuniões ocorridas durante as três primeiras gestões do Conselho Gestor da unidade de conservação estudada, de 12 de dezembro de 2003 a 28 de abril de 2009, no total de sessenta e oito reuniões. Em seguida, já na fase de visitas à RDS Ponta do Tubarão, observou-se uma das reuniões ocorridas no CG durante o desenvolvimento da pesquisa, e realizou-se entrevistas guiadas (RICHARDSON, 1999) e individuais com dez informantes-chave para a pesquisa, sendo sete conselheiros membros de organizações locais, representantes das populações tradicionais, e três membros das comunidades, os quais tiveram participação na criação da Reserva.

Espera-se, com o fechamento dos estudos, atingir resultados aplicáveis e úteis para o Conselho Gestor da RDSEPT e para a população local, como incentivo à sua presença e participação na gestão da unidade, bem como visando a um melhoramento, se necessário, essa relação entre conselho e comunidade.

Inicialmente, pois, são tecidos apontamentos acerca do princípio jurídico da participação na gestão ambiental, com algumas referências normativas e aplicabilidade. Em seguida, adentrando-se no estudo da unidade, busca-se fazer um resgate da criação Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão, ressaltando a luta e a mobilização social durante o processo. Feito isso, passa-se a tratar das previsões da Lei Estadual 8.349/03 sobre a gestão da área, a composição e a participação das entidades civis representantes da população tradicional no Conselho Gestor. Faz-se, ainda, uma análise das presenças dessas

entidades durante as três primeiras gestões do conselho da unidade, bem como do envolvimento deste com a comunidade tradicional da reserva.

## **2. O PRINCÍPIO JURÍDICO DA PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL: PREVISÕES E APLICABILIDADE**

A Ciência Jurídica deve acompanhar fatos e transformações sociais, estabelecendo padrões de conduta e comportamento. Diante disso, o Direito, principalmente a partir da segunda metade do século XX, passou a regulamentar de uma forma mais concreta e incisiva diversos aspectos referentes tanto à participação da sociedade na gestão de bens públicos, quanto ao meio ambiente, que serão abordados a seguir.

No que diz respeito ao primeiro ponto, a participação, de acordo com Loureiro (2005), figura como um processo social que gera a interação entre diferentes atores sociais na definição do espaço comum e do destino coletivo. Nessas interações, como em quaisquer outras humanas, ocorrem relações de poder que incidem e se manifestam em níveis distintos em função dos interesses, valores e percepções dos envolvidos. Isso porque a participação da sociedade civil nas políticas públicas, desde que autêntica e não-manipulada, surge como uma maneira de minimizar o aspecto coercivo da administração, provocando, por vezes, conflitos entre administrador e administrado. Assim, o entendimento do seu processo conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira e de lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania; portanto, essa participação deve significar um processo infundável, um constante vir-a-ser (GOHN, 2007; DEMO, 2005).

A Constituição Federal de 1988, em função da necessidade de se regulamentar normativamente a premissa da participação, inovou na determinação da gestão das políticas governamentais, seguindo o princípio da descentralização político-administrativa, bem como na criação de novos espaços democráticos, com a introdução de instrumentos de democracia direta e a abertura à criação de mecanismos de democracia participativa (ADDOR, 2007).

Em virtude dessa possibilidade de gestão da coisa pública com a participação direta da população, ganhou espaço a idéia de Conselho Gestor. Estes aparecem como uma nova forma de participação sociopolítica, correspondendo a canais que articulam representantes da população e membros do governo em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos e mediam as relações sociedade/Estado.

De acordo como Hannah Arendt (1973 *apud* GOHN, 2007), os conselhos são a única forma possível de um governo horizontal, que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. Entretanto, para que possam atingir seu objetivo como espaço

democrático de construção de consensos e gestão de conflitos, esses conselhos, ao serem formados, devem garantir a observância de princípios como a legalidade, a legitimidade, a representatividade e a paridade (SILVA, 2007). Isso porque a abertura legal de um espaço para os cidadãos participarem da coisa pública, por si só, não é o suficiente para que haja, realmente, uma participação da população, um poder decisório real para o cidadão. Participar implica nalgum mecanismo de influência sobre o poder, sendo necessário, portanto, certos conhecimentos e habilidades políticas, o que varia conforme a amplitude da participação e a natureza das matérias em que se participa (MOTTA, 2003). Além dessa auto-organização social e política da sociedade, bem como a democratização das instituições públicas, faz-se necessário observar as condições de subalternidade da maioria dos atores sociais envolvidos na gestão e como as instituições públicas vêm se organizando administrativamente para adotar a participação na gestão ambiental (CORBUCCI, 2003).

Desse modo, o que se percebe é que, apesar de terem sido criados, desde 1988, mecanismos de maior participação da população, há pouca representação efetiva da opinião dos cidadãos nas decisões públicas. Vê-se, pois, uma esfera dos conflitos de valores, de interesses, de opiniões e de relações. Associados a essas dificuldades, tem-se outros problemas logísticos e burocráticos no processo participativo, como a sobreposição de legislações e instâncias competentes, o descompromisso de conselheiros, o gigantismo da estrutura de uns em contraste com a fragilidade e desorganização de outros, a manipulação da participação e a cooptação dos representantes (LIMA, 2001).

No tocante ao meio ambiente, por sua vez, diversas normas têm sido promulgadas tratando do assunto. A Carta de 1988, por exemplo, em meio a vários outros dispositivos, trouxe um capítulo próprio dedicado à temática, o que mostrou-se como uma grande inovação no campo jurídico (BEZERRA, 2006).

Destaca-se, pois, o artigo 225 da CF/88, que admite ser direito de todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Prevê, ainda, ser dever do Poder Público e da coletividade a defesa e a preservação ambientais. Além disso, pelo §1º, inciso III, fica estabelecido que compete ao Poder Público elencar, dentre as unidades da federação, algumas áreas territoriais, bem como seus componentes, a receberem uma proteção especial, sendo sua alteração ou supressão permitidas somente por meio de norma legal. Desse modo, regulamentou-se constitucionalmente a implantação de áreas a serem especialmente protegidas, e geridas a partir de uma parceria entre Poder Público e sociedade civil, em função de suas particularidades ambientais de notável interesse público (princípio da participação).

A mencionada Lei Federal nº 9.985/00 tratou de abordar a matéria sobre essas áreas especialmente protegidas. Para a configuração jurídico-ecológica de uma unidade de conservação, pois, devem ser observados alguns pressupostos admitidos ao longo do texto legal, a saber: relevância natural do espaço, delimitação territorial, objetivo conservacionista, regime especial de proteção e administração, e oficialismo, por ser instituída pelo Poder Público. Sabe-se, ademais, que as etapas que envolvem a seleção, implantação e gestão de UCs não devem estar baseadas somente em critérios técnicos e normativos, sendo necessário observar ainda questões ecológicas e econômicas, além de regimes informais (CABRAL, 2003; FERREIRA, 2004).

Dentre estes regimes informais encontram-se tradições, costumes, valores e percepção de determinado bem por parte da comunidade em geral, e, principalmente, das populações tradicionais presentes na área. Estas populações, de acordo com o Decreto 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, podem ser tidas como os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Há a possibilidade, pois, de haver a presença de populações tradicionais no interior do espaço a ser implantada uma UC. Nesse caso, pode-se permitir a permanência dessas populações no espaço, contribuindo para a conservação da área, ou fazer com que suas terras sejam desapropriadas e os povos realocados. O primeiro exemplo, observado na RDS Ponta do Tubarão, é tido como etnoconservação, enquanto o segundo corresponde à bioconservação. Pela etnoconservação (etno, em grego, significa povo, raça ou grupo cultural), em linhas gerais, tem-se o processo de conservação da biodiversidade a partir do apoio e da participação das populações tradicionais, com seus conhecimentos e técnicas próprios.

Além disso, destaca-se o que se chama de *Direitos dos Recursos Tradicionais (DRT)*, o qual, conforme a Sociedade Internacional de Etnobiologia, diz respeito a um campo jurídico que integra um conjunto de direitos fundamentais onde se incluem os direitos humanos e culturais, o direito à autodeterminação, e o direito sobre a terra e sobre o território (SANTOS SOBRINHO, 2007). Percebe-se, então, que é de suma importância a consideração da cultura, do modo de vida, dos hábitos e costumes das populações tradicionais no momento em que vai se instituir determinada unidade de conservação (ANTUNES, 2005; RODRIGUES, 2005, BENSUSAN, 2006).

Torna-se necessário, portanto, que haja uma maior integração entre o conhecimento das comunidades tradicionais e o conhecimento científico no processo de implantação e gestão das UCs. Dessa maneira, em áreas onde existem essas comunidades, é imperioso que normas, estudos e planos de manejo figurem como um processo de integração gradativa do conhecimento, dos fazeres e das técnicas patrimoniais (FERREIRA, 2004; DIEGUES, 2004). Estar-se-ia evitando, então, um complexo conflito entre o saber tradicional e o saber científico-moderno, compondo-se uma teia de muitos conhecimentos, com ênfase no que eles têm de complementar entre si (SILVA, 2007).

Pode-se conceber, diante do exposto, que a real participação da sociedade civil na gestão dos espaços territoriais, principalmente das populações tradicionais em Unidades de Conservação é imprescindível (DIEGUES, 2004). Essa participação, por fim, deve ocorrer desde o início do processo de instituição de uma unidade, já que o conhecimento empírico local se mostra útil para uma boa gestão, eficaz e eficiente para a população em geral.

Dessa maneira, após a promulgação da Constituição de 1988, a legislação brasileira avançou no sentido de se reconhecer a necessidade de participação da sociedade na gestão de recursos ambientais, o que se vê em diversas leis de políticas de gestão. No plano internacional, logo em seguida, viu-se o princípio da participação ser tido como um 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, pelo qual a garantia de participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente, é o melhor caminho para tratar das questões do meio ambiente.

Em se tratando especificamente das Unidades de Conservação, a Lei do SNUC e o seu decreto regulamentar, o Decreto nº 4.340/02, prescrevem, em dispositivos esparsos, que cada UC deve dispor de um conselho gestor, o qual visa, por essência, a inventariar as opiniões de setores presentes no espaço protegido, confrontando-as em busca da formação de uma posição majoritária. Desse modo, o conselho é tido como o palco para a construção do consenso e para a gestão dos conflitos envolvendo a conservação, a proteção e o uso dos recursos naturais da área protegida e seu entorno, sendo composto por, além dos membros dos órgãos públicos, representantes da sociedade civil (SILVA, 2007). Essa representação deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da Unidade, população residente e de entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas (Decreto 4.340/02, art. 17, §2º).

### **3. A CRIAÇÃO DA RDSEPT: MOBILIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS**

Ao longo de sua história, a humanidade tem passado por diversas guerras e conflitos bélicos, principalmente em função da necessidade de garantia de território, bem como de autonomia política, cultural e econômica. O processo de criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão pode se enquadrar nessa regra, porquanto, como se pode perceber doravante, foi fruto de uma grande mobilização das comunidades com vistas a assegurar seu território tradicional.

A organização comunitária começou quando, em janeiro de 1995, a Empresa Participações e Administração LTDA solicitou à Delegacia Regional do Patrimônio da União o aforamento de uma grande área localizada na restinga Ponta do Tubarão, em virtude da compra desse espaço por italianos (NOBRE, 2005). Diante disso, a DRPU fez consulta às prefeituras de Macau e Guamaré (municípios do RN), municípios onde ocorria o fato, mas não obteve respostas, o que para a Delegacia significou que não havia impedimento. A partir de então, ranchos foram queimados e vigias colocados na costa, por parte da mencionada empresa. Essa ocupação provocou a reação da população local, que, por meio de entidades comunitárias, mobilizou-se contra a ação predatória vivenciada, desejando denunciar a situação aos órgãos públicos, como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e da Amazônia Legal (IBAMA), o então Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA), a Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU) e a imprensa. Após duas audiências públicas para debater o tal pedido de aforamento, houve a adesão geral ao movimento por parte dos moradores locais, através, principalmente, de pichações nas paredes, disseminação de cartazes com dizeres contra os italianos e em defesa do território, e recusa quanto à locação de barcos aos predadores para irem à costa. Em decorrência de toda essa movimentação, o empreendimento parou em meados de 1996.

Entretanto, no final de 1999, segundo informações fornecidas por moradores da Reserva, uma nova atividade danosa ocorreu no local. Com vistas à implantação e ao desenvolvimento da carcinicultura, empresários provocaram uma grande devastação e queima de uma extensa faixa de manguezal na Ilha dos Cavalos. Tal fato só foi percebido posteriormente pelos moradores locais, quando estes viram fumaça saindo da área de mangue. Diante da preocupação com a perda da integridade do território e da natureza local, posto que o manguezal era o principal meio de sobrevivência da população tradicional, esta buscou novamente ajuda junto ao Poder Público. Através de um abaixo-assinado com mais de

quinhentas assinaturas, no dia 10 de janeiro de 2000, solicitou-se ao IDEMA a instituição de uma Unidade de Conservação no local, com o intuito de proteger uma área de importância para as pessoas da localidade, onde se desenvolvia a atividade de pesca artesanal, principal fonte de renda e sustento local. Além disso, uma representação da comunidade denunciou o caso também à imprensa (jornais e canais de televisão) e a órgãos competentes, como o IBAMA e a GRPU.

Sabendo do grande risco inerente à carcinicultura e dos meios pelos quais seus empresários poderiam convencer a população tradicional a apoiá-la, com promessas de empregos, desenvolvimento e riqueza para o local, dezoito entidades comunitárias, educacionais e religiosas da região se juntaram e, em maio de 2001, promoveram o I Encontro Ecológico na região, com o intuito de chamar atenção das comunidades, ambientalistas, imprensa e autoridades, bem como de buscar o apoio do corpo científico e de órgãos governamentais e não-governamentais para instituir a UC. Desse encontro resultou a elaboração de uma moção e uma solicitação ao IDEMA com vistas à efetiva criação da RDS Ilha do Tubarão (SILVA, 2004).

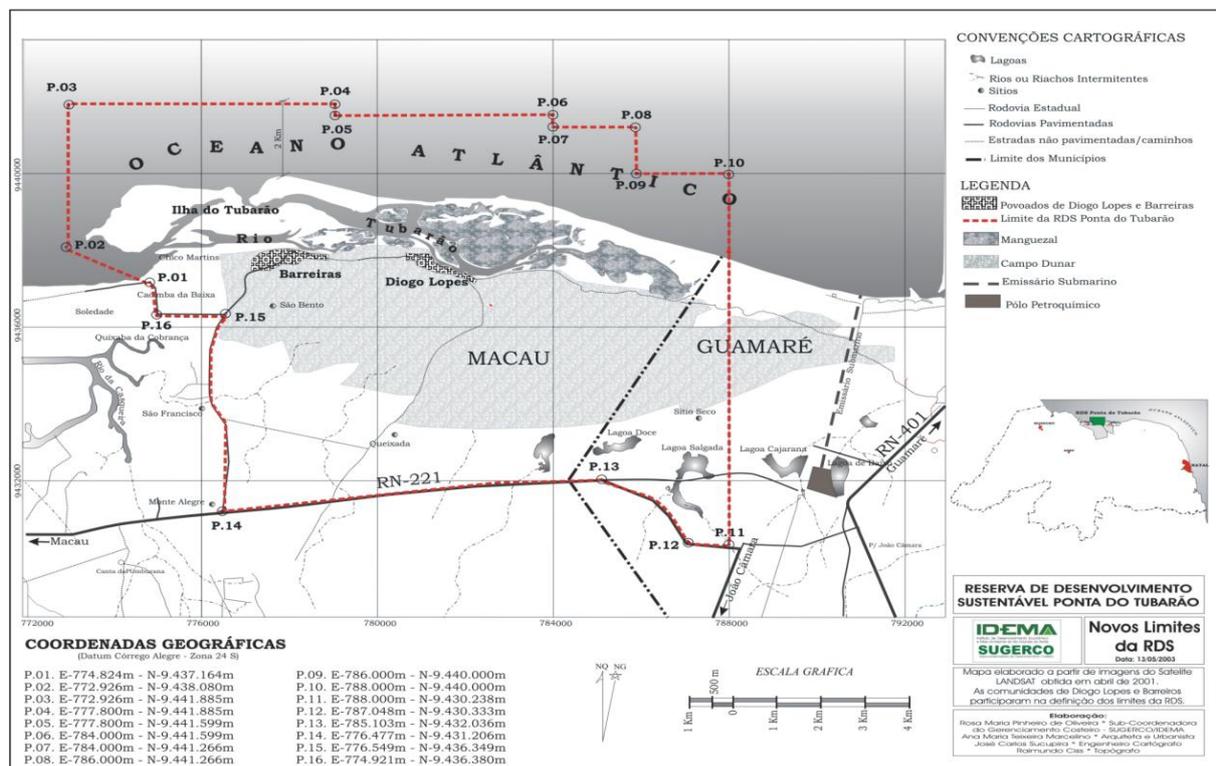
No ano seguinte, em 2002, para a instalação de viveiros de camarão, foram cortadas várias Quixabeiras, o que resultou em denúncias prestadas pela comunidade ao IDEMA e ao IBAMA. Em junho do mesmo ano, visando a reforçar a luta pela proteção daquela área, realizou-se, com o auxílio de dezenove entidades, o II Encontro Ecológico de Diogo Lopes e Barreiras, elaborando-se outra moção e uma recomendação reforçando a solicitação anterior e a agilidade na implantação da reserva.

Após a mobilização comunitária, diversas reuniões foram realizadas para se elaborar o Projeto de Lei que trataria da implantação e delimitação da área da unidade. Assim, em abril de 2003, a proposta do decreto de criação da unidade foi enviada ao Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA), e no dia 30, foi aprovada por unanimidade pelo conselho, com a presença de cerca de cento e dez pessoas das comunidades interessadas.

Em junho de 2003, foi realizado o III Encontro Ecológico de Diogo Lopes e Barreiras, onde ocorreu a assinatura do Projeto de Lei pela então governadora do estado do Rio Grande do Norte. Nessa ocasião, foi redigida uma moção solicitando à Assembléia Legislativa a análise e a aprovação, com urgência e na íntegra, do texto do PL. Também fora redigida uma recomendação com quatorze itens, dentre os quais recomendava-se a participação das comunidades no processo de criação do Conselho Gestor da reserva (NOBRE, 2005; SILVA, 2004). Nesse mesmo mês, o Projeto de Lei foi aprovado, por unanimidade novamente, na Assembléia Legislativa, com a presença de mais de cento e cinquenta pessoas, dentre

moradores e apoiadores da Reserva. Segundo as palavras de um morador local, “a reserva já não era mais sonho, todos retornaram para casa com a alma lavada após oito anos de luta, de ameaças.” (trecho de um documento do Projeto Jovens, Meio Ambiente e Cultura).

Completando o trâmite jurídico, em 18 de julho de 2003, foi sancionada a Lei Estadual nº 8.349, que instituiu oficialmente a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão (vide Mapa 01). Vale salientar, contudo, que mesmo após implantada a reserva, um grupo de carcinicultores passou a pressionar bastante os parlamentares a ponto de alguns deles proporem emendas à lei, sugerindo a alteração no dispositivo que trata da proibição de novos empreendimentos e ampliação dos já existentes. Tal fato chegou ao conhecimento de representantes comunitários, que acionaram os deputados favoráveis à reserva e contaram com manifestações de apoio de entidades e de pessoas. Isso resultou na suspensão das emendas propostas (NOBRE, 2005).



**Mapa 01: Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão (RN): limites territoriais e coordenadas geográficas.**

Atualmente, os Encontros Ecológicos continuam ocorrendo, tendo acontecido a nona edição no ano de 2009, com diversas oficinas, atividades culturais, palestras e discussões.

A RDSEPT, como especificam as normas do SNUC, pertence ao grupo de Unidades de Uso Sustentável, sendo a segunda da categoria a ser constituída no Brasil (IDEMA, 2004).

Como já dito, foi constituída por meio da Lei nº 8.349, de 17 de julho de 2003/RN e se vê composta por diversas comunidades dos municípios de Macau e Guamaré, no litoral norte do Rio Grande do Norte, a saber: Diogo Lopes, Barreiras, Sertãozinho, Chico Martins, Cacimba da Baixa, Baixa do Grito, Varjota, Canto da Imburana e Pau Feito (Macau), e Mangue Seco 1, Mangue Seco II e Lagoa Doce (Guamaré).

A reserva abrange uma área de quase 130.000.000 m<sup>2</sup>, onde se observa caatinga, restinga, estuário, manguezal e campos dunares, o que faz com que esteja constantemente sujeita a especulações econômicas, imobiliárias e turísticas, especialmente por estar inserida num espaço de exploração de petróleo, atividade potencialmente danosa ao meio ambiente. Sua economia está fortemente baseada na pesca artesanal, caracterizada basicamente pela simplicidade da tecnologia aplicada e baixo custo da produção. Na área também se desenvolvem a catação de búzios e mariscos, o turismo comunitário, a pequena agricultura e a criação de animais, caprinos, suínos e galináceos, por meio da utilização de práticas a serem dispostas no Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e no Plano de Manejo. Este, apesar de a Lei do SNUC prever que deveria estar concluído após, no máximo, cinco anos da criação da unidade (art. 27, §3º), e a própria lei de criação da reserva admitir o prazo de dois anos para a sua conclusão, ainda não se encontra integralmente elaborado, porquanto ainda ocorrem discussões e seminários entre diferentes órgãos públicos, a população tradicional e demais entidades interessadas, como será tratado mais adiante.

Como se pode perceber, a criação da reserva sinaliza, para a população tradicional local, perspectivas protecionistas ambientais e tradicionais, apresentando-se como uma medida de caráter jurídico-ambiental para a sobrevivência das comunidades. Sobre isso, destaca-se a opinião de José Élio da Silva, morador da comunidade de Sertãozinho, para o qual, “A população queria a reserva e esta foi criada não só pra proteger o meio ambiente, mas também por questões territoriais, queríamos proteger e defender o nosso espaço de terra” (trecho de uma entrevista realizada no dia 16 de novembro de 2009).

### **3.1 Considerações preliminares acerca da Lei 8.349/03**

O sistema estuarino do Rio do Tubarão, a Ponta do Tubarão, as dunas e a restinga adjacentes aos Distritos de Diogo Lopes e Barreiras (bem como as demais comunidades já mencionadas) compreendem o que, a partir de todo o processo anteriormente descrito e consequente publicação da Lei Estadual nº 8.349/03, veio a se chamar Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão.

Esta unidade de conservação tem como objetivo geral, segundo o art. 2º da norma *sub examine*, a preservação dos recursos naturais e a sustentabilidade da população tradicional, a partir da garantia de condições e meios necessários para a reprodução, a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais pelas populações tradicionais, valorizando e aperfeiçoando o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente desenvolvidos por estas comunidades.

Além disso, permite-se e incentiva-se desenvolver na área da reserva pesquisas científicas voltadas para a conservação da natureza com a participação das comunidades tradicionais, a pesca artesanal, bem como outras atividades já mencionadas, com meios e procedimentos ecologicamente corretos. Busca-se, ainda, conforme sua lei de criação, promover um desenvolvimento local e a preservação dos valores culturais, a partir de um processo de conscientização ecológica e conservacionista na comunidade local, nos empresários e nos visitantes em relação aos recursos da área, assegurando o espaço comum e a sustentabilidade desses também para as futuras gerações.

Ressalta-se, ainda, que até que entre em vigor o Plano de Manejo da RDSEPT, os pescadores e agricultores continuarão a exercer suas atividades nos espaços adequados a isso, atentando, todavia, para algumas restrições e recomendações previstas no art. 5º da lei de criação da unidade. Devem, portanto, modificar alguns hábitos de se relacionarem com o meio, mesmo que tidos como tradicionais. Desse modo, vêm-se proibidas a pesca por mergulho com a utilização de ar comprimido; a captura, a conservação e a comercialização, sobre qualquer forma, de algumas espécies de lagosta e de caranguejo, bem como de cavalos marinhos e peixes para fins ornamentais; a lavagem de porões das embarcações e o despejo de óleo, substâncias químicas, lixo e poluentes. É proibida também a instalação de novos empreendimentos de carcinicultura na área, além da ampliação dos já existentes. Uma falha observada nessa norma legal diz respeito a essa mesma previsão no tocante às atividades petrolíferas, que, como se sabe, possuem uma natureza potencialmente danosa e qualquer falha nas atividades de exploração, produção, transporte e refino pode resultar em danos ambientais graves.

#### **4. PREVISÕES NORMATIVAS E A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO DA RDSEPT**

Após o entendimento da instituição da Reserva Ponta do Tubarão a partir da forte organização e da mobilização da comunidade local, observar-se-á doravante como tem ocorrido a gestão da unidade. Parte-se, principalmente, da idéia de que a etnoconservação implica na conservação da biodiversidade de uma área protegida a partir da presença e da

participação/contribuição da população tradicional na gestão do espaço. Desse modo, para se analisar esses aspectos na RDSEPT, tem por base os seguintes questionamentos: A população tradicional, que tanta importância teve para a criação da reserva, ainda tem sido atuante e tido um espaço representativo na sua gestão? Como tem se mostrado a relação entre o conselho gestor da reserva e a comunidade local?

Em vistas disso, pelo art. 6º da Lei Estadual 8.349/03, constituiu-se esse conselho, como uma instância Deliberativa, responsável pelo planejamento estratégico da unidade, sendo o seu presidente e o respectivo suplente escolhidos através de eleição pelos próprios conselheiros. Considera-se bastante vago o termo “planejamento estratégico”, da forma como vem expresso no texto legal, tendo em vista que não traz o que seja esse planejamento e nem os meios para efetuar-lo.

Desse modo, com o intuito de promover um desenvolvimento local e comunitário baseado no que vem exposto na Lei do SNUC e no Decreto 4.340/02, foram escolhidos, no dia 26 de setembro de 2003, após diversas reuniões, os membros do Conselho Gestor da RDSEPT, o qual tomou posse no dia 12 de dezembro do mesmo ano. A partir daí, a comunidade tradicional local, em parceria com órgãos públicos, instituições de ensino e do setor produtivo que atuam na unidade, passou a ser responsável pela gestão da área através do seu conselho gestor. É válido ressaltar que apenas uma parte do governo da reserva foi posto, de fato e de direito, na mão de sua população, já que há também instituições governamentais que detém os recursos financeiros e forte influência na gestão do espaço. Isso porque, pelo art.8º da mencionada lei, o CG deveria ser formado por dezenove conselheiros membros titulares e respectivos suplentes representantes tanto de instituições oficiais do Poder Público quanto de instituições da sociedade civil. Assim, dentre as primeiras se encontram o IDEMA, o IBAMA, a GRPU, a Prefeitura de Guamaré, a Prefeitura de Macau, a Câmara de Vereadores de Guamaré e a Câmara de Vereadores de Macau. Compõem ainda o conselho da RDSEPT um representante do setor produtivo instalado na área, uma Instituição de Ensino Superior que desenvolva atividades de pesquisa no espaço e, por fim, representantes de dez entidades civis, sediadas em Guamaré e em Macau, que representem os interesses das populações tradicionais residentes na área de abrangência da Reserva. Esta última categoria, a qual será analisada no presente trabalho, terá seus representantes escolhidos através de eleição efetuada em fórum específico para essa finalidade.

Pelo parágrafo único do art. 9º da lei instituidora da RDS Ponta do Tubarão, ademais, ficou previsto que caberia, no prazo de noventa dias após a publicação daquela, em 17 de julho de 2003, a elaboração, por parte do Conselho Gestor, de seu Regimento Interno.

Entretanto, esse regimento só fora aprovado mais de um ano depois da promulgação da norma legal, na 40ª Reunião Ordinária do CONEMA, realizada em 10 de agosto de 2004, através da Resolução 01/2004 deste conselho estadual.

O art. 1º desse Regimento Interno, por sua vez, ao tratar na natureza do conselho gestor da RDS, entende-o como o órgão superior que atua tanto como instância Deliberativa quanto Consultiva, responsável pelo planejamento estratégico e gestão do desenvolvimento sustentável da unidade, o que vai além do previsto na Lei 8.349/03.

Dentre os objetivos do Conselho Gestor da RDSEPT, previstos no art. 2º do seu regimento interno, encontra-se a necessidade de definir políticas e diretrizes para o tal planejamento da reserva, mas mais uma vez não se define o que venha a ser esse planejamento estratégico a ser efetuado pelo CG. Além disso, tem-se o estímulo à consciência ecológica, à proteção e à conservação do patrimônio natural e dos recursos ambientais da reserva, defendendo o desenvolvimento sustentável de atividades e respeitando as formas de exploração costumeiramente utilizadas desses recursos. Cabe, ainda, ao conselho gestor da RDSEPT, conforme o seu RI, no art. 2º, inciso VI, auxiliar e amparar a população local residente e suas futuras gerações. Considera-se esta última previsão também falha e vaga, porquanto somente admitir ser um objetivo do CG esse amparo, sem esclarecer a forma e até que ponto ele deve ser executado, não garante, por si só, a sua efetivação.

Segundo a Lei Estadual 8.349/03, em seu art. 10, compete também ao conselho gestor da reserva elaborar, no prazo de cento e oitenta dias contados da aprovação do regimento interno, para apreciação do CONEMA, uma proposta de Zoneamento Ecológico-Econômico, disciplinando os usos, as atividades e as condições de ocupação dos espaços da reserva. Vê-se previsto, ainda, que essa proposta de ZEE deve ser formulada com a participação ampla da população local. No entanto, repetindo o atraso para a promulgação do regimento interno, esse prazo se esgotou e a proposta ainda não foi aprovada.

Por fim, conforme previsão do art. 11 da lei que instituiu a RDSEPT, deverão também ser elaborados, com ampla participação da população local, no prazo de dois anos contados da data de implantação do ZEE, os Planos de Gestão e Manejo da reserva. Nesses planos, consoante o parágrafo segundo desse artigo, devem estar previstos meios e programas que garantam a conservação, a proteção dos ecossistemas e a sustentabilidade socioambiental da reserva.

Observa-se, pois, que a Lei 8.349/03 é clara ao prever e exigir a participação da comunidade tradicional local na gestão da RDS Estadual Ponta do Tubarão, seja direta ou indiretamente, por meio das entidades civis que a representam. No entanto, os documentos

que mais orientam essa gestão, quais sejam: o Regimento Interno, o Zoneamento Ecológico-Econômico, e os Planos de Gestão e Manejo, têm sido elaborados com bastante atraso, o que se mostra um grande desafio para uma boa gestão da unidade de conservação em estudo, com conselheiros presentes, atuantes e decisões sendo tomadas com vistas a um real desenvolvimento local.

#### **4.1 Presença dos conselheiros locais e discussões acerca da gestão da RDS Estadual Ponta do Tubarão**

Pelo art. 7º do Regimento Interno do Conselho Gestor da RDS Estadual Ponta do Tubarão, o mandato dos conselheiros deve durar dois anos. Para o presente trabalho, importa analisar unicamente a participação das entidades civis representantes da população tradicional nesse conselho, entendendo a presença dos seus membros nas reuniões ocorridas e as principais questões debatidas acerca dos supracitados documentos.

A partir de informações obtidas no Livro de Posse do conselho da UC estudada, verificou-se que a primeira composição do CG tomou posse no dia 12 de dezembro de 2003, reunindo-se vinte e três vezes, até o dia 03 de novembro de 2005. Com a análise das atas dessas reuniões, exceto a da décima nona reunião do conselho, a qual não fora escrita, observou-se que as entidades têm uma presença bem variada no espaço, já que enquanto uma entidade esteve presente em todas as reuniões ocorridas nesse período, outra faltou a quatorze reuniões (vide quadro 01).

**Quadro 01 – Participação das entidades civis no Conselho Gestor da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão – 1ª Gestão**

Nº	INSTITUIÇÃO/CONSELHEIROS	NÚMERO DE REUNIÕES OCORRIDAS ENQUANTO ERA CONSELHEIRO (16/02/04 a 03/11/05)	NÚMERO DE REUNIÕES EM QUE SE FEZ PRESENTE	NÚMERO DE REUNIÕES EM QUE ESTEVE AUSENTE
01	CENTRO SOCIAL PIO XI	23	12	10
02	CONSELHO PASTORAL DE PESCADORES	23	21	01
03	ASSOCIAÇÃO DE MULHERES LUIZA GOMES	23	19	03
04	COMISSÃO DE JUSTIÇA E PAZ DE MACAU	23	22	-
05	COLÔNIA DE PESCADORES Z-41	23	13	09
06	GRUPO ECOLÓGICO PONTA DO TUBARÃO	23	20	02
07	ADECODIL	23	14	08

08	ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DE MANGUE SECO I E II	23	18	04
09	PARÓQUIA NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO	23	18	04
10	ILEAÓ	23	08	14

Fonte: Atas das reuniões do Conselho Gestor da RDSEPT

Como se sabe, a RDSEPT fora criada em julho de 2003 e o seu Conselho Gestor tomou posse em dezembro do mesmo ano, mas a primeira reunião só ocorreu em 16 de fevereiro de 2004. Isso já provocou um atraso na elaboração e aprovação do Regimento Interno, o qual deveria estar publicado, de acordo com o já mencionado parágrafo único do art. 9º da Lei 8.349/03. Entretanto, já na segunda reunião ocorrida no CG, em 15 de março de 2004, fora solicitado um adiamento do prazo para aprovação do RI, em virtude de o mesmo ser o primeiro no Brasil, não havendo modelo algum a ser seguido, além da necessidade de ser bem elaborado e com a participação da comunidade.

Essa participação, em diversos momentos, é desejada e sua importância mencionada, com ênfase na necessidade de se tomar decisões em parceria com a população, e não só com técnicos, principalmente porque, pela história da área, as pessoas sempre tiveram participação efetiva e relevante.

Na sétima reunião ocorrida, fizeram-se as primeiras menções ao Plano de Manejo da RDSEPT. Na ocasião, buscou-se dar início ao processo de planejamento para elaboração desse plano com a participação dos conselheiros e demais atores sociais envolvidos, de acordo com o que prevê o art. 27, §2º, da Lei do SNUC. Essa discussão sobre a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico e do Plano de Manejo, só voltou a ser travada na décima sétima reunião do conselho, em 16 de agosto de 2005, quando alguns interessados demonstraram certa preocupação pelos mesmos ainda não estarem prontos, já que as cobranças por parte da comunidade estavam muito intensas, e isso estava provocando um certo desconforto entre os próprios conselheiros, membros das entidades civis locais e órgãos governamentais.

A elaboração do ZEE e do Plano de Manejo da reserva deve estabelecer, como já dito, o zoneamento da UC, bem como as normas que devem presidir o seu uso e o manejo dos recursos naturais. Desse modo, em decorrência da não-elaboração desses documentos, várias discussões acerca de construções e outras atividades impactantes foram travadas no CG.

Pelo Livro de Posse do CG da Reserva Ponta do Tubarão, ademais, a segunda gestão foi empossada no dia 20 de novembro de 2005, ficando até 21 de julho de 2007. Observando

as atas das vinte e uma reuniões ocorridas nesse período, verificou-se novamente que a presença das entidades civis representantes da população tradicional variou bastante (vide quadro 02).

**Quadro 02 – Participação das entidades civis no Conselho Gestor da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão – 2ª Gestão**

Nº	INSTITUIÇÃO/CONSELHEIROS	NÚMERO DE REUNIÕES OCORRIDAS ENQUANTO ERA CONSELHEIRO (19/12/05 a 20/06/07)	NÚMERO DE REUNIÕES EM QUE SE FEZ PRESENTE	NÚMERO DE REUNIÕES EM QUE ESTEVE AUSENTE
01	C. S. PIO XI	21	13	08
02	IGREJA METODISTA WESLEYANA	21	15	06
03	G. ECOLÓGICO P. TUBARÃO	21	18	03
04	ADECODIL	21	05	16
05	A. M. MANGUE SECO I E II	21	12	09
06	P.N ° S. da CONCEIÇÃO	21	12	09
07	ILEAÕ	21	07	14
08	CJP DE MACAU	21	21	-
09	ADECOB	21	21	-
10	C. PESCADORES Z-41	21	10	11

Fonte: Atas das reuniões do Conselho Gestor da RDSEPT

Durante essa segunda composição do conselho da RDSEPT, continuou-se discutindo praticamente as mesmas questões já debatidas anteriormente, com destaque para aspectos referentes ao próprio conselho gestor, e ao ZEE e Plano de Manejo, como forma de minimizar as atividades impactantes que ocorriam na área.

Objetivando, pois, garantir uma maior articulação com a comunidade tradicional na gestão do espaço, viu-se a necessidade de propiciar uma maior abertura nas discussões acerca do Zoneamento e do Plano de Manejo. Assim, em diversas reuniões (trigésima terceira, quadragésima primeira e quadragésima terceira, por exemplo) foi tratado tal assunto, com ênfase na relevância de envolvimento, discussão, divulgação do documento tido como a base da RDSEPT.

Conforme o Livro de Posse do conselho, um outro grupo incumbido de gerir a RDS Ponta do Tubarão assumiu a gestão no dia 22 de julho de 2007, ficando no cargo até 26 de abril de 2009, quando já tomaram posse outros conselheiros. Nesse período, em que foram realizadas vinte e quatro reuniões no CG, algumas entidades estiveram presentes em menos da metade das reuniões, enquanto outras participaram de todos os encontros (vide quadro 03).

**Quadro 03 – Participação das entidades civis no Conselho Gestor da  
Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão – 3ª Gestão**

Nº	INSTITUIÇÃO/CONSELHEIROS	NÚMERO DE REUNIÕES OCORRIDAS ENQUANTO ERA CONSELHEIRO (20/08/07 a 17/03/09)	NÚMERO DE REUNIÕES EM QUE SE FEZ PRESENTE	NÚMERO DE REUNIÕES EM QUE ESTEVE AUSENTE
01	C. S. PIO XI	24	09	15
02	CPP	24	24	-
03	A. M. LUIZA GOMES	24	17	07
04	ILEAO	24	19	05
05	IGREJA MET. WESLEYANA	24	14	10
06	G. ECOLÓGICO P. TUBARÃO	24	21	03
07	ADECODIL	24	21	03
08	A. M. MANGUE SECO I E II	24	13	11
09	P.N ° S. da CONCEIÇÃO	24	20	04
10	CJP DE MACAU	06	06	-

Fonte: Atas das reuniões do Conselho Gestor da RDSEPT

Vale destacar que a CJP de Macau só esteve como entidade conselheira em seis reuniões dessa terceira gestão pelo fato de que estava com uma vacância no quadro das entidades locais representantes da população tradicional, o que mostra certo desinteresse por parte desses grupos. Assim, após debater-se em reuniões seguintes acerca do preenchimento dessa vaga em aberto, viu-se eleita por aclamação a referida instituição.

A questão do Zoneamento Ecológico-Econômico e do Plano de Manejo da Reserva Ponta do Tubarão continuou sendo muito discutida no decorrer da terceira gestão do CG da reserva. O conselho gestor havia decidido que iria fazer reuniões sobre o ZEE e o Plano de Manejo com cada segmento social das comunidades tradicionais em separado, com vistas a trabalhá-los utilizando uma linguagem adequada para cada grupo.

Após discussões da proposta dos referidos documentos e apresentação de destaques pela comunidade tradicional, na quinquagésima reunião do CG, no dia 21 de fevereiro de 2008, este passou a debater sobre o processo de votação dos destaques da Minuta de Lei do ZEE e do Plano de Manejo. Lembrando que a ampla participação da comunidade tradicional já havia sido garantida ao longo de todo o processo, foi ressaltado que o conselho gestor possuía legitimidade suficiente para aprovação, então poderia dar o aval final, cabendo à população apenas o conhecimento da minuta já depois de aprovada. Além disso, foi alegado que vários prazos já haviam sido determinados pelo conselho, mas que tiveram que ser alterados pela dificuldade de compreensão local da importância da definição do zoneamento e

gestão da reserva, bem como dificuldade de mobilização e de participação da comunidade no processo.

Desse modo, em virtude da necessidade de se estabelecer as zonas da RDS, regulamentando os usos dos espaços, em reuniões seguintes (quinquagésima primeira, quinquagésima segunda e quinquagésima quarta, por exemplo), os conselheiros passaram a analisar e votar os destaques da Minuta de Lei em estudo. Ademais, na reunião do dia 26 de maio de 2008, foi apresentada, por conselheiros representantes da população tradicional, uma nova proposta de Minuta de Lei, já sistematizada com os destaques da comunidade. Esta proposta passou a ser estudada no IDEMA, com o intuito de melhor sistematizá-la para ser avaliada pela assessoria técnica e jurídica do órgão. Entretanto, quase um ano depois, na sexagésima sétima reunião extraordinária, em 06 de março de 2009, foi solicitado, pela Prefeitura de Macau, em virtude de ainda não ter sido publicados, uma maior rapidez nas discussões do ZEE e do Plano de Manejo da RDSEPT, visto que o município estava finalizando o seu Plano Diretor e precisava regradar as construções desordenadas que estavam se alastrando, pondo a reserva em risco.

Aqui, já se percebia bem mais nitidamente como os atrasos na conclusão desses documentos estava impossibilitando uma melhor gestão e conservação da área da reserva.

#### **4.2 Dificuldades do Conselho Gestor da RDSEPT e sua relação com a comunidade tradicional local**

A partir da análise das atas das sessenta e oito reuniões do conselho gestor ocorridas nas três primeiras gestões, algumas dificuldades puderam ser observadas. Em primeiro lugar, destaca-se a falta de clareza na apresentação dos resultados de discussões em algumas reuniões, bem como nas referências à composição do conselho. Isso porque nem as atas nem o Livro de Posse são claros quanto às entidades que estão compondo o conselho em certo período. Outra dificuldade observada na elaboração das atas diz respeito ao fato de que, inicialmente, não se mencionava os conselheiros presentes nas reuniões. A partir da décima terceira reunião, passou-se a colocar os nomes dos mesmos, sem, contudo, identificar a instituição a que pertencia. Somente a partir da sexagésima segunda reunião é que passou a ser detalhado o nome do conselheiro e sua respectiva entidade.

No tocante aos problemas do CG em si, ressalta-se a falha na comunicação entre conselheiros, a falta de participação de órgãos públicos, a não-obediência do RI por parte do conselho e, ainda, um certo esvaziamento nas reuniões. Isso resulta numa falta de interesse por parte das entidades locais, na não-aprovação de algumas medidas, devido à falta de

quorum, e, ainda, da não-observação pelos conselheiros de seu papel diante dos problemas que afetam a Reserva. Além disso, tem-se o não-cumprimento de muitos encaminhamentos e promessas para a comunidade local. Uma questão que merece destaque diz respeito aos projetos a serem efetuados na área, dentre eles o da usina de beneficiamento do pescado, que, conforme promessas do órgão ambiental do RN, deveria ter sido iniciado em janeiro de 2009, mas até o final do ano ainda não havia sido implantado. Sobre isso, destaca-se as palavras de um conselheiro local que muito tem atuado na gestão do espaço:

Desmotiva quando a gente vê as coisas quase prontas, mas não tem o último passo, como a unidade de beneficiamento, que seria uma importante resposta aos pescadores (...). A pesca às vezes é colocada em outro plano (...). A maior dificuldade do CG é que há dois tipos de conselheiros: os das instituições civis e os das instituições públicas. Então a dificuldade é fazer a equalização entre eles, porque é dos órgãos públicos que mais se espera a execução do que fora definido no CG, mas não encontramos isso, principalmente do Idema.

Seguindo na mesma linha, outro conselheiro representante da comunidade tradicional considera: “os problemas são identificados, as soluções apontadas e até apoios buscados, mas os órgãos que têm os recursos, por falta de boa-vontade, muitas vezes, não os disponibilizam”.

Essa usina de beneficiamento, por exemplo, apresenta grande importância para a comunidade local, porquanto, atualmente, ocorre a compra do pescado por comerciantes de outras localidades, o que implica numa escassez do peixe para o consumo da própria população. Com a efetivação do projeto, haveria a instalação de uma cooperativa de pescadores e beneficiadores de pescado, como uma iniciativa local, de caráter alternativo, para atribuir valor à mercadoria (NOBRE, 2005). No entanto, para o pescador Francisco Cláudio da Costa, “a situação é bastante desmotivante, pois, apesar de a reserva ser interessante por sua diversidade, com a existência de petróleo e da pesca, o Conselho Gestor não é autêntico nas lutas ambientais e das comunidades pesqueiras”.

Além disso, frente à população local, a situação é ainda mais grave, porquanto somente um pouco mais da metade da população tradicional da Reserva Ponta do Tubarão, cerca de 56%, sabem da existência do conselho gestor da unidade de conservação. Dentre esses, somente 28% vão a alguma reunião, posto que reconhecem que é importante para ficar informado sobre os acontecimentos e opinar sobre pontos que envolvem o seu cotidiano.

Enquanto isso, 44% dos membros das comunidades locais nem sequer sabem da existência do conselho gestor (OLIVEIRA, 2008).

Apesar de algumas tentativas do conselho para atrair a comunidade e discutir assuntos de interesse da Reserva, como a prevenção dos potenciais riscos das atividades impactantes desenvolvidas na reserva (carcinicultura, turismo, construções, expansão urbana, pesca e retirada de areia), essa relação do CG com a comunidade tradicional pode ser tida como um grave obstáculo a ser enfrentado para se garantir uma gestão realmente participativa. Os moradores locais, muitas vezes, enxergam a reserva como um meio de proibição de atividades. Dessa maneira, em algumas reuniões do Conselho Gestor, membros da comunidade se fizeram presentes para discutir o problema de uso e ocupação do solo na Orla, um espaço público. Em um dos pronunciamentos, vale ressaltar, uma senhora alegou já estar cansada de tantas reuniões do CG sem uma solução prática. Acerca desse assunto, destaca-se o posicionamento de um morador da reserva, que acha que “tem muitas reuniões, muita coisa teórica, mas na prática não se vê muita coisa acontecendo, a comunidade está perdendo as esperanças” (Paulo Ribeiro, morador da comunidade de Diogo Lopes). Sobre esse assunto, os conselheiros membros da comunidade local alegam que “A comunidade vê a reserva com um outro olhar, um olhar de proibição, de impedimento, mas não enxerga que hoje se tem muita coisa por causa dela, inclusive visibilidade” (Mauricélio Damasceno, do Grupo Ecológico Ponta do Tubarão). Conforme a conselheira Kelly da Silva Ribeiro (Associação de Apoio à Juventude do Meio Popular - ILEAO), pelo fato de a minoria entender o lado do conselho e caminhar com ele, “é necessário trabalhar de uma forma mais rápida, pois a sua relação com a comunidade é difícil e esta quer respostas rápidas”. Para o morador e conselheiro Luis Ribeiro da Silva, “O pescador vive igual há dez anos, então não vê mudança. Porém, se as coisas invisíveis forem percebidas, vê-se que a área já melhorou. Mas essa percepção está restrita a poucas pessoas”. E continua, “A questão é ver a barba do vizinho ardendo e colocar a sua de molho, se prevenir, porque não precisa-se sofrer igual ao vizinho”. Para finalizar, ele afirma que

Pelas últimas eleições do CG, em que a população pode votar nas pessoas que vão lhe representar ou não, se virmos o número de votos comparado ao número de eleitores aptos, eu não vejo como expressiva a vontade da população com o CG, ou seja, não se acredita no CG, acha que a reserva não resolve. Isso também porque a reserva ainda não deu uma resposta de que é boa para a população, de que melhorou sua qualidade de vida. (Conselheiro Luis Ribeiro da Silva, da Comissão de Justiça e Paz de Macau)

Outro ponto que causa discordâncias entre o conselho gestor e a população local está relacionado às construções. Como foi levantado por um conselheiro em reunião, quando um pescador, membro da comunidade tradicional, deseja construir uma casa na praia, é impedido, no entanto, para a empresa de petróleo que atua na área tudo é possível e permitido. Isso mostra uma grande vulnerabilidade do conselho em relação a esse assunto, já que é uma questão freqüente na região e que só desgasta a sua relação com a comunidade. Exemplo disso é a colocação de um morador da área da reserva, o qual, em entrevista feita no dia 22 de julho de 2009, afirmou: “Para a comunidade nada é possível, mas para a Petrobras é permitida até construção de rancho nas dunas (...). No meu ponto de vista, a reserva só está no papel. A gente quer chegar lá, é um anseio da comunidade, mas por enquanto ainda não é um exemplo”.

Percebe-se de todo o exposto que os próprios conselheiros locais têm consciência da limitação de suas ações, bem como da dificuldade de manter uma boa relação com a comunidade e conseguir equilibrar os diferentes interesses existentes no conselho gestor da RDSEPT. A conselheira Sirley Ribeiro dos Anjos (Associação de Desenvolvimento Comunitário de Diogo Lopes - ADECODIL), em entrevista, considerou seguramente: “não são todas as comunidades que se sentem representadas pelo conselho gestor e, especificamente, pelas entidades civis locais. Isso se deve, principalmente, em função de uma falha na comunicação por parte das próprias entidades, e não do conselho gestor”. Já para o morador da comunidade de Sertãozinho e ex-conselheiro José Élio da Silva, o maior problema está na falta de comprometimento do Poder Público. Segundo ele, muitos encaminhamentos não dependem dos conselheiros representantes locais, “cabe muito aos órgãos públicos, que têm deixado a desejar (...). Em cada reunião existem as diversidades, as dificuldades de encaminhamento de pontos da primeira reunião do CG”.

Todavia, tanto em meio às comunidades quanto, principalmente, entre os conselheiros, há as pessoas que acreditam na reserva e num bom futuro para a região. A senhora Hildete Coelho da Silva, nascida na comunidade de Barreiras, considera que a reserva é boa, já que nenhum grupo de fora pode “mexer” na área, e trouxe melhorias para a vida local. Conclui: “Por isso, não pretendo sair da área, somente a passeio (risos)”. Conforme José Élio, é fato certo que as próximas gerações terão um conceito de reserva diferente do dos dias atuais. E afirma: “Acho que contribuí e contribuo para isso, fazemos uma coisa que talvez nem vejamos, mas fazemos”. Por fim, vale transcrever as palavras do conselheiro Luis Ribeiro,

que disse: “Eu me sinto fazendo a minha parte, colocando a minha quantidade de água para apagar o incêndio, esperando outro beija-flor para ajudar”.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A idéia de etnoconservação traz intrínseco à sua definição uma idéia de democracia, de ética e de direitos humanos. No entanto, a implementação de políticas e projetos que postulam a sustentabilidade do desenvolvimento tem na garantia e na manutenção da participação das comunidades, com destaque para os povos tradicionais, em todas as fases de sua elaboração e de sua implementação, um de seus maiores desafios. Isso porque criar espaços de interação entre os diversos atores locais, na discussão dos problemas e construção das políticas públicas, possibilitando a articulação dos diversos atores e o diálogo entre o conhecimento científico e o saber popular, não é uma tarefa simples.

A despeito de ainda haver limites na própria estrutura governamental, como se pôde perceber, mudanças e novas práticas de gestão ambiental têm aparecido, definindo outras relações entre o Estado e a população. Os Conselhos Gestores, pois, como palco para a atuação conjunta de representantes governamentais e da sociedade civil, enfrentam diversos problemas, necessitando de uma maior eficácia e efetividade nas áreas em que atuam, bem como na sociedade de uma forma geral. A questão da representatividade, por sua vez, constitui uma dificuldade crucial a ser transposta pelos conselhos, tendo em vista que a disparidade de condições para a participação de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande.

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão, uma das primeiras UCs a implantar um zoneamento participativo, procura seguir a idéia de reformulação do trato das questões ambientais, com vistas a garantir essa maior participação dos cidadãos interessados na aplicação de políticas públicas para a área. Entretanto, é necessário que da comunidade local surjam interlocutores coletivos, os conselheiros, que tornem possível uma participação ativa e representativa.

Dessa maneira, para garantir uma maior transparência e fiscalização sobre a gestão da área, além de possibilitar a participação e o envolvimento responsável da comunidade tradicional, é importante um conhecimento geral acerca da Lei do SNUC, do Decreto 4.340/02 e da Lei Estadual 8.349/03, tanto por parte dos conselheiros quanto da população local. Isso porque as discussões e decisões do conselho gestor da UC devem ser pautadas principalmente nessas normas, além do que as pessoas precisam conhecer as regras do espaço quanto ao uso e ocupação do solo e às atividades a serem praticadas, de forma sustentável,

minimizando-se os conflitos de terras no local e proporcionando-se um desenvolvimento da área, com a conservação dos ecossistemas.

Sabe-se, ainda, que, através de um Zoneamento Ecológico-Econômico e um Plano de Manejo elaborados e aplicados com uma participação social ativa, pode-se ter um elo entre o crescimento econômico e o uso racional dos recursos naturais, gerando respeito à cultura tradicional e garantindo uma qualidade ambiental. A RDSEPT configura-se uma importante conquista do Rio Grande do Norte na luta em prol de um desenvolvimento adequado e sadio, contudo, a participação ativa das populações residentes, no planejamento e gestão da reserva, representa um fator imprescindível para o sucesso dessa conquista, pois, parafraseando o educador Paulo Freire, a transformação deve ser feita pelas pessoas, e não para as pessoas.

## REFERÊNCIAS

ADDOR, Felipe. **A importância dos métodos participativos para a promoção da cidadania**: desenvolvimento local e pesquisa-ação. 2007. Disponível em: [br.geocities.com/eridiane/ea/import\\_metod\\_particip\\_para\\_promocao\\_da\\_cidadania.doc](http://br.geocities.com/eridiane/ea/import_metod_particip_para_promocao_da_cidadania.doc). Acesso em: 13/05/2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BEZERRA, Juliano César Petrovich. O meio ambiente e sua tutela jurídica: o caso especial das unidades de conservação. In: **Revista jurídica *In verbis***. p. 133-148. Ano 11. Jan-jun 2006. v. 19.

BRASIL. **Coletânea de Legislação de Direito Ambiental e Constituição Federal**. Organizadora: Odete Medauar. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6040.htm). Acesso em: 25/10/09.

CABRAL, Nájila Rejanne Alencar Julião et al. Políticas públicas de áreas protegidas: contribuição para sua implementação e manutenção da biodiversidade. In: **Pesquisas em meio ambiente**: subsídios para a gestão de políticas públicas. pág. 199-214. v 2. São Carlos: RiMa, 2003.

CORBUCCI, Eliana Maria. Políticas públicas, políticas ambientais e participação social no Brasil. In: **Espaço & Geografia**. Vol.6, nº 2, 2003. páginas 59 - 87.

DECLARAÇÃO DO RIO SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO.  
Disponível em:  
<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>. Acesso em: 14/03/2009.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DIEGUES, Antônio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. 5 ed. São Paulo: Hucitec/NUPAUB-USP, 2004.

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

FERREIRA, Lúcia da Costa. Dimensões Humanas da Biodiversidade: mudanças sociais e conflitos em torno de áreas protegidas no Vale do Ribeira, SP, Brasil. In: **Ambiente & Sociedade** – Vol. VII nº. 1 jan./jun. 2004.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E MEIO AMBIENTE DO RN. Disponível em: <http://www.idema.rn.gov.br/>. Acesso em: 16/06/2008.

LIMA, Ricardo Barbosa de. O princípio da participação em gestão ambiental: a fronteira entre o gerir e o gestar. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica. 2001, Belém. Anais... Belém, 2001. Disponível em: [http://nepamunicamp.br/ecoeco/artigos/encontros/iv\\_en/ mesa4/4.pdf](http://nepamunicamp.br/ecoeco/artigos/encontros/iv_en/ mesa4/4.pdf)>. Acesso em: 27/04/2008.

LOUREIRO, Carlos Frederico B. et al. **Educação ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação**. 2 ed. Rio de Janeiro: IBAMA, 2005.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. In: **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v.29, n.2, p. 369-373, jul./dez. 2003

NOBRE, Itamar de Moraes. **Revelando os modos de vida da Ponta do Tubarão**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte). 260 páginas. Natal, 2005.

OLIVEIRA, Mariana Pinheiro Fernandes de. **A percepção das comunidades da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão, Macau e Guamaré/RN, no contexto da participação popular**. Monografia (Curso de Bacharelado em Geografia). 115 páginas. Natal, 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 8.349, 17 de julho de 2003. Cria a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Estadual Ponta do Tubarão, na região de Diogo Lopes e

Barreiras nos Municípios de Macau e Guamaré no Rio Grande do Norte e dá outras providências.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SILVA, Eridiane Lopes. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação**: ferramenta de gestão ambiental & estímulo à participação cidadã. 3 ed. Rio Grande do Sul, 2007. Disponível em: [br.geocities.com/eridiane/livro/livro\\_conselhos\\_gestores\\_eridiane\\_v3.pdf](http://br.geocities.com/eridiane/livro/livro_conselhos_gestores_eridiane_v3.pdf). Acesso em: 23/05/08.

SILVA, Francisco Lucas da. **A natureza me disse**. Organização: Maria da Conceição de Almeida e Paula Vanina Cencig. Natal: Flecha do Tempo, 2007.

SILVA, Luís Ribeiro da. Pequeno histórico da Reserva. In: **Revista do IV Encontro Ecológico da RDS Estadual Ponta do Tubarão**. Ano II, nº 1, 1 ed. Julho/2004. RDS Estadual ponta do Tubarão, 2004.

SANTOS SOBRINHO, Marcos dos. **Direito ambiental e populações tradicionais**. 2007. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10814>. Acesso em: 24/08/09.

## APÊNDICE I

### **Lista das entidades da RDSEPT que fizeram/fazem parte do Conselho Gestor**

<b>Entidade</b>	<b>Objetivo</b>
Associação Comunitária de Mangue Seco – ASCOMAS	Representar os moradores de Mangue Seco
Associação de Mulheres Luiza Gomes – AMLG	Organizar o trabalho feminino produtivo, voltado para corte e costura, pintura, ponto-cruz e outros trabalhos artesanais
Associação do Desenvolvimento Comunitário de Barreiras – ADECOB	Desenvolver a comunidade em parceria com a Pref. e Banco do Brasil
Associação do Desenvolvimento Comunitário de Diogo Lopes - ADECODIL	Desenvolver a comunidade em parceria com a Pref. e Banco do Brasil
Centro AMA-GOA de Cultura e Meio Ambiente	Desenvolver a cultura, a arte e a defesa do meio ambiente
Comissão de Justiça e Paz – CJP	Assessorar grupos de trabalhadores da pesca, rurais e grupos de mulheres de Macau, cujos direitos eram constantemente violados.
Colônia de Pescadores Z-41	Atender os pescadores da região de Barreiras e Diogo Lopes
Grupo Ecológico Ponta do Tubarão – GEPT	Org. voltada para a defesa do meio ambiente na RDS..
Igreja Metodista Wesleyana	Trabalho espiritual e pastoral.
Conselho Pastoral dos Pescadores	Prestar assessoria aos pescadores de todo o Brasil.
Centro Social Pio XI	Mantém o Programa da Criança em parceria com a Petrobrás.
Associação de Apoio à Juventude do Meio Popular - ILEAÔ	Apoiar as atividades dos jovens do meio popular, com arte, dança e cultura em geral.
Paróquia Nossa Senhora da Conceição de Macau	Desenvolver trabalhos de evangelização e voltados à realidade social do povo

Fonte: IDEMA, 2009.