

**REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW**

**O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global**

**The principle of participation and the creation and management of protected areas in the global environmental law perspective**

Marcia Dieguez Leuzinger

Solange Teles da Silva

# Sumário

<b>I. CRÔNICAS DO DIREITO INTERNACIONAL .....</b>	<b>1</b>
<i>CRÔNICAS DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO .....</i>	<b>3</b>
<b>A POLÍTICA AUSTRALIANA DE REFÚGIO E A DECISÃO DA SUPREMA CORTE DE PAPUA NOVA GUINÉ: A ILEGALIDADE DO CENTRO DE DETENÇÃO OFFSHORE .....</b>	<b>3</b>
Tarin Cristino Frota Mont'Alverne e Ana Carolina Barbosa Pereira Matos	
<b>II. DOSSIÊ ESPECIAL: DIREITO AMBIENTAL GLOBAL.....</b>	<b>7</b>
<b>EDITORIAL .....</b>	<b>8</b>
<b>Direito Ambiental Global .....</b>	<b>8</b>
Priscila Pereira de Andrade	
<b>DIREITO GLOBAL: UMA TEORIA ADEQUADA PARA SE PENSAR O DIREITO AMBIENTAL? .....</b>	<b>10</b>
Arnaud Van Waeyenberge	
<b>“COMPLEX IS BEAUTIFUL”: WHAT ROLE FOR THE 2015 PARIS AGREEMENT IN MAKING THE EFFECTIVE LINKS WITHIN THE CLIMATE REGIME COMPLEX? .....</b>	<b>21</b>
Sandrine Maljean-Dubois e Matthieu Wemaëre	
<b>UNE ILLUSTRATION DU DROIT GLOBAL, LA LEX MERCATORIA CLIMATIQUE.....</b>	<b>31</b>
Mathilde Hautereau-Boutonnet	
<b>Océans et changements climatiques : RECHERCHER LES INTERACTIONS AU SEIN DE LA FRAGMENTATION DU DROIT INTERNATIONAL .....</b>	<b>45</b>
Sophie Gambardella	
<b>UNE GOUVERNANCE GLOBALE DU CLIMAT PAR LA TRANSPARENCE DEPUIS L'ACCORD DE PARIS: LE DROIT GLOBAL DE L'ENVIRONNEMENT COMME SOLFÈGE? .....</b>	<b>56</b>
Anne-Sofie Tabau	

<b>LA PROGRESSIVE HARMONISATION DES RÈGLES DU PROCÈS ENVIRONNEMENTAL: MANIFESTATION DE L'ÉMERGENCE D'UN DROIT GLOBAL? .....</b>	<b>69</b>
Eve Truilhé-Marengo	
<b>A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL GLOBAL .....</b>	<b>80</b>
Michelle Lucas Cardoso Balbino	
<b>A PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO EFEITO INDIRETO DO SISTEMA DE GESTÃO DE ENERGIA ISO 50001.....</b>	<b>106</b>
Matheus Linck Bassani e Ricardo Serrano Osorio	
<b>O DESAFIO DO ESTABELECIMENTO DA GOVERNANÇA ENERGÉTICA COM BASE NO MODELO DO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL: ESTUDO DE CASO DAS ENERGIAS RENOVÁVEIS.....</b>	<b>122</b>
Alice Rocha da Silva	
Othon Pantoja Oliveira de Azevedo	
<b>O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO E A CRIAÇÃO E GESTÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS NA PERSPECTIVA DO DIREITO AMBIENTAL GLOBAL .....</b>	<b>135</b>
Marcia Dieguez Leuzinger e Solange Teles da Silva	
<b>A TEORIA AMBIENTALISTA (GREEN THEORY) E A COMPETÊNCIA CONSULTIVA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: O CASO DA COLÔMBIA.....</b>	<b>148</b>
Eduardo Biacchi Gomes e Ane Elise Brandalise	
<b>III. ARTIGOS SOBRE OUTROS TEMAS.....</b>	<b>160</b>
<b>30 ANOS DO PROTOCOLO DE MONTREAL: UMA HISTÓRIA DE SUCESSO DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL .....</b>	<b>162</b>
Fernando Rei e Valeria Cristina Farias	
<b>MINORIAS NACIONAIS, PROTEÇÃO INTERNACIONAL E TRANSNACIONALIDADE .....</b>	<b>182</b>
Ana Maria D'Ávila Lopes e Luis Haroldo Pereira dos Santos Junior	
<b>DA RELEVÂNCIA DOS CASOS DO DESARMAMENTO NUCLEAR PERANTE A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA .....</b>	<b>203</b>
Lucas Carlos Lima	

**OS CONTROLES DE CONVENCIONALIDADE TRADICIONAL E INTERAMERICANO: INSTITUTOS DISTINTOS OU DUAS FACES DA MESMA MOEDA?** ..... 217

Gilberto Schäfer, Roger Raupp Rios, Paulo Gilberto Cogo Leivas e Jesus Tupã Silveira Gomes

**EL SOFT LAW COMO FUENTE DEL DERECHO INTERNACIONAL: REFLEXIONES DESDE LA TEORÍA DE LA COMPLEJIDAD** ..... 244

Rafael Sanz e André Folloni

**LEY DE ROTULACIÓN DE ALIMENTOS DE CHILE: ¿TRABA COMERCIAL O PROTECCIÓN DE LA SALUD?** ..... 261

Nicolás Cobo

**IV. RESENHA DE LIVRO**..... 276

**O CIVILIZADOR GENTIL DAS AMÉRICAS: CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA OBRA *THE HIDDEN HISTORY OF INTERNATIONAL LAW IN THE AMERICAS: EMPIRE AND LEGAL NETWORKS*, DE JUAN PABLO SCARFI** ..... 278

Cícero Krupp da Luz

**‘MESTIZO INTERNATIONAL LAW: A GLOBAL INTELLECTUAL HISTORY 1842 – 1933’ DE AUTORÍA DE ARNULF BECKER-LORCA** ..... 283

Jimena Sierra-Camargo

**AMÉRICA LATINA EM CONTINUIDADES E RUPTURAS**..... 287

Adriane Sanctis

# O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global\*

## The principle of participation and the creation and management of protected areas in the global environmental law perspective

Marcia Dieguez Leuzinger\*\*

Solange Teles da Silva\*\*\*

### RESUMO

O princípio da participação é um dos pilares do direito ambiental global e envolve, de um modo geral, a participação da sociedade em relação à proteção do meio ambiente, conformando a boa governança ambiental. A criação e gestão de áreas protegidas não é exceção e depende, para sua efetividade, da preservação de diversidade biológica, da participação dos grupos afetados, em especial de populações tradicionais residentes. A prática de instituição de espaços protegidos de cima para baixo, de forma autoritária, em geral não produz efeitos satisfatórios. No entanto, na contramão do direito ambiental global, o Brasil continua a utilizar, nessa seara, formas fracas de participação, consubstanciadas em consultas públicas, sem caráter vinculante, para a criação de unidades de conservação, e conselhos meramente consultivos para 10 das 12 categorias de manejo previstas pela Lei nº 9.985/2000. Na Austrália, ao contrário, a cogestão vem se desenhando como um instrumento capaz de alcançar níveis mais altos de participação na gestão de parques nacionais, o que conduz à implementação do princípio da participação, nos moldes propugnados pelo direito ambiental global. Esse instrumento deveria, assim, ser adotado em países que possuem populações tradicionais residentes em áreas protegidas restritivas (UICN categorias I e II) e que não possuem mecanismos que garantam a sua participação seja na criação, seja na gestão desses espaços.

**Palavras-chave:** direito ambiental global; princípio da participação; áreas protegidas; populações tradicionais residentes.

### ABSTRACT

The principle of participation is one of the pillars of the global environmental law and generally involves the participation of the society in protecting the environment, according to the so called good environmental governance. The creation and management of protected areas is no exception and depends, for its effectiveness in preserving biological diversity, on the participation of affected groups, especially traditional populations. The practice

\* Recebido em 02/11/2017  
Aprovado em 07/12/2017

\*\* Procuradora do Estado do Paraná. Mestre em Direito e Estado e Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília – UnB. Pós-Doutora pela University of New England, Austrália. Professora de Direito Ambiental da graduação, Mestrado e Doutorado do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, líder do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Sustentável. E-mail : marcia.leuzinger@uol.com.br

\*\*\* Especialista em Direito Ambiental pela Rhodes Academy of Oceans Law and Police, Doutora em Direito e Pós-Doutora pela Universidade Paris I (Panthéon-Sorbonne), Professora de Direito da graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade Presbiteriana Mackenzie, líder do Grupo de Pesquisa CNPq Direito e Desenvolvimento Sustentável, bolsista de Produtividade em Pesquisa CNPq. E-mail : solange.teles@terra.com.br

of creating protected spaces from top to bottom, in an authoritarian way, generally does not produce satisfactory results. However, contrary to global environmental law, Brazil continues to use weak forms of participation in this area, consubstantiated in non-binding public consultations for the creation of conservation units and advisory councils for 10 of the 12 categories of protected areas provided by Law n° 9,985/2000. In Australia, on the other hand, co-management has been designed as an instrument capable of reaching higher levels of participation in the management of national parks, which leads to the implementation of the principle of participation, in the molds advocated by the global environmental law. This instrument should therefore be adopted in countries with traditional populations living in restrictive protected areas (IUCN categories I and II) and which do not have mechanisms to ensure their participation in the creation or management of those spaces.

**Key-words:** global environmental law; principle of participation; protected areas; traditional populations.

## 1. INTRODUÇÃO

Refletir sobre as perspectivas de um direito ambiental global pode conduzir, por um lado, a uma análise das respostas jurídicas em face da globalização econômica, cultural e social, observando os princípios, instituições e normas que lhe dão os contornos, bem como os diversos atores envolvidos na proteção e na gestão do meio ambiente. Por outro lado, essa análise não pode ser realizada sem considerar a complexidade da matéria, que demanda a compreensão das questões ambientais em sua totalidade. Por isso, a interdisciplinaridade e a pluralidade dos espaços normativos têm um papel importante.<sup>1</sup>

A estruturação e a dinâmica do direito ambiental global, enquanto resultado da ação dos atores envolvidos na proteção e na gestão do meio ambiente, pode ser estudada sob uma perspectiva mais ampla, ou, ainda, em relação a um determinado aspecto, como é o caso da proteção da biodiversidade *in situ*, a partir da criação e da implementação de uma rede de áreas protegidas.<sup>2</sup>

Nesse contexto, o princípio da participação conduz a uma análise da governança dos recursos naturais e, em particular, na perspectiva da conservação da diversidade biológica, das áreas protegidas. Enquanto um dos pilares da democracia, esse princípio pode materializá-las e legitimar decisões tomadas pelos governos, considerando-se o que os atores envolvidos no processo de proteção e gestão ambiental têm a dizer. Em dois momentos distintos há a possibilidade de se analisar a implementação da participação: a) no da tomada da decisão de criação das áreas protegidas e; b) no da gestão de tais áreas, que significa conferir efetividade às normas jurídicas referentes à gestão.

Entretanto, a participação não pode ser vislumbrada, apenas, sob o enfoque procedimental, devendo ser analisada sob o seu viés substancial. Para participar há a necessidade de ser informado e, para resguardar a integridade do processo decisório, o empoderamento das comunidades locais, tradicionais ou não, é essencial. É fundamental dar visibilidade aos que têm permanecido invisíveis, dar voz aos que não têm a oportunidade de se manifestar, compreender as dinâmicas de apropriação dos espaços e dos bens ambientais e estabelecer bases para a governança, sem, todavia, esquecer-se que participação cidadã corresponde a “uma categoria do poder cidadão”<sup>3</sup>.

Como então se encontra a produção normativa que consagra o princípio da participação em matéria de áreas protegidas? As normas específicas, para a criação e gestão de tais áreas, asseguram o empoderamento e a participação cidadã em sua criação e gestão? O legislador ordinário respeita os compromissos internacionais assumidos em matéria de proteção da biodiversidade *in situ*? As organizações não governamentais internacionais ambientais têm um papel importante na promoção da governança dos recursos naturais e na criação de

\_\_\_\_\_ pode ser caracterizado como “a system of governance or administration in which public powers, that is powers that shape society and that affect individuals and groups in society, are being exercised at the global level also by institutions” HEY, Ellen. Global Environmental Law. Disponível em < <http://papers.ssrn.com/sol3/paper.cfm>>. Acesso em 20/07/2017; ou ele pode ser considerado como “the set of legal principles developed by national, international, and transnational environmental regulatory systems to protect the environment and manage natural resources”. Yang, Tseming; Percival, Robert V. The Emergence of Global Environmental Law, In 36 Ecology L.Q. 615 (2009), Disponível em: <<http://digitalcommons.law.scu.edu/facpubs/728>>. Acesso em 20/07/2017.

3 ARSTEIN, S. R. A Ladder of citizen participation. 35 Journal of the American Institute of Planners 216 (1969).

1 Hautereau-Boutonnet, Mathilde. Perspectives pour un droit global de l'environnement, In *Revue de Droit d'Assas*, 2015/11, pp. 123-131.

2 HÁ diferentes concepções do “direito ambiental global”: ele

espaços ambientais? Essas são algumas das indagações que nortearão o presente artigo, que buscará evidenciar como o princípio da participação figura como um dos pilares da proteção e gestão das áreas protegidas na perspectiva de um direito ambiental global, com reflexos imediatos na sua gestão interna. Para tanto, será tomada como exemplo a implementação desse princípio na tomada de decisão ambiental no Brasil e na Austrália.

## 2. O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO E A TOMADA DE DECISÃO AMBIENTAL: PILAR DO DIREITO AMBIENTAL GLOBAL

O princípio da participação é um dos princípios basilares do direito ambiental global e conforma as ideias de democracia e de governança dos espaços e dos bens ambientais, envolvendo não apenas Estados, mas organizações não governamentais, empresas e grupos locais, que podem ou não ser tradicionais. Ele deve ser analisado tanto sob o prisma procedimental quanto substancial.

A complexidade das questões ambientais fez com que a cultura da tomada de decisão de cima para baixo passasse a depender, de forma cada vez mais significativa, de uma rede de relacionamentos que envolve, necessariamente, variados atores, estatais e privados, nacionais e internacionais, com diferentes contornos e configurações<sup>4</sup>.

Nesse sentido, sob um enfoque ainda limitado a Estados e indivíduos, a Declaração do Rio, produto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que ocorreu no Rio de Janeiro, em 1992, e que estabeleceu os fundamentos do direito ambiental global, em seu Princípio 10, dispõe que:

“A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a

participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos”.

Como bem descreve a Declaração, para que as pessoas, de um modo geral, possam participar das decisões referentes a questões ambientais, é necessário, em primeiro lugar, assegurar-lhes o acesso à informação. Isso porque somente quem sabe quais são os problemas e suas possíveis fontes é que pode ajudar a encontrar soluções ou participar da gestão dos espaços e bens ambientais, a fim de evitar danos presentes e futuros. Daí a necessidade de que os Estados garantam o acesso dos indivíduos às informações de que disponha e que lhes oportunize a participação nos processos de decisão. Outros atores, contudo, como as ONGs, vêm ganhando destaque no plano da proteção ao meio ambiente e têm apresentado forte pro-atividade no sentido de buscar e divulgar a informação ambiental, assim como atuar na defesa do ambiente natural e instigar a participação da sociedade de um modo geral.

Além da Declaração do Rio de 1992, outros instrumentos internacionais e regionais também promoveram a adoção de requisitos para a participação na tomada de decisão ambiental, como, por exemplo, a Estratégia Interamericana para a Participação Pública na Tomada de Decisão sobre o Desenvolvimento Sustentável, adotada, em 2001, pela Organização dos Estados Americanos (OEA), e as Diretrizes do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) para o desenvolvimento da legislação nacional sobre o acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria ambiental – Diretrizes de Bali, de 2010.

Todos esses instrumentos internacionais são instrumentos de “soft law”, quer dizer, têm um valor normativo limitado, enquanto desprovidos de caráter obrigatório, não existindo a possibilidade de sanções pelo seu descumprimento. Todavia, esses instrumentos devem, igualmente, ser analisados enquanto precursores da adoção de regras jurídicas obrigatórias, bem como propulsores da adoção de princípios diretores no ordenamento jurídico dos Estados.<sup>5</sup>

Assim, a Convenção sobre o Acesso à Informação, à Participação do Público na Tomada de Decisões e o

4 LANE, Marcus. Public participation in planning: an intellectual history. *Australian Geographer*, 36:3, 283-299. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/00049180500325694>. Acesso em 02/07/2017.

5 SILVA, Solange Teles da. O direito ambiental internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 16 e p.89.

Acesso à Justiça em Matéria Ambiental, de 25 de junho de 1998 — Convenção Aarhus —, é um tratado multilateral ambiental, que exige que os Estados adotem medidas normativas e legislativas para assegurar os direitos de informação, participação pública e acesso à justiça em questões ambientais. Em vigor desde 30 de outubro de 2001, todos os Estados que ratificaram esse acordo encontram-se na Europa e na Ásia Central. No que tange, especificamente, à participação, em seu preâmbulo, é reconhecido que a participação do público no processo decisório permite tomar melhores decisões e aplicá-las de forma mais eficaz, bem como considera o papel importante dos cidadãos, das organizações não governamentais e do setor privado na esfera da proteção ambiental.

São três as categorias de participação arroladas no documento: a) a participação em decisões em certas atividades ou outras que tenham um impacto significativo no meio ambiente (art. 6º); b) a participação em relação a planos, programas e políticas referentes ao meio ambiente (art. 7º); c) a participação durante a preparação de regulamentação ou instrumentos normativos juridicamente vinculantes e aplicáveis em geral (art. 8º). Além disso, o Tratado inovou em matéria de mecanismo de controle de seu cumprimento (“*compliance*”), por meio de comunicações diretas de membros do público (art. 15), criando-se um “*Compliance Committee*” (CC) que tem competência para avaliar o seu cumprimento<sup>6</sup>. Em realidade, esse Tratado serve como paradigma para que a legislação doméstica assegure os direitos de acesso à informação, participação e acesso à justiça, bem como para a adoção de instrumentos regionais. Encontra-se em tramitação um processo de negociação sobre a adoção de um instrumento regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe, processo que se iniciou na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012, com a assinatura da Declaração sobre a Aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio, de 1992.<sup>7</sup>

6 O “*Compliance Committee*” foi criado e eleito na 1ª Sessão do Encontro das Partes. Cf. Decision I/7 on review of compliance. UNECE. Compliance Committee – Background. Disponível em: <https://www.uncece.org/env/pp/cbackground.html>. Acesso em: 20/07/2017. KRAVCHENKO, Svitlana. The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements. In Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Vol. 18, No. 1, 2007, pp. 1-50.

7 Cf. CEPAL. Histórico das Negociações. Disponível em <http://>

Além disso, destaque-se que a União Internacional para Conservação da Natureza (UICN), que foi a primeira organização ambiental global criada no mundo, em 1948, ao estabelecer “Diretrizes para a gestão das categorias de áreas protegidas” (2008), reconheceu quatro tipos possíveis de governança desses espaços: a) a governança estabelecida pelo governo; b) a governança compartilhada; c) a governança privada; d) a governança pelos povos indígenas e comunidades locais.<sup>8</sup> Esse documento foi republicado em 2013 e fornece orientações sobre as diferentes categorias de gerenciamento e tipos de governança das áreas protegidas, baseando-se nas melhores práticas globais.<sup>9</sup>

Contudo, a implementação do princípio da participação não é simples. Há diversas variáveis que conduzem a níveis fortes ou fracos de participação<sup>10</sup>. A primeira variável diz respeito ao nível e à qualidade da informação disponibilizada. Para que se possa alcançar uma ampla participação social na gestão dos bens ambientais deve o Poder Público disponibilizar todas as informações de que dispõe, com a melhor qualidade possível. Caso contrário, a participação na tomada de

[www.cepal.org/pt-br/topicos/principio-10/historico-principio-10](http://www.cepal.org/pt-br/topicos/principio-10/historico-principio-10). Acesso em 20/07/2017.

8 DUDLEY, N. (ed.). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN, 2008. Disponível em: <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/guidelines\\_for\\_applying\\_protected\\_area\\_management\\_categories.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/guidelines_for_applying_protected_area_management_categories.pdf)> Acesso em 20.07.2017. Destaque-se que a UICN também teve um papel importante na elaboração de diversas convenções ambientais, destacando-se notadamente a Convenção CITES e a Convenção sobre a Diversidade Biológica. Em relação a categorias de áreas protegidas a UICN editou as “Diretrizes para as categorias de manejo de áreas protegidas”, em 1994, que influenciou a adoção de normas domésticas em relação a áreas protegidas em diversos países.

9 WITH, Stolton, S. P. Shadie; N. Dudley (2013). IUCN; WCPA. *Best Practice Guidance on Recognising Protected Areas and Assigning Management Categories and Governance Types, Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21*, Gland, Switzerland: IUCN, 2013. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-021.pdf>. Acesso em 20/07/2017.

10 BAUMAN, Toni; SMYTH, Dermot. Indigenous partnerships in protected area management in Australia: three case studies. three case studies. The Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies, 2007; CORBETT, Tony; LANE, Marcus; CLIFFORD, Chris. Achieving indigenous involvement in management of protected areas: lessons from recent Australian experiences. Center for Australian Public Sector. Management. Aboriginal Politics and Public Sector Management Research Paper n° 5. Griffith University, 1998; WOENNE-GREEN, Susan; JOHNSTON, Ross; SULTAN, Ros; WALLIS, Arnold. Competing interests: Aboriginal participation in national parks and conservation reserves in Australia. Melbourne: Australian Conservation Foundation, 1994.



decisão ou na busca por soluções mais adequadas ficará, por óbvio, prejudicada.

A segunda variável está relacionada à velocidade em que as informações são fornecidas e em que mecanismos de participação são disponibilizadas à sociedade. De nada adianta o fornecimento de informações suficientes e de qualidade à população se o momento em que isso ocorre é posterior à tomada de decisão. Do mesmo modo, se os mecanismos que possibilitam a participação são de difícil implementação, a participação pode se dar tarde demais.

A terceira variável diz respeito aos próprios mecanismos de participação, que podem conduzir à efetiva participação na tomada de decisão ou apenas a uma participação coadjuvante. Consultas ou audiências públicas com caráter vinculativo ou conselhos deliberativos influenciam na tomada de decisão. Ao contrário, consultas ou audiências públicas com caráter meramente informativo ou conselhos consultivos pouco ou nada influenciam na tomada de decisão. O que é pior, muitas vezes, servem apenas para legitimar decisões tomadas “de cima para baixo”, sem influência da opinião ou da vontade da sociedade.

Todas essas variáveis importarão, ao final, em formas de participação forte ou fraca, muitas vezes relacionadas à falta de vontade política de se oportunizar à sociedade ou a determinados grupos de interesse uma efetiva participação na tomada de decisão. Com isso, o Poder Público mitiga o caráter autoritário da decisão, que passa a ostentar uma participação social que, de fato, teve pouca ou nenhuma relevância.

### 3. O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO NA CRIAÇÃO E GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS

A criação e a gestão de áreas protegidas é considerada pela comunidade científica uma das formas mais eficientes de conservação da biodiversidade *in situ*, encontrando previsão na Convenção sobre Diversidade Biológica, em seu art. 8º, *a*. O sentido de áreas protegidas adotado pela CDB é amplo, abarcando qualquer espaço, instituído pelo Poder Público, cuja finalidade seja a proteção integral ou parcial de seus elementos naturais. É o sinônimo, no Brasil, de espaços territoriais Especialmente Protegidos, previstos pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 1º, III, e no art. 9º, IV, da

Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente<sup>11</sup>.

A instituição de espaços ambientais não é uma política recente, tendo sido utilizada, desde a Antiguidade, com a finalidade de proteger áreas sagradas ou locais de caça. No final do séc. XIX, a partir da consolidação do movimento ambiental em alguns países da Europa e nos Estados Unidos, ganha contornos de proteção da vida selvagem, mais próximos aos que hoje são praticados.

Muito embora a criação de espaços ambientais seja essencial para a conservação da biodiversidade *in situ*, a sua instituição, em especial nas versões mais restritivas (IUCN categorias I e II)<sup>12</sup>, causa impactos na vida e na economia das populações locais. Desde a criação do primeiro parque nacional no mundo, Yellowstone, nos EUA, em 1872, começou a haver conflitos com as populações tradicionais, que eram expulsas das áreas que tradicionalmente habitavam. Na África, a partir da instituição do Sabi Game Reserve, mais tarde renomeado como Kruger Park, os grupos tradicionais passaram a reivindicar seus direitos de caça, em detrimento da proteção apenas dos animais. Apesar disso, a ideia, que persiste até hoje, em diversos países, como no Brasil e nos EUA, é a de que o parque nacional não deve possuir população residente, permitindo-se exclusivamente a visitação<sup>13</sup>.

Com isso, quanto maior for a participação das populações afetadas na instituição e na gestão desses espaços, maior será a efetividade na consecução de seus objetivos<sup>14</sup>. A criação de ETEPs, de forma autoritária, de cima para baixo, constitui, como aponta Sachs, uma política autoderrotada<sup>15</sup>. Estudos de caso em países em

11 LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: criação de unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

12 Disponível em: <https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories>, Acesso em 20/07/2017.

13 Mc CORMICK, John. Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

14 SILVA, Solange Teles da; DUTRA, Carolina; BORGES, F. S.; ALBUQUERQUE, M.F.C.; SANTOS, M. D.; SOUZA, P. B. . Brazil: Participation principle and marine protected areas. In: MARTIN, P.; BOER, B.; SLOBODIAN, L.. (Org.). Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability: a Legal Component of a Natural Resource Governance Framework. 1ed.Gland: IUCN, 2016, v. 1, p. 33-50 Disponível em: [http://www.lawforsustainability.org/sites/default/files/documents/case-studies/participation\\_principle\\_in\\_mpas\\_in\\_brazil.pdf](http://www.lawforsustainability.org/sites/default/files/documents/case-studies/participation_principle_in_mpas_in_brazil.pdf). Acesso em 20/07/2017.

15 SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

desenvolvimento indicam, inclusive, que a participação das comunidades locais no processo de tomada de decisão é a variável que mais significativamente se relaciona com uma maior efetividade dos espaços ambientais<sup>16</sup>.

As mesmas dificuldades apresentadas para a participação da sociedade na gestão de bens ambientais de um modo geral também se aplicam à criação e à gestão de áreas protegidas. Dependendo do país, haverá maior ou menor envolvimento da sociedade na criação do espaço ambiental, em especial das pessoas diretamente afetadas por ele. Nos casos do Brasil e da Austrália, por exemplo, teremos formas fracas ou, no máximo, regulares de participação.

### 3.1. O Brasil e a fraca participação na criação e na gestão de áreas protegidas: o direito ambiental global em xeque

No Brasil, a expressão áreas protegidas, que até 2006 era utilizada no sentido adotado pelo direito internacional, teve seu alcance restringido com a edição do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto federal nº 5.758/2006, fruto dos compromissos assumidos pelo país para a implementação do Programa de Trabalho adotado durante a COP 7/CDB. Segundo o PNAP, áreas protegidas são compostas por unidades de conservação, terras indígenas e territórios quilombolas. Os espaços protegidos previstos pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), consubstanciados nas áreas de preservação e nas áreas de reserva legal, são tratados no planejamento da paisagem, desempenhando função de conectar fragmentos de naturais, incluindo as próprias áreas protegidas<sup>17</sup>. Por essa razão, serão utilizadas, nesse tópico, as expressões Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEP) e Espaços Ambientais como gênero, no mesmo sentido que, no plano internacional, é conferido à expressão áreas protegidas (*protected areas*).

Dentre os espaços ambientais existentes no Brasil, o conjunto das unidades de conservação (UCs) federais, estaduais e municipais conformam um sistema que pos-

sui previsão legal e, por isso, confere maior estabilidade e certeza jurídica a sua gestão. A Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), prevê, como requisitos para a criação de unidades de conservação, estudos técnicos e consulta pública que possibilitem identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade (art. 22, § 2º). Outros dispositivos tratam dos conselhos gestores, que se dividem em consultivos e deliberativos, apresentando, assim, menor ou maior capacidade de influenciar a tomada de decisão.

Como se pode perceber, no Brasil, em relação especificamente às UCs, há previsão legal de mecanismos de participação. Tais mecanismos, no entanto, estão muito longe de conferir efetiva participação às populações afetadas por sua criação. Isso porque, no caso das consultas públicas para instituição das unidades, houve deliberada exclusão das estações ecológicas e das reservas biológicas. A justificativa foi que, dado o alto grau de proteção, que impede, inclusive, a visitação pública, com exceção daquelas previamente autorizadas para fins de educação ambiental, as consultas públicas para sua instituição revelariam, sempre, a insatisfação das populações locais, que, supostamente, nada teriam a ganhar com a UC. Ao contrário, essas populações deixariam de poder adentrar a área e praticar atividades econômicas dela dependentes e não teriam um incremento do turismo, que poderia gerar renda adicional. Com isso, suprimiu-se a participação da sociedade, restando a decisão acerca da criação de estações ecológicas e de reservas biológicas apenas às autoridades públicas. E, mesmo em relação às demais categorias de manejo, as consultas públicas possuem um caráter muito mais educativo e de convencimento do que propriamente de influência das conclusões das populações afetadas na tomada de decisão acerca da instituição ou não da UC ou da categoria de manejo que, para elas, seria mais apropriada.

Da mesma forma, a Lei do SNUC também não prevê formas de participação semelhantes da sociedade na gestão de todas as categorias de manejo de unidades de conservação. Com efeito, em relação às unidades de conservação de proteção integral (IUCN I, II e, em determinados casos, III), a Lei do SNUC prevê, em seu art. 29, a criação apenas de conselho consultivo,

“presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando

16 ANDRADE, Gustavo S. M.; RHODES, Jonathan R. Protected Areas and Local Communities: an Inevitable Partnership toward Successful Conservation Strategies? Ecology and Society, vol. 17, Issue 4, 2012. Disponível em: <https://www.ecologyandsociety.org/vol17/iss4/>. Acesso em 04/07/2017.

17 Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/plano-de-areas-protegidas>. Acesso em: 20/06/2017.

for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade”.

Nos termos do Decreto 4.340/02, a representação da sociedade civil deve ser, sempre que possível, paritária, consideradas as peculiaridades regionais. Em outras palavras, a paridade não é obrigatória, mas desejável.

Segundo o § 2º do art. 17 do Decreto:

“A representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica”.

Em teoria, as UCs de proteção integral e domínio público (estações ecológicas, reservas biológicas e parques nacionais) não deveriam ter população residente, mesmo que tradicional, nem proprietários de imóveis no seu interior. Na prática, contudo, isso é muito comum, dada a dificuldade de os órgãos gestores resolverem a situação fundiária de grande parte dessas unidades<sup>18</sup>. Daí a importância de previsão, mesmo para essas categorias de manejo, de participação, nos Conselhos, de proprietários privados, que seriam aqueles que continuam no interior da UC por não terem ainda sido regularmente desapropriados e indenizados.

O grande problema, no entanto, é que apenas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, UCs de uso sustentável que visam compatibilizar a proteção da natureza e de grupos tradicionais residentes, têm conselhos deliberativos, com poder de decisão, podendo deliberar e emitir manifestações sobre assuntos relacionados à gestão da unidade de conservação, por meio de Resoluções. Todas as demais categorias de manejo, mesmo de uso sustentável, possuem apenas conselhos consultivos, cujas atribuições são:

“decidir sobre assuntos relacionados à forma de funcionamento do Conselho, prevista em seu Regimento Interno; decidir sobre o conteúdo do Plano de Ação do Conselho; emitir recomendações

e moções; emitir manifestações sobre assuntos relacionados à gestão da unidade de conservação”<sup>19</sup>.

Desse modo, por haver exigência somente de consulta pública para a criação da UC, sem caráter vinculante, excetuando-se a obrigatoriedade para estações ecológicas e reservas biológicas, e devendo ser instituídos apenas conselhos consultivos para 10 das 12 categorias de manejo de unidades de conservação existentes no Brasil, pode-se afirmar que o país apresenta um sistema fraco de participação social para criação e gestão desses espaços ambientais. Para as demais espécies de ETEP, como, por exemplo, jardins botânicos, hortos florestais ou parques ecológicos, a situação ainda é mais grave, na medida em que não existe qualquer dispositivo legal que preveja formas de participação para sua instituição.

A questão se torna mais dramática quando envolve unidades de conservação que possuem população tradicional residente. Com exceção de reservas extrativistas e de reservas de desenvolvimento sustentável, que têm por objetivo, especificamente, a permanência de grupos tradicionais, a sua presença, em outras categorias de manejo, pode trazer graves problemas, em especial quando se encontram em unidades de conservação de proteção integral e domínio público. Nos termos do art. 42 da Lei do SNUC, quando a categoria de manejo não admitir a presença de população tradicional residente, ela deve ser indenizada pelas benfeitorias e transferida para outro local, previamente acordado.

Como um grande número de unidades de conservação, no Brasil, possui população tradicional residente, a questão torna-se dramática, na medida em que a noção de territorialidade desses grupos é muito diferente daquela vivenciada pelas populações locais não tradicionais. Por essa razão, a sua transferência para local distinto daquele em que vivem há várias gerações normalmente significa a dispersão do grupo e, conseqüentemente, perda de valioso patrimônio cultural, conformado pelos seus conhecimentos, suas crenças, seus mitos, seus modos de criar, fazer e viver<sup>20</sup>. Pode-se concluir, então,

19 ICMBio; MMA. Conselhos gestores de unidades de conservação federais. 2014. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/guia-conselhos-2014.pdf>. Acesso em 01/07/2017. A formação e atuação de conselhos de unidades de conservação são disciplinadas pela IN nº 11/2010, do ICMBio.

20 LITTLE, Paul. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. Série Antropologia 322, Brasília, 2002, ps. 3 e 11. Disponível em: [www.unb.br/ics/dan/Serie322empdf.pdf](http://www.unb.br/ics/dan/Serie322empdf.pdf). Acesso em 09/11/2016; DIEGUES, Antônio

18 Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/documentos/roteiros-da-4a-ccr/manual-regularizacao-fundiaria-em-unidade-conservacao.pdf>; <https://uc.socioambiental.org/territ%C3%B3rio/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria>. Acesso em 01/07/2017.

que a questão da participação na instituição de gestão de espaços protegidos, no país, está bastante defasado em relação ao que é adotado no âmbito do direito ambiental global.

A cogestão ou gestão compartilhada, que requer um grau mais elevado de participação do que a simples apresentação em conselho consultivo, é uma solução que foi adotada em países como a Austrália, a Nova Zelândia e o Canadá. Ela oferece a oportunidade de as populações tradicionais permanecerem nas áreas transformadas em unidades de conservação de proteção integral, como os parques nacionais, com poder de decisão que, dependendo do instrumento utilizado, pode ser bastante significativo.

### 3.2. A Austrália e a cogestão de parques nacionais: perspectivas de globalização desse instrumento

A Austrália, como o Brasil, possui populações tradicionais que vem povoando seu território por mais de 40.000 anos. Aborígenes e Ilhéus de Torres Strait influenciaram e alteraram o ambiente natural para atender a suas necessidades físicas e espirituais, por meio do uso do fogo, da caça e de atividades extrativistas e coletoras<sup>21</sup>.

Por essa razão, o país, também, vivenciou graves conflitos em razão da instituição de parques nacionais, cujo início deu-se com a criação do *Royal National Park*, em 1879. Isso porque, até meados da década de 1970, a instituição de parques nacionais significou a expulsão dos grupos Aborígenes das áreas afetadas pelas unidades, com perda significativa do seu conhecimento tradicional, na medida em que a manutenção do patrimônio cultural imaterial depende diretamente da coesão do grupo, que conduz à reivificação da memória coletiva e sua transmissão de geração a geração, em geral por meio

de tradição oral<sup>22</sup>.

Por mais de 100 anos, o modelo adotado foi o norte-americano, que significa parques sem habitantes, e a sua instituição era feita de forma autoritária, sem consulta aos grupos afetados. As populações Aborígenes sequer podiam ingressar na área para fins culturais ou uso de recursos naturais. Por volta de 1975, contudo, em razão do movimento internacional de reconhecimento dos direitos culturais das populações tradicionais, o governo e a sociedade australiana passaram, paulatinamente, a reconhecer as relações econômicas e culturais dos grupos Aborígenes com seus territórios<sup>23</sup>.

Surgiu, então, a ideia de cogestão de parques nacionais, a partir sucesso de requerimentos para o reconhecimento do direito à terra realizado por grupos Aborígenes, além de leis estaduais e do *Northern Territory* sobre direito desses grupos às terras que tradicionalmente habitavam. O instrumento da cogestão foi, assim, adotado em diferentes Estados e Territórios, apresentando, por isso, arranjos diversos, que envolvem governo e populações tradicionais. Os graus de envolvimento das comunidades Aborígenes variam de Estado para Estado, havendo, portanto, formas mais fortes ou mais fracas de participação, mesmo quando se está diante de cogestão de parques nacionais<sup>24</sup>.

O sentido que vem sendo atribuído à cogestão de áreas protegidas é o de uma

“situação em que alguns ou todos os atores relevantes em uma área protegida estão envolvidos de forma substancial nas atividades de gestão. Mais especificamente, no processo de cogestão, a agência que possui jurisdição sobre a área protegida (normalmente uma agência estadual) desenvolve uma parceria com os outros atores relevantes (que inclui especialmente os residentes locais e aqueles que utilizam os recursos naturais) que especifique e garanta suas respectivas funções, seus direitos e suas responsabilidades em relação ao espaço protegido”<sup>25</sup>.

Carlos; ARRUDA, Rinaldo S. Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, São Paulo, USP, 2001; CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro de. *Traditional populations and environment conservation*. In: Capobianco, João Paulo Ribeiro (general coordination). Biodiversity in the Brazilian Amazon: assessment and priority actions for conservation, sustainable use and benefit sharing. São Paulo, Estação Liberdade, ISA, 2004.

21 WALKER, Jane. Processes for effective management: learning from agencies and Warlpiri people involved in managing the Northern Tanami Indigenous Protected Area, Australia. Thesis submitted to the Northern Institute, Institute of Advanced Studies Charles Darwin University, December, 2010.

22 ORTIZ, Renato. Cultura brasileira e identidade nacional. 5ª ed., 5ª reimpressão, Brasília, Ed. Brasiliense, 2005.

23 BAUMAN, Toni; SMYTH, Dermot. Indigenous partnership in protected area management in Australia: three case studies. The Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies, 2007.

24 BAUMAN, Toni; SMYTH, Dermot. Indigenous partnership in protected area management in Australia: three case studies. The Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies, 2007.

25 Tradução livre das autoras. Texto original: “a situation in which some or all of the relevant the stakeholders in a protected area are involved in a substantial way in management activities. Specifically, in a collaborative manage-

Os graus de envolvimento das comunidades Aborígenes variam de Estado para Estado, na medida em que a legislação, nesses casos, é basicamente estadual, e de instrumento para instrumento, havendo, conseqüentemente, formas mais fortes ou mais fracas de participação, mesmo quando se está diante de cogestão de parques nacionais<sup>26</sup>.

Instrumentos como *Memoranda of Understanding for Joint Management – MoU*, que se traduz em acordo firmado entre a comunidade Aborígene e a Agência governamental gestora de parques nacionais; *Indigenous Land Use Agreements - ILUAs*, que se referem a grupos Aborígenes que possuem ou estão requerendo *Native Titles* e, por isso, podem negociar com o Estado a gestão do parque nacional; e *Lease Back Agreement*, que diz respeito ao retorno da propriedade da área em que está inserido o parque nacional a um Comitê Aborígene da Terra, que passará a exercê-la em favor do grupo Aborígene, devolvendo parte dos direitos à gestão aos Órgão Gestor, são os mais utilizados para o estabelecimento de cogestão entre Populações Aborígenes e Poder Público na Austrália, embora outros possam ser elaborados e firmados<sup>27</sup>. Em todos os exemplos de instrumentos apresentados, contudo, podem ser estabelecidas formas mais ou menos fortes de participação, a depender do arranjo construído e do grau de interferência da comunidade Aborígene na gestão do parque nacional. Cada arranjo é único e ainda que o mesmo instrumento seja utilizado, formas e graus distintos de participação poder ser acordados.

De qualquer forma, ainda que se esteja diante de uma participação fraca na gestão do parque nacional, a situação dos Aborígenes australianos é melhor do que a situação das populações tradicionais brasileiras, cuja presença dentro de unidades de conservação de prote-

ção integral e domínio público não é admitida. Nessa perspectiva, o fortalecimento do princípio da participação no âmbito do direito ambiental global produz efeitos no plano do direito ambiental internacional e do direito interno de cada país, forjando, aos poucos, instrumentos que possibilitam uma maior participação social na proteção do meio ambiente de um modo geral, e na criação e gestão de espaços protegidos, em particular, incrementando-se, assim, a governança ambiental.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da participação, essencial à consolidação da democracia e base do direito ambiental global, está diretamente relacionado, de um modo geral, à boa governança dos recursos naturais e, de forma mais específica, ao sucesso da criação e gestão de áreas protegidas ao redor do mundo. Participação, contudo, traz como pressuposto a informação, e a integridade do processo decisório está diretamente relacionada ao empoderamento das comunidades locais, tradicionais ou não.

Quanto maior for o poder decisório dos atores não governamentais, sejam eles ONGs, indivíduos ou grupos locais, quanto mais forte será a participação. Ao contrário, quanto menor for a capacidade de influência na tomada de decisão, mais fraca será a participação.

Os exemplos da influência do princípio da participação, concebidos no âmbito do direito global, e capilarizados para os diferentes países signatários de Tratados como a Convenção sobre Diversidade Biológica ou a Convenção sobre o acesso à informação, à participação do público na tomada de decisões e o acesso à justiça em matéria ambiental, demonstram que a sua implementação está diretamente relacionada à efetividade na gestão dos bens ambientais e na implementação de espaços protegidos.

No âmbito da criação e gestão de unidades de conservação, o Brasil vem implementando formas mais fracas de participação. Isso porque, no que diz respeito à consulta pública para instituição das UCs, em primeiro lugar, ela não é exigida pela Lei do SNUC para estações ecológicas e reservas biológicas e, em segundo lugar, para as demais categorias de manejo, ela não tem aspecto vinculante. A ideia é muito mais de informar e convencer as populações afetadas acerca da importância da UC do que propriamente de considerar as suas con-

*ment process, the agency with jurisdiction over the PA (usually a state agency) develops a partnership with other relevant stakeholders (primarily including local residents and resources users) which specifies and guarantees their respective functions, rights and responsibilities with regard to the PA".* BORRINI-FEYERABEND, Grazia. Collaborative management of protected areas: tailoring the approach to the context. *Issues in Social Policy*. Gland (Switzerland): IUCN, 1996, pág. 12.

26 BAUMAN, Toni; SMYTH, Dermot. Indigenous partnership in protected area management in Australia: three case studies. The Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies, 2007.

27 LEUZINGER, Márcia Dieguez. A gestão compartilhada de áreas protegidas como instrumento de compatibilização de direitos. *Revista de informação legislativa* n° 211, julho-setembro/2016, pgs.253-272.

clusões na tomada de decisão sobre a criação, ou não, da unidade.

Uma vez instituída a UC, a gestão é feita com a participação da sociedade por meio de conselhos. Vários problemas, no entanto, podem ser apontados. Inicialmente, a existência de diversas UCs que ainda não possuem conselhos, seja por falta de recursos, seja por falta de vontade política para a sua criação. Além disso, mesmo para as unidades que já dispõem de conselhos, com exceção das reservas extrativistas e das reservas de desenvolvimento sustentável, que devem instituir conselhos deliberativos, eles são meramente consultivos, estando o poder de decisão, assim, nas mãos do órgão governamental gestor. A participação na gestão de 10 das 12 categorias de manejo previstas na Lei do SNUC pode, portanto, ser considerada fraca, por não disporem os atores não estatais de poder de decisão efetivo.

Com relação às populações tradicionais residentes em unidades de conservação que não admitem a sua presença, a situação é ainda mais grave. Muito embora elas devam ter assento nos respectivos conselhos consultivos, quando existentes, por não possuírem capacidade de tomada de decisão, ficam à mercê da vontade do órgão gestor e do chefe de unidade, cujo objetivo, na maior parte das vezes, é retirá-las do local, sob o manto de uma suposta legalidade. A realocação em área diversa daquela por elas tradicionalmente habitada, em razão de sua noção de territorialidade, causa danos irreversíveis ao grupo e perda de valioso patrimônio cultural imaterial, consubstanciado em seus saberes e modos de criar, fazer e viver, protegidos pela Constituição Federal de 1988. Pode-se dizer, então, que o Brasil está muito aquém do que vem sendo implantado no âmbito do direito ambiental global.

Na Austrália, país que também possui populações tradicionais e que vivenciou sérios conflitos em razão da instituição dos primeiros parques nacionais, que demandavam sua retirada da área afetada, a solução vem sendo a implementação da cogestão. Muito embora não seja possível apontar formas fortes de participação em todos os casos, na medida em que cada acordo de cogestão apresenta instrumentos e regras diferentes, pode-se dizer que, mesmo nos casos em que a participação é mais fraca, a situação dos Aborígenes ainda é melhor do que aquela vivenciada pelas populações tradicionais brasileiras residentes no interior de unidades de conservação de proteção integral e domínio público.

Em ambos os países tomados como exemplo, o que se verifica é que a efetividade dos espaços protegidos está diretamente relacionada à qualidade e à intensidade da participação. Desse modo, enquanto o Brasil não conseguir implementar instrumentos que garantam uma participação forte da sociedade, nos moldes propugnados no âmbito do direito ambiental global, a efetividade de suas unidades de conservação continuará baixa, como foi constatado pelo Tribunal de Contas da União no Relatório de Auditoria TC 006.762/2014-0. A conclusão desse Relatório aponta que “a maior parte das áreas protegidas criadas ainda não foi efetivamente implementada”. Unidades de papel, que servem apenas para engrossar os percentuais de áreas protegidas no país, não trazem qualquer benefício, seja às comunidades locais, seja à sociedade brasileira de um modo geral. Essa prática deve ser combatida e o princípio da participação precisa realmente ser levado em consideração na tomada de decisão ambiental, no Brasil ou em qualquer outro lugar, sob pena de não se alcançar avanços substanciais em nenhum dos instrumentos desenvolvidos para se tentar contornar a crise ambiental e alcançar uma efetiva proteção ao ambiente natural global.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Gustavo S. M.; RHODES, Jonathan R. Protected Areas and Local Communities: an Inevitable Partnership toward Successful Conservation Strategies? *Ecology and Society*, vol. 17, Issue 4, 2012. Disponível em: <https://www.ecologyandsociety.org/vol17/iss4/>. Acesso em 04/07/2017.
- ARSTEIN, S. R. A. Ladder of citizen participation. *35 Journal of the American Institute of Planners* 216 (1969).
- BAUMAN, Toni; SMYTH. Dermot. Indigenous partnerships in protected area management in Australia: three case studies. *three case studies. The Australian Institute of Aboriginal and Torres Strait Islander Studies*, 2007.
- BORRINI-FEYERABEND, Grazia. Collaborative management of protected areas: tailoring the approach to the context. *Issues in Social Policy*. Gland (Switzerland): IUCN, 1996.
- CEPAL. Histórico das Negociações. Disponível em

- <http://www.cepal.org/pt-br/topicos/principio-10/historico-principio-10>. Acesso em 20/07/2017.
- CORBETT, Tony; LANE, Marcus; CLIFFORD, Chris. Achieving indigenous involvement in management of protected areas: lessons from recent Australian experiences. Center for Australian Public Sector. Management. Aboriginal Politics and Public Sector Management Research Paper n° 5. Griffith University, 1998.
- CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro de. *Traditional populations and environment conservation*. In: Capobianco, João Paulo Ribeiro (general coordination). Biodiversity in the Brazilian Amazon: assessment and priority actions for conservation, sustainable use and benefit sharing. São Paulo, Estação Liberdade, ISA, 2004.
- DIEGUES, Antônio Carlos; ARRUDA, Rinaldo S. Saberes tradicionais e biodiversidade no Brasil. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, São Paulo, USP, 2001.
- DUDLEY, N. (ed.). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN, 2008. Disponível em: < [http://cmsdata.iucn.org/downloads/guidelines\\_for\\_applying\\_protected\\_area\\_management\\_categories.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/guidelines_for_applying_protected_area_management_categories.pdf)> Acesso em 20.07.2017.
- Hautereau-Boutonnet, Mathilde. Perspectives pour un droit global de l'environnement, In *Revue de Droit d'As-sas*, 2015/11, pp. 123-131.
- HEY, Ellen. Global Environmental Law. Disponível em < <http://papers.ssrn.com/sol3/paper.cfm>> Acesso em 20/07/2017.
- ICMBio; MMA. Conselhos gestores de unidades de conservação federais. 2014. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/guia-conselhos-2014.pdf>. Acesso em 01/07/2017. A formação e atuação de conselhos de unidades de conservação são disciplinadas pela IN n° 11/2010, do ICMBio.
- KRAVCHENKO, Svitlana. The Aarhus Convention and Innovations in Compliance with Multilateral Environmental Agreements. In *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 18, No. 1, 2007, pp. 1-50.
- LANE, Marcus. Public participation in planning: an intellectual history. *Australian Geographer*, 36:3, 283-299. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/00049180500325694>. Acesso em 02/07/2017.
- LITTLE, Paul. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Série Antropologia* 322, Brasília, 2002, ps. 3 e 11. Disponível em: [www.unb.br/ics/dan/Serie322empdf.pdf](http://www.unb.br/ics/dan/Serie322empdf.pdf). Acesso em 09\11\2016.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez. Natureza e cultura: criação de unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez. A gestão compartilhada de áreas protegidas como instrumento de compatibilização de direitos. *Revista de informação legislativa* n° 211, julho-setembro/2016, pgs.253-272.
- Mc CORMICK, John. Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.
- ORTIZ, Renato. Cultura brasileira e identidade nacional. 5ª ed., 5ª reimpressão, Brasília, Ed. Brasiliense, 2005.
- SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Organização: Paula Yone Stroh. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SILVA, Solange Teles da. O direito ambiental internacional. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.
- SILVA, Solange Teles da; DUTRA, Carolina ; BORGES, F. S. ; ALBUQUERQUE, M.F.C. ; SANTOS, M. D. ; SOUZA, P. B. . Brazil: Participation principle and marine protected areas. In: MARTIN, P.; BOER, B.; SLOBODIAN, L.. (Org.). Framework for Assessing and Improving Law for Sustainability: a Legal Component of a Natural Resource Governance Framework. 1ed.Gland: IUCN, 2016, v. 1, p. 33-50 Disponível em: [http://www.lawforsustainability.org/sites/default/files/documents/case-studies/participation\\_principle\\_in\\_mpas\\_in\\_brazil.pdf](http://www.lawforsustainability.org/sites/default/files/documents/case-studies/participation_principle_in_mpas_in_brazil.pdf). Acesso em 20/07/2017.
- UNECE. Compliance Committee – Background. Disponível em: <https://www.unece.org/env/pp/ccbackground.html>. Acesso em: 20/07/2017.
- WALKER, Jane. Processes for effective management: learning from agencies and Warlpiri people involved in managing the Noryhern Tanami Indigenous Protected Area, Australia. Thesis submitted to the Northern Institute, Institute of Advanced Studies Charles Darwin University, December, 2010.

WITH, Stolton, S., P. Shadie; N. Dudley (2013). IUCN WCPA *Best Practice Guidance on Recognising Protected Areas and Assigning Management Categories and Governance Types, Best Practice Protected Area Guidelines Series No. 21*, Gland, Switzerland: IUCN. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/PAG-021.pdf> Acesso em 20/07/2017.

WOENNE-GREEN, Susan; JOHNSTON, Ross; SULTAN, Ros; WALLIS, Arnold. *Competing interests: Aboriginal participation in national parks and conservation reserves in Australia*. Melbourne: Australian Conservation Foundation, 1994.

Yang, Tseming; Percival, Robert V. *The Emergence of Global Environmental Law*, In 36 *Ecology L.Q.* 615 (2009), Disponível em: <http://digitalcommons.law.scu.edu/facpubs/728>. Acesso em 20/07/2017.

## **SITES DA INTERNET**

<https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories>, Acesso em 20/07/2017.

<http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/documentos/roteiros-da-4a-ccr/manual-regularizacao-fundiaria-em-unidade-conservacao.pdf>. Acesso em 01/07/2017.

<https://uc.socioambiental.org/territ%C3%B3rio/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria>. Acesso em 01/07/2017.

<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/plano-de-areas-protegidas>. Acesso em: 20/06/2017.



Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico  
[www.rdi.uniceub.br](http://www.rdi.uniceub.br) ou [www.brazilianjournal.org](http://www.brazilianjournal.org).  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.