



 <p>PPGEDAM PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL – PPGEDAM</p>	<p>UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE - NUMA PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL – PPGEDAM</p>	 <p>NÚCLEO DO MEIO AMBIENTE NUMA - UFPA</p>
---	---	---

FERNANDO ALBERTO BILÓIA DA SILVA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO PARÁ: análise da
Câmara de Compensação Ambiental e dos Conselhos Gestores do Parque Estadual do
Utinga e da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu**

Belém-PA
2012

FERNANDO ALBERTO BILÓIA DA SILVA

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO PARÁ: análise da
Câmara de Compensação Ambiental e dos Conselhos Gestores do Parque Estadual do Utinga
e da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Gestão de Recursos
Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia.
Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará.
Área de concentração: Gestão Ambiental.
Orientador: Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho.
Co-orientadora: Dr.^a Luciana da Costa Fonseca.

Belém-PA
2012

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal do Pará, Belém/PA

Silva, Fernando Alberto Bilóia da,

Participação social e compensação ambiental no Pará: análise da Câmara de Compensação Ambiental e dos Conselhos Gestores do Parque Estadual do Utinga e da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu / Fernando Alberto Bilóia da Silva. – 2012.

132 f : il.; 29 cm

Inclui bibliografias

Orientador: Mário Vasconcellos Sobrinho.

Co-orientadora: Luciana da Costa Fonseca.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, Belém, 2012.

1. Participação social – Pará. 2. Política ambiental – Participação do cidadão. 3. Direito ambiental. 4. Conservação da natureza. 5. Compensação (Direito). I. Título.

CDD - 23. ed. 302.14098115

FERNANDO ALBERTO BILÓIA DA SILVA

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO PARÁ: análise da
Câmara de Compensação Ambiental e dos Conselhos Gestores do Parque Estadual do
Utinga e da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu**

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em
Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na
Amazônia. Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal
do Pará.

Área de concentração: Gestão Ambiental.

Defendido e aprovado em: ____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho – Orientador
NUMA - Universidade Federal do Pará

Prof^a. Dr.^a Luciana da Costa Fonseca – Co-orientadora
ICJ - Universidade Federal do Pará

Prof^a. Dr.^a Maria Cristina Cesar de Oliveira – Examinadora Externa
ICJ – Universidade Federal do Pará

Prof. Dr. André Luis de Assunção Farias – Examinador Interno
NUMA - Universidade Federal do Pará

Aos meus pais Valdemir e Suzy, pela lição de vida.
Aos meus irmãos Carlos, Marcelo, Ricardo e Renata, pelo companheirismo e amizade.
Às minhas filhas Letícia e Larissa, pelo amor incondicional e carinho.
À minha namorada Katiany, pela admiração, incentivo e cumplicidade.
Aos meus sobrinhos Maria Eduarda, Matheus e Renan, pelo carinho e alegria.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, por iluminar meus caminhos nessa trajetória de aperfeiçoamento e crescimento pessoal e profissional.

Aos professores orientadores, Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho e Dr.^a Luciana da Costa Fonseca, pelos ensinamentos, atenção e amizade construída e fortalecida durante a orientação acadêmica.

À banca examinadora, formada pela Prof.^a Dr.^a Maria Cristina Cesar de Oliveira e pelo Prof. Dr. André Luis de Assunção Farias, pela acurada análise e as seletas contribuições para o aperfeiçoamento da pesquisa.

À Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (SEMA/PA), por meio de seus técnicos e gestores que, direta ou indiretamente, contribuíram gentilmente com as etapas do estudo, especialmente aos entrevistados, que não mediram esforços no sentido de atender os pleitos da pesquisa e, dessa maneira, contribuir com a sua conclusão.

Aos professores e colegas do Curso de Mestrado do PPGEDAM, pela troca de experiências e amizade construída durante a realização do curso.

Aos funcionários do Núcleo de Meio Ambiente (NUMA) da UFPA, pela destreza e comprometimento com a filosofia de trabalho acadêmico, em especial aos servidores Claudio e Zelma, profissionais de elevado grau de eficiência e cordialidade.

À sempre amiga Ângela Maria Santos de Oliveira e à Kátia Fernanda Garces Monteiro, pelo apoio, amizade e pelas discussões acadêmicas.

Agradecimento especial à Jocilete de Almeida Ribeiro, Yvelisy Fiock, Nívia Pereira e Marcia Sarges, pela valiosa colaboração e auxílio.

À Sr.^a Prazeres Quaresma dos Santos, Sr. José Oeiras e Srt.^a Nyanne Oliveira, pela atenção e receptividade.

Aos ilustres colegas Raimundo Moraes e Lilian Haber, pela valiosa colaboração e amizade.

Aos fiéis escudeiros, Denilson Santiago e Antony Nelson Monteiro Elias, que há anos acompanham a minha trajetória profissional e acadêmica, sempre dispostos a colaborar e cumprir as diversas missões no âmbito de suas atribuições.

É espantoso que um homem possa ser tão mau a ponto de quebrar um galho da árvore depois de lhe comer os frutos.

Sidarta Gautama (século V a. C.)

O estudo próprio do homem é o de sua relação com seu ambiente (...) essa é a preocupação de toda a sua vida.

Jean-Jacques Rousseau (1712-78)

No começo pensei que estivesse lutando para salvar seringueiras; depois pensei que estivesse lutando para salvar a floresta amazônica; agora percebo que estou lutando pela humanidade.

Chico Mendes (1944-88)

RESUMO

A partir da Constituição Federal de 1988, ocorre a institucionalização dos mecanismos jurídicos que asseguram ao cidadão e a coletividade sua participação nas políticas estatais. A participação também encontra guarida como princípio norteador do Direito Ambiental e da própria democracia. A perspectiva da Participação Social é compreendida como instrumento da governança que busca desenvolvimento compartilhado nos processos democráticos entre governo e setores populares no âmbito das políticas públicas. No ano de 2000, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) instituiu a Compensação Ambiental como recurso financeiro para apoiar a criação e melhoria da qualidade das Unidades de Conservação (UC) na fase do Licenciamento Ambiental, em sintonia com o Princípio do Poluidor-Pagador. No Estado do Pará, em 2007, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA/PA) cria a Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Pará (CCA/PA), de caráter deliberativo, com objetivo de analisar, gerir e propor a aplicação dos recursos financeiros da Compensação Ambiental. A presente pesquisa tem como objetivo analisar a Participação Social na construção, implementação e acompanhamento da política de Compensação Ambiental que trata a Lei do SNUC na política estadual. A metodologia se baseou em estudo exploratório, análise documental e entrevistas com gestores ambientais, representantes da CCP/PA e membros dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação do Parque Estadual do Utinga (PEUt) e da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu (APA Combu), incluindo representantes da comunidade local e do entorno desses espaços protegidos. Os colegiados do PEUt e a APA Combu possuem atuação paritária em número de representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, sendo contemplados com recursos da Compensação Ambiental, em que se busca analisar os processos de planejamento e tomada de decisão sobre a gestão dos recursos da Compensação Ambiental no cenário estadual.

Palavras-chave: Participação Social. Política/Direito Ambiental. Unidades de Conservação. Compensação Ambiental. Estado do Pará.

ABSTRACT

From the 1988 Federal Constitution, is the institutionalization of legal mechanisms that ensure citizen participation in their community and state policies. Participation also finds shelter as a guiding principle of environmental law and of democracy itself. The prospect of Social Participation is understood as an instrument of governance that seeks shared development in democratic processes between government and popular sectors in the context of public policy. In 2000, the Law of the National System of Conservation of Nature (SNUC) established the Environmental Compensation and financial resources to support the creation and improvement of the quality of the Conservation Units (UC) of the Environmental Permitting phase, in line with the Polluter Pays Principle. In the state of Pará, in 2007, the state Department of Environment (SEMA/PA) creates the Environmental Clearinghouse of Pará (CCA/PA), a deliberative, aiming to analyze, manage and proposes to apply the financial resources of the Environmental Compensation. This research aims to analyze the Social Participation in the construction, implementation and monitoring of policy that treats the Environmental Compensation Law SNUC in state politics. The methodology was based on exploratory study, document analysis and interviews with environmental managers, representatives of CCP/PA managers and members of the Councils of Conservation State Park Utinga (PEUt) and the Environmental Protection Area of Island Combu (APA Combu), including representatives of the local community and around these protected spaces. The collegiate PEUt and the APA have Combu performance parity in number of representatives of government and civil society organizations being awarded the Environmental Compensation Resources, which seeks to analyze the processes of planning and decision-making on resource management Environmental Compensation scenario in the state.

Keywords: Social Participation. Policy/Environmental Law. Conservation Units. Environmental Compensation. State of Pará

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Quadro sinótico: Princípio da Participação como expressão da Democracia Participativa no Direito Ambiental, 2012.....	40
Quadro 01 – Unidades de Conservação de Proteção Integral.....	61
Quadro 02 – Unidades de Conservação de Uso Sustentável.....	61
Quadro 03 – Grupo de unidades de conservação de proteção integral no Estado do Pará.....	64
Quadro 04 – Grupo de unidades de conservação de uso sustentável no Estado do Pará.....	65
Quadro 05 – Representantes da Câmara Federal de Compensação Ambiental	77
Quadro 6 – Demonstrativo de projetos que celebraram Termo de Compromisso de Compensação Ambiental com o Estado do Pará (SEMA) a partir de 2007.....	83
Imagem 01 – Imagem satélite e mapa do Parque Estadual do Utinga (PEUt).....	89
Quadro 07 – Representantes do Conselho Gestor do PEUt.....	92
Imagem 02 – Imagem satélite e mapa da área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu.....	96
Fotografia 01 – Vista panorâmica da Ilha do Combu que circunda a cidade de Belém-PA.....	97
Quadro 08 – Representantes do Conselho Gestor do APA Combu.....	98
Fotografia 02 – À esquerda, o muro de proteção do PEUt e à direita a comunidade do bairro da Guanabara, Ananindeua-PA.....	114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANEDE	Associação Novo Encanto de Desenvolvimento Ecológico
APA Combu	Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
BPA	Batalhão de Polícia Ambiental
CA	Compensação Ambiental
CCA/PA	Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Pará
CCAF	Comitê de Compensação Ambiental Federal
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CEPEPO	Centro de Estudos e Práticas de Educação Popular
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFCA	Câmara Federal de Compensação Ambiental
CFEM	Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CFURH	Compensação Financeira pela Utilização e Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica
CGUC	Conselhos Gestores de Unidade de Conservação
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
CNUDS	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CUC	Coordenadoria de Unidades de Conservação
DIAP	Diretoria de Áreas Protegidas
DILAP	Diretoria de Licenciamento de Atividades Potencialmente Poluidoras
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto de Meio Ambiente
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
ESEC	Estação Ecológica
FCA	Fundo de Compensação Ambiental
FEAPA	Faculdade de Estudos Avançados do Pará
FEMA	Fundo Estadual de Meio Ambiente
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FLONA	Floresta Nacional
FNMA	Fundo Nacional de Meio Ambiente
GRPU	Gerência Regional do Patrimônio da União
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDEFLOR	Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPE	Ministério Público Estadual
MPEG	Museu Paraense Emílio Goeldi
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAM	Procuradoria Ambiental e Minerária
PARATUR	Companhia Paraense de Turismo
PARNA	Parque Nacional
PEUt	Parque Estadual do Utinga
PGE/PA	Procuradoria Geral do Estado do Pará
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PPP	Princípio do Polidor-Pagador
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBIO	Reserva Biológica
RESEX	Reserva Extrativista
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SEAMA	Secretaria Municipal de Agronegócio e Meio Ambiente de Ananindeua
SECTAM	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado
SEMA/PA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Belém
SEUC/PA	Sistema Estadual de Unidade de Conservação do Pará
SIAFEM	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
SINIMA	Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente
SISEMA	Sistema Estadual de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STF	Supremo Tribunal Federal
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Belém
TCCA	Termo de Compromisso de Compensação Ambiental
UC	Unidade de Conservação
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNAMA	Universidade da Amazônia

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS.....	17
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	17
1 PARTICIPAÇÃO, ESTADO E POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE	19
1.1 PARTICIPAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONCEITOS E PERSPECTIVAS	19
1.2 A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA AMBIENTAL: PARTICIPAÇÃO COMO INSTRUMENTO DA GOVERNANÇA	21
1.3 A PARTICIPAÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL.....	27
1.3.1 Desenvolvimento Sustentável, Direito Ambiental e Princípio da Participação	29
1.3.1.1 Princípio da Participação como expressão da Democracia Participativa: a Informação Popular e a Solidariedade Ambiental.....	34
1.3.2 Canais Participativos da Política Ambiental: SISNAMA/SISEMA; CONAMA/COEMA; Licenciamento Ambiental; EIA/RIMA; Audiências Públicas; Direito de Petição	41
2 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL	52
2.1 COMPENSAÇÃO E COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: ASPECTOS CONCEITUAIS E LEGAIS.....	52
2.2 A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NA LEI DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (SNUC)	55
2.2.1 A Lei do SNUC e seus aspectos legais	56
2.2.1.1 Categorias de unidades de conservação: proteção integral e de uso sustentável.....	60
2.2.1.2 O Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) do Estado do Pará.....	63
2.3 A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NA LEI DO SNUC: PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR; NATUREZA JURÍDICA; EXIGIBILIDADE; ORDEM DE PRIORIDADES NA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS.....	66
3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARÁ	75
3.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ (CCA/PA)	75
3.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO.....	84
3.2.1 Conselho Gestor do Parque Estadual do Utinga (PEUt)	87
3.2.2 Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu (APA Combu)	93
3.3 ATUAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES NA PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA.....	99

3.4 PROCESSOS PARTICIPATIVOS E REPRESENTATIVIDADE NOS CONSELHOS GESTORES E NA CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	103
3.5 PRINCIPAIS ENTRAVES E A POTENCIALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	110
CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	120
APÊNDICES	128
ANEXO	132

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal brasileira de 1988 estabeleceu poderes e mecanismos para a sociedade planejar e acompanhar as políticas estatais. Sob a lógica do desenvolvimento, a Participação Social, como instrumento da governança, busca o compartilhamento de ações entre Estado e sociedade no âmbito dos processos democráticos e na agenda governamental.

A Participação Social também encontra guarida na seara do Direito Ambiental, por ser um ramo da ciência jurídica viabilizador da própria participação, que tem seu *locus* fundado na democracia participativa, que visa assegurar ao cidadão instrumentos jurídicos que garantam a sua inserção no processo decisório de uso e aproveitamento dos recursos naturais, por meio dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução das políticas públicas.

No âmbito da política ambiental, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Lei Federal 9.985/00, representou avanços nas diretrizes e procedimentos para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação nas três esferas de governo e de áreas particulares destinadas à conservação. O referido diploma legal também instituiu a Compensação Ambiental (CA) como um instrumento financeiro que impõe aos empreendimentos causadores de impactos ambientais significativos e não mitigáveis, o dever de apoiar a criação e gestão de Unidades de Conservação, como forma de contrabalançar os danos ambientais resultantes das atividades econômicas e industriais.

No ano de 2007, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado do Pará (SEMA/PA) criou a Câmara de Compensação Ambiental (CCA/PA), de caráter deliberativo, que ficou encarregada de gerir e propor a aplicação dos recursos financeiros oriundos da Compensação Ambiental. Contudo, a CCA/PA é composta apenas por representantes do Poder Público, cujo desenho institucional se diferencia de outros modelos, a exemplo da Câmara Federal de Compensação Ambiental, que nasce com a concepção de integração de representantes do governo, do setor empresarial e da sociedade civil organizada.

Com a conclusão dos procedimentos para a gradação de impacto ambiental nos casos de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, a SEMA/PA assinou os primeiros Termos de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA), contendo a metodologia para o cálculo e cobrança dos recursos da Compensação Ambiental. A exemplo, o Parque Estadual do Utinga (PEUt) recebeu recursos do projeto Sistema de Transmissão de Energia Marabá-Carajás, da empresa ATE III Transmissão de Energia S.A,

com valores de R\$ 1.261.743,00, e a Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu (APA Combu) foi contemplada com R\$ 382.357,82 oriundos do Projeto Orla da Estrada Nova, da Prefeitura Municipal de Belém.

Diante dos conflitos de interesses socioambientais presentes na gestão de Unidades de Conservação, percebe-se a importância da utilização de caráter participativo. Nesse sentido, a temática proposta se reveste de interesse para a os processos participativos uma vez que se buscou analisar e compreender a dinâmica da Participação Social no planejamento e tomada de decisão sobre os recursos oriundos da Compensação Ambiental no Estado do Pará.

Conhecer o funcionamento dos canais de articulação e mobilização da sociedade civil organizada frente às políticas estatais, em especial, na política da Compensação Ambiental, torna-se fator preponderante para avaliação dos avanços e entraves dos processos participativos democráticos e da boa Governança no cenário estadual. É oportuno destacar que a APA Combu e o PEUt estão situadas na Capital e Região Metropolitana de Belém, respectivamente, e que, em tese, por estarem mais próximas das decisões governamentais do Estado, favoreceriam a exteriorização dos princípios da informação e da participação, bem como a maior efetividade na Governança e controle social dos recursos da CA.

No primeiro capítulo, realizam-se a abordagem da Participação Social enquanto instrumento da Governança e a busca de novos modos de articulação e representação das demandas sociais nos processos políticos e democráticos. Em seguida, discute-se o Princípio da Participação no Direito Ambiental, presente nos diversos diplomas e marcos regulatórios nacional e internacional envolvendo a sustentabilidade, como expressão da democracia participativa a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), com o fim de assegurar ao cidadão e a coletividade as informações e os mecanismos jurídicos de participação democrática no Estado brasileiro. Por fim, explana-se sobre os principais canais participativos da população no âmbito da política ambiental nacional e estadual. O objetivo central do primeiro capítulo é discutir a Participação Social como instrumento da boa Governança e o Princípio da Participação do Direito Ambiental brasileiro como expressão da democracia participativa após a CF/88.

No capítulo seguinte, busca-se a discussão da Compensação Ambiental a partir dos principais aspectos da Lei do SNUC, com destaque para a análise do Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Estado do Pará (SEUC/PA). Nele, apresenta-se um apanhado geral das Unidades de Conservação instituídas pelo Poder Público estadual. No mesmo trajeto, ocorre o enfoque teórico-jurídico do instituto da Compensação Ambiental que trata a

Lei 9.985/00. Nessa etapa, acontece a discussão de pontos relevantes da Compensação Ambiental, como: a exigibilidade, sua inter-relação com o Princípio do Poluidor Pagador, a natureza jurídica e a ordem de prioridades na destinação dos recursos. As Unidades de Conservação de proteção integral e de uso sustentável de atribuição do Poder Público Estadual foram representadas por meio de quadros e mapas. O objetivo do segundo capítulo é o enfoque teórico-jurídico da Compensação Ambiental que trata a Lei do SNUC.

Por derradeiro, o terceiro capítulo apresenta e discute os dados empíricos da pesquisa. Nele, analisa-se a Participação Social na política de Compensação Ambiental no Estado do Pará, com foco para os processos de planejamento e tomada de decisão sobre a gestão dos recursos oriundos da Compensação Ambiental, e examinam-se os regramentos legais e o desenho institucional dos órgãos colegiados; além disso, discutem-se as entrevistas com gestores públicos, do Ministério Público Estadual, representantes da Câmara de Compensação Ambiental (CCA/PA) e dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação do PEUt e da APA Combu e da comunidade local e seu entorno das referidas UCs.

OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

O presente estudo tem por objetivo geral analisar a Participação Social na construção, implementação e acompanhamento da política de Compensação Ambiental que trata a Lei do SNUC no âmbito do Estado do Pará, os avanços e entraves dos processos participativos, mediante análise da Câmara de Compensação Ambiental (CCA/PA) e dos Conselhos Gestores de Unidade de Conservação (CGUC) do Parque Estadual do Utinga (PEUt) e da Área de Proteção Ambiental (APA Combu).

Em relação aos objetivos específicos, buscou-se:

1. Discutir os principais aspectos legais da Compensação Ambiental e do Sistema Nacional e Estadual de Unidades de Conservação do Estado do Pará;
2. Descrever e analisar a Participação Social na política de Compensação Ambiental no Estado do Pará, com foco para a Câmara de Compensação Ambiental e para os Conselhos Gestores do PEUt e da APA Combu.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Metodologicamente, a pesquisa qualitativa assume o caráter de um estudo exploratório. Utiliza-se enquanto procedimento metodológico de pesquisa a análise

documental a partir de fontes secundárias, como os marcos legais (leis, decretos, portarias, regimentos) e os documentos oficiais a partir da identificação de questões de interesse (planejamentos, atas de reuniões) da Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Pará (CCA/PA) e dos CGUC do Parque Estadual do Utinga e da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu. Os dados coletados na análise documental possibilitaram a validação das informações obtidas durante as entrevistas.

A pesquisa realizou também entrevistas semiestruturadas com objetivo de identificar os processos participativos na gestão dos recursos da Compensação Ambiental, bem como o desenho institucional dos órgãos colegiados que atuam na gestão das Unidades de Conservação. Para isso, realizaram-se entrevistas com gestores da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (SEMA/PA), membros da CCA/PA e do Ministério Público, e representantes do Poder Público e da sociedade civil que compõem os Conselhos Gestores do PEUt e APA Combu, além de integrantes de comunidades que, direta ou indiretamente, são afetados pela gestão dos recursos naturais dessas áreas protegidas; assim, a partir de então, constituíram-se as fontes primárias. Cabe mencionar que as escolhas dos representantes da comunidade local e do entorno das UCs foram identificadas durante o procedimento de observação nas reuniões dos Conselhos Gestores do PEUt e APA Combu, ocorridas no ano de 2012.

Assim, as entrevistas foram realizadas com 10 (dez) pessoas, entre gestores e agentes públicos, representantes sociais e a comunidade, assim declinados: 02 (dois) Presidentes de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação; 01 (um) Técnico da SEMA/PA; 01 (um) representante do Ministério Público Estadual; 02 (dois) membros da CCA/PA; 02 (dois) conselheiros da sociedade civil; e 02 (dois) integrantes de comunidades das Unidades de Conservação em estudo.

1 PARTICIPAÇÃO, ESTADO E POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

Nesse capítulo, busca-se o exame da participação no Estado brasileiro. Para isso, foi necessário enfrentar os aspectos conceituais e as perspectivas da Participação Social enquanto instrumento da governança. Além disso, discute-se também o Princípio da Participação no Direito Ambiental como expressão da democracia participativa a partir da Constituição Federal de 1988, pautando-se alguns documentos internacionais e os canais participativos que asseguram ao cidadão e à coletividade os mecanismos democráticos na política ambiental no plano nacional e estadual.

1.1 PARTICIPAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: CONCEITOS E PERSPECTIVAS

Os processos participativos atualmente são considerados um dos principais instrumentos da democracia que apontam novos espaços de participação sociopolítica, sendo o *locus* da participação da sociedade na seara das políticas públicas, em especial, nas ações ligadas à proteção do meio ambiente, a cidadania e o próprio desenvolvimento humano.

Para Amorim (2007, p. 369), participar “é uma forma de exercer direitos políticos e sociais garantidos pela Constituição”. Logo, a participação política e social ganha destaque nas sociedades democráticas e participativas. A participação política trata-se de um dever moral de todos os indivíduos e uma necessidade fundamental da natureza humana. A participação intensa e constante de muitos é necessária para impedir que alguns imponham uma ordem injusta, que sempre acaba sendo prejudicial para todos (DALLARI, 1999).

A participação política pode ser expressa pelo processo eleitoral, embora existam outras formas de participação popular nessa perspectiva¹. Desde o século XVIII se afirmou como ideal político a democracia, sistema em que a vontade do povo deve estar acima de qualquer outra. E pela impossibilidade de reunir o povo em praças públicas, todos os dias, para tomar decisões políticas foi criado o sistema de “democracia representativa”, em que o povo escolhe representantes (processo eleitoral) e por meio deles manifesta sua vontade (DALLARI, 1999).

Nessa perspectiva, a participação constitui um pressuposto decisivo para o fortalecimento das instituições democráticas e das organizações sociais, pois propicia à

¹De acordo com Dallari (1999), existem outras formas de participação, dentre as quais se destacam: a participação individual e coletiva; participação eventual e organizada; conscientização e organização; exercício de uma função pública; participação em reuniões, movimentos e associações; movimentos políticos; exercício de crítica.

população possibilidades de se pronunciar e de ser incluída nos processos políticos, tornando-se necessário buscar formas alternativas de participação política, com objetivo de alcançar uma cidadania ativa e efetiva (AMORIM, 2007).

Assim, compreende-se que a participação popular pode se expressar tanto pela via indireta (por meio do sufrágio universal, elegendo-se pelo voto os representantes para, em nome do povo, exercerem o poder político), quanto pela direta (participação ativa no exercício do poder), caracterizando, respectivamente, a democracia representativa e a democracia participativa (GAVRONSKI, 2006).

A participação cidadã ou popular ganhou destaque com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, documento considerado o marco histórico da Revolução Francesa, pois tratou de assegurar e reconhecer direitos individuais e coletivos dos homens como universais, como melhor se expressa em seu art. 1º que enuncia: “os homens nascem e são livres e iguais em direitos”.

Já a Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 1948, aduz que “a vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto”².

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) expressou o fundamento da democracia representativa quando outorgou que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. O princípio da soberania popular também está ligado à participação na Carta Política, quando afirma que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos da lei.

A participação democrática assegurada na CF/88 aduz que o Brasil é uma República Federativa formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito, em que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade³.

² Art. 21. 3. da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

³ Arts. 1º e 5º, *caput*, CF/88.

Diante o exposto, destaca-se que a perspectiva a ser abordada na presente dissertação é a da Participação Social sem, contudo, se desvencilhar das outras formas de participação que robustece a própria participação social, em especial a participação política, cidadã ou popular sob o manto do regime democrático.

A Participação Social é essencial para que ocorra a democracia participativa e representativa. Todavia, o governo deve ser imparcial e intervir no processo de forma a diminuir as distorções econômicas inerentes ao sistema, da maneira mais transparente possível (SCARDUA & BURSZTYN, 2003). Nesse cenário, a participação social se enquadra no processo de redefinição dos setores públicos e privado, visando redistribuir o poder em favor dos sujeitos sociais que geralmente a ele não têm acesso (sentimento de exclusão das camadas sociais em relação à lógica de desenvolvimento). Trata-se de pensar o ordenamento de diferenças no contexto do questionamento do papel do Estado enquanto regulador da sociedade (JACOBI, 2002).

A Participação Social tem por objetivo facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre os cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las (BORJA apud JACOBI, 2002), minimizando os efeitos/limitações da democracia representativa, via engajamento da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e da coisa pública (SCARDUA & BURSZTYN, 2003).

No que concerne aos canais de participação e diálogo entre o Poder Público e sociedade civil, destacam-se os Conselheiros Gestores de Políticas Públicas, que foram criados, inicialmente, como fóruns capazes de, em alguma medida, canalizar as reivindicações populares e com a proposta de serem esferas públicas democráticas de controle da Administração Pública (TONELLA, 2006). Desse modo, a partir da redemocratização do país, a Participação Social foi institucionalizada no texto constitucional, com a efetivação de Conselhos Gestores na formulação das políticas sociais, ampliando práticas participativas inovadoras que marcam a ruptura com a dinâmica dominante e as crescentes transformações qualitativas na relação Estado e sociedade civil organizada.

1.2 A PARTICIPAÇÃO NA POLÍTICA AMBIENTAL: PARTICIPAÇÃO COMO INSTRUMENTO DA GOVERNANÇA

A *participação* pode ser expressa em inúmeras formas, tipos e até níveis em determinada sociedade; dentre as já discutidas até o momento, destacam-se a participação social e a participação popular. Para Bordenave (2007, p. 17) a “participação é inerente à

natureza social do homem, tendo acompanhado sua evolução desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até as associações, empresas e partidos políticos de hoje”. Nesse sentido, concluiu o referido autor que a “frustração da necessidade de participar constitui uma mutilação do homem social”. Tudo indica que o homem só desenvolve seu potencial pleno numa sociedade que permita e facilite a participação de todos. Assim, o futuro só se dará numa sociedade participativa (BORDENAVE, 2007).

Um dos conceitos de Participação Social formulado no início da década de 1980 ainda exprime muito bem a dinâmica atual das relações em sociedade, foi o definido por Safira Bezerra Ammann como o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada (BORDENAVE, 2007). Logo, pode-se afirmar que a mobilização e o empoderamento das classes na defesa dos direitos sociais se tornam pressupostos da Participação Social junto às políticas estatais.

Segundo o Relatório divulgado pela Rede Interamericana para a Democracia, na década de 1980, com o desenvolvimento das democracias, o debate esteve centrado nos valores, nas instituições e nos processos de transição para a democracia. Os países deixavam atrás uma longa história de oscilações pendulares entre os extremos do autoritarismo e a democracia (RID, 2005).

Nos anos 90, do Século XX, a participação nas suas diversas dimensões vem sendo amparada e institucionalizada na América Latina, dentro dos marcos das democracias representativas. A participação popular se transforma no referencial de ampliação de possibilidades de acesso dos setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado. Entretanto, o que se observa é que, em geral, as propostas participativas ainda permanecem mais no plano da retórica do que no da prática (JACOBI, 1999).

A agenda atual situa a sociedade civil e suas novas instâncias de representação e participação cívica no primeiro plano de interesse. Durante os últimos anos, a sociedade civil se desenvolveu e se organizou na região⁴ com uma intensidade e uma velocidade jamais vista. Trata-se de mudanças qualitativas, que prefiguram uma nova época, com a transformação nos valores, instituições, regras, procedimentos e formas de expressão cidadã. É um tempo de

⁴ O termo “região”, contido no Relatório da Rede Interamericana para a Democracia (RID, 2005), faz referência à América Latina.

expectativas e demandas, no qual se renovam as formas de manifestação do *capital social*⁵ e se vigiam formas de participação que transbordam os caminhos e modalidades tradicionais (RID, 2005).

Nesse aspecto, encontra-se nas literaturas apontamentos no sentido que o processo histórico da participação ocorreu por meio de lutas e conquistas sociais humanas, buscando solucionar problemas e construir uma sociedade mais justa, fundada nos valores da igualdade, dignidade humana e do interesse coletivo. Na mesma direção, assevera Vasconcellos et. al. (2009, p. 32): “a participação permite que a sociedade civil se expresse em termos de suas demandas e interesses assim como acompanhe a utilização de recursos públicos e o respeito às leis nacionais e aos direitos humanos”.

Não obstante, a Participação Social possibilita ao cidadão a realização do interesse coletivo cuja finalidade é a promoção do bem comum. A participação como instrumento da Governança ocorre quando a participação passa a fazer parte da noção de Governança⁶, correlacionada à ideia de gestão do desenvolvimento compartilhado entre o Estado e a sociedade (VASCONCELLOS et al., 2009).

Segundo Jacobi & Sanisgalli (2012, p. 1470), o “uso do termo *governança* reflete o deslocamento nas áreas de ciências sociais e de políticas públicas de abordagens focadas no conceito de governo para um conceito mais abrangente de governança que incorpora os atores não estatais”. No mesmo trajeto, o entendimento de Governança está ligado ao engajamento do Estado e da sociedade civil para garantir a segurança e a coerência do processo democrático em favor de todos os cidadãos, particularmente em favor daqueles excluídos dos resultados do projeto de desenvolvimento até então conduzido exclusivamente pelo Estado e pelas forças liberais (e neoliberais) de mercado (VASCONCELLOS et al., 2009).

⁵ De acordo com os estudos de Costa & Costa (2005), trata-se de uma teoria que foi difundida por Pierre Bourdieu (1980), James Coleman (1988-1990) e Robert Putnam (1993). O capital social para Bourdieu seria “o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma *rede durável de relações* mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à *vinculação a um grupo*, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (...)”. O conceito apresentado por Coleman é de que “o capital social é (...) a habilidade de as pessoas trabalharem juntas em grupos e organizações para atingir objetivos comuns”. Por fim, para Putnam, “o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas (de participação cívica), que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

⁶ O uso do termo “Governança” reflete o deslocamento nas áreas de ciências sociais e de políticas públicas de abordagens focadas no conceito de governo para um conceito mais abrangente de governança que incorpora os atores não estatais. Governança é uma palavra e um conceito que tem se difundido muito, sendo hoje utilizado de forma bastante generalizada, seja no campo das ideias políticas, econômicas ou científicas. Abrange diferentes visões e significados, e suas múltiplas dimensões e usos possíveis permitem uma abordagem bastante ampla (JACOBI & SINISGALLI, 2012).

Nessa linha, a ideia de uma “boa Governança” passa a ser um requisito indispensável para um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao crescimento econômico equidade social e também direitos humanos (SANTOS, 1997). Outros tipos de governança têm sido utilizados em nível de cidades: a chamada “boa Governança”, que enfatiza transparência, *accountability* e efetividade como condições necessárias para o sucesso de uma política pública; e a governança multiescalar, que tem o desafio de articular as ações de atores públicos independentes visando objetivos compartilhados (JACOBI & SINISGALLI, 2012).

Considera-se oportuno destacar a concepção do termo Governança Ambiental, que está relacionado com a implementação socialmente aceitável de políticas públicas; entende-se que este é um termo mais inclusivo que Governo, por abranger a relação Sociedade, Estado, mercados, direito, instituições, políticas e ações governamentais, associadas à qualidade de vida e bem estar, visto que estes, notadamente, são aspectos relacionados com a saúde ambiental, que implica no estabelecimento de um sistema de regras, normas e condutas que refletem os valores e visões de mundo daqueles indivíduos sujeitos a esse marco normativo. A construção desse sistema é um processo participativo, e acima de tudo, de aprendizagem (JACOBI & SINISGALLI, 2012).

De acordo com Gaventa (2001, p. 4) “a busca de novas formas de interação entre cidadãos e o Estado implica fundamentalmente repensar os modos em que são articuladas e representadas as demandas dos cidadãos nos processos políticos, assim como reconceituar os significados da participação e da cidadania em relação a governança local”.

Outro ponto a ser destacado é a necessidade de reconceituar participação e cidadania, cuja reflexão conduz para o seguinte: tradicionalmente definiu-se cidadania em termos liberais, como a igualdade legal dos indivíduos ante a lei, acompanhada por um conjunto de direitos e responsabilidades outorgado pelo Estado para os seus cidadãos. Enfoques mais recentes buscam cobrir a lacuna entre o cidadão e o Estado, recolocando a cidadania como algo que é praticado mais do que concedido e colocando a ênfase na participação inclusiva como alicerce das práticas democráticas, que reconhecem uma noção mais ativa de cidadania, na qual os cidadãos “fazem e constroem” mais do que “usuários e consumidores” de intervenções ou serviços desenhados por outros (CORNWALL & GAVENTA, 2001).

No Brasil, de acordo com Silva et. al. (2009, p. 19), diante dos “ajustes econômicos capazes de gerar justiça distributiva e gestão democrática, passou-se a definir a crise econômica e política brasileira como uma crise de Governança, isto é, de gestão”. Nesse ínterim, as temáticas da “boa Governança” e “participação”, aliadas às reformas orientadas

para o mercado (liberalização econômica, estabilização monetária, privatização etc.) fazem parte de seu receituário. Assim, a participação, em especial, atua como recurso para garantir maior controle social e responsabilização dos agentes públicos (SILVA et al., 2009).

No âmbito constitucional brasileiro, a *Lex Fundamentalis* de 1988 estabeleceu poderes para a sociedade civil para não só fiscalizar as ações das políticas públicas implementadas pelo Estado, mas também para fazer valer os direitos e interesses da sociedade civil. Um dos mecanismos impostos pela Constituição para fazer valer os direitos e interesses dos cidadãos é a participação no planejamento e acompanhamento de políticas públicas⁷. Este mecanismo, inicialmente estabelecido como um dos instrumentos de controle social, passa a ser também um compartilhamento de responsabilidades entre o Estado e a sociedade civil pelo sucesso das ações públicas. Busca-se superar a ineficiência e ineficácia do Estado em resolver crescente desigualdade social (VASCONCELLOS et al. 2009).

Atualmente, o Estado brasileiro dispõe de instrumentos jurídicos que permitem uma participação social em inserir o cidadão nos processos decisórios junto ao Poder Público. É o caso da Ação Popular, Ação Civil Pública, representação da sociedade civil em conselhos, audiências públicas em sede de Licenciamento Ambiental, dentre outros.

Esses instrumentos legais são frutos da organização e pressão das massas pela participação no processo decisório das políticas públicas, em especial, no cenário da política ambiental brasileira. A participação social encontra guarida principalmente na seara do Direito Ambiental, sendo este um ramo do Direito viabilizador da própria Participação Social, por meio dos seus princípios norteadores, em especial, o Princípio da Participação.

O Princípio da Participação tratou de assegurar ao cidadão os instrumentos jurídicos que visam garantir a participação social no processo decisório do uso e aproveitamento dos recursos naturais. Na mesma senda, a participação social é um

⁷ No campo da assistência social, por exemplo, o art. 204, inciso II, da CF/88, aduz que “as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. Na área da saúde, o art. 197 da CF/88 diz que “são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado”. Sobre a instituição de fundos de combate a pobreza, o art. 82, da CF/88 aduz que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil”.

instrumento da democracia participativa que, a partir da descentralização⁸, faz com que haja maior dinâmica na participação, principalmente na gestão local.

O texto constitucional de 1988 considerou o município um dos entes fundamentais da República Federativa do Brasil, que é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, bem como possibilitou mecanismos para legitimar e sustentar a participação da sociedade no planejamento e acompanhamento das políticas públicas, mediante o estabelecimento de conselhos municipais, tidos como uns dos grandes avanços na estrutura política e cultural institucional.

No plano da gestão municipal, a participação deve ser entendida como um processo continuado de democratização da vida municipal, cujos objetivos são: promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais, visando o desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações; e desenvolver a participação na definição de programas e projetos e na gestão dos serviços municipais (JACOBI, 1999).

Desse modo, as instituições participantes que realmente influenciaram as políticas no Brasil democrático foram os conselhos de políticas e os de orçamentos participativos. Os conselhos de política são resultado das legislações, específicas ou infraconstitucionais, que regularizam os artigos da Constituição de 1988 sobre saúde, assistência social à criança e ao adolescente e as políticas urbanas. O orçamento participativo, embora não seja decorrente da Constituição de 1988, é uma forma de balancear a articulação entre a representação e participação ampla da população por meio da cessão da soberania por aqueles que a detêm enquanto resultado de um processo eleitoral (AVRITZER, 2009).

Cumprir o papel do Ministério Público na defesa do meio ambiente. De acordo com o art. 129 da CF/88, aduz como funções institucionais do Ministério Público: promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pela Constituição; promover o inquérito civil⁹ e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados,

⁸ A participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos dos países em desenvolvimento (BORDENAVE, 2007).

⁹ Art. 8º (...) § 1º da Lei 7.347/85 aduz que “O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público, ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis”.

nos casos previstos pela Constituição; defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas, dentre outras.

Pela Constituição vigente, alça-se o Ministério Público¹⁰ como um órgão de importância para a garantia das instituições democráticas, do respeito aos direitos constitucionais e para a tutela dos interesses difusos e coletivos em juízo. Atualmente, o Ministério Público brasileiro conta com diversas Promotorias de Justiça do meio ambiente dedicadas a tratar, exclusivamente, das tutelas de natureza ambiental (AGUIAR, 2002; MAZZILLI, 2012).

1.3 A PARTICIPAÇÃO NO DIREITO AMBIENTAL

No Brasil, o processo de redemocratização se consolidou com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), na qual a democracia e a cidadania são reconhecidas como princípios fundamentais do Estado Brasileiro no controle da gestão das políticas públicas, fundado na participação popular, como forma de garantir a participação direta do cidadão no Poder Público, destacando-se a iniciativa popular, o referendo, o plebiscito, as consultas e audiências públicas, em respeito aos direitos humanos e ao pluralismo político¹¹.

Neste mesmo cenário, o Direito Ambiental Brasileiro se consolidou como um dos grandes ramos da ciência jurídica¹², quando o texto constitucional de 1988 assegurou no art. 225 o direito fundamental ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações”.

O desrespeito à garantia constitucional ligado à tutela do meio ambiente consiste numa violação aos preceitos e valores supremos esculpidos na Carta Magna de 1988, destinados a assegurar o exercício de direitos sociais, difusos e coletivos inerentes ao Estado democrático de Direito. Sobre o assunto, Silva (2007, p. 25) afirma que “as normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os

¹⁰ A lei Federal 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público que dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências.

¹¹ O art. 1º da CF/88 assevera: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político” (BRASIL, 2010).

¹² Torna-se desnecessário reconhecer o Direito Ambiental como ramo “autônomo” do Direito para que possamos compreender a sua relevância no atual contexto da proteção dos direitos, uma vez que o conceito de autonomia dos ramos do Direito é bastante discutido e discutível. Os conceitos fundamentais do Direito tradicional são válidos em qualquer um dos diferentes “ramos” do Direito (ANTUNES, 2008).

demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente”.

Cumprir destacar que o direito ao meio ambiente possui natureza jurídica difusa, pois, faz parte do rol de interesses e direitos difusos, assim denominados transindividuais ou metaindividuais, que dizem respeito às titularidades indeterminadas de pessoas dispersas na coletividade, ou seja, são direitos indivisíveis pela dificuldade em estipular ou determinar os prejuízos causados a cada cidadão ligados a uma situação fática¹³.

Os chamados “novos direitos”, dentre os quais o Direito Ambiental é um dos mais eminentes, surgem a partir da década de 60 do século passado, e são essencialmente direitos de participação, ou seja, direitos que se formam em decorrência de uma crise de legitimidade da ordem tradicional que não incorpora a manifestação direta dos cidadãos na resolução dos seus problemas imediatos. O movimento de cidadãos conquista espaços políticos que se materializam em leis de conteúdo, função e perspectivas bastante diversos dos conhecidos pela ordem jurídica tradicional (ANTUNES, 2008).

Nesse aspecto, cumprir destacar que o Direito Ambiental apresenta aspectos ligados à transversalidade¹⁴ e universalidade¹⁵ de grande incidência nas políticas públicas no país, em especial, na região Amazônica. Na visão de Antunes (2008, p. 4), a principal missão que o Direito Ambiental oferece “é servir como marco regulatório e normativo das atividades humanas em relação ao meio ambiente”. O papel participativo de cada cidadão nesse processo é importante para o controle e a fiscalização das ações de uso e apropriação dos recursos naturais.

O estudo do Direito Ambiental está ligado à centralidade temática do Desenvolvimento Sustentável (DS), cuja definição surge em decorrência da própria crise paradigmática do crescimento econômico em relação à utilização dos recursos naturais, em que o conceito de DS será mais bem delineado no item a seguir.

¹³, O art. 81, parágrafo único do Código de Defesa do Consumidor (CDC), assim define direitos difusos: “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

¹⁴ As normas ambientais tendem a se incrustar em cada um das demais normas jurídicas, obrigando que se leve em conta a proteção ambiental em cada um dos demais “ramos” do Direito (ANTUNES, 2008).

¹⁵ O Direito Ambiental é um direito de coordenação e, nesta condição, é um Direito que impõe aos demais setores do universo jurídico o respeito às normas que o formam, pois o seu fundamento de validade é emanado diretamente da Norma Constitucional (ANTUNES, 2008).

1.3.1 Desenvolvimento Sustentável, Direito Ambiental e Princípio da Participação

No cenário mundial, o Brasil esteve presente nas principais convenções intergovernamentais de proteção ao meio ambiente, contribuindo com a construção, reformulação ou ratificação de tratados ambientais internacionais preocupados com a biodiversidade, a camada de ozônio, as mudanças climáticas e outros temas ligados à sustentabilidade do planeta¹⁶.

A Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, resultante da Conferência das Nações Unidas, ocorrida em Estocolmo, na Suécia, em 1972, é um documento internacional que resultou na proclamação de 26 princípios universais da proteção ambiental; ela apontou para a necessidade de estabelecimento de critérios e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o ambiente humano e serviu como uma bússola na orientação e formação do direito ambiental internacional¹⁷.

O resultado foi a cobrança de legislação e políticas públicas regulatórias do uso dos recursos naturais e de proteção dos patrimônios ecológicos e culturais com a chamada de atenção para populações e territórios excluídos de economia formal e para a necessidade de lhes criar alternativas (COELHO, et al. 2000).

A temática da sustentabilidade esteve presente no Relatório da Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento “Nosso Futuro Comum” (*Our Common Future*), publicado em 1987, conhecido como Relatório *Brundtland*¹⁸. O conceito de Desenvolvimento Sustentável (DS) é considerado o macro-objetivo (princípios primários) do Direito Ambiental (BENJAMIN, 1998). O DS trata-se, portanto, do “direito ao desenvolvimento que deve ser realizado de modo a satisfazer as necessidades relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente das gerações presentes e futuras”¹⁹.

¹⁶ Algumas relevantes convenções ou tratados internacionais que contou com a participação do Brasil: a Conferência da ONU em Estocolmo (1972), na Suécia; a Convenção de Viena sobre a proteção da camada de ozônio (1985), consubstanciado pelo Protocolo de Montreal (1987) que a completa; a Convenção de Basiléia sobre os movimentos transfronteiriços dos resíduos perigosos e sua eliminação (1989); sistemas convencionais para oito mares regionais; a Convenção adotada na Conferência do Rio de Janeiro sobre a diversidade biológica (1992), Protocolo de Kyoto (1997), no Japão, sobre a redução de níveis emissão de gases poluentes; a Resolução das Nações Unidas sobre a Cúpula da Terra (Rio+10) em Joanesburgo (2002), dentre outros.

¹⁷ O Direito Ambiental internacional trata dos direitos e das obrigações dos Estados e das organizações governamentais internacionais, bem como dos indivíduos na defesa do meio ambiente (NASCIMENTO E SILVA, 2002).

¹⁸ Foi uma homenagem à primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, pelos expressivos trabalhos que estiveram sob sua coordenação na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, contendo 109 recomendações rumo ao desenvolvimento sustentável, além de recepcionar outras propostas oriundas da Declaração de Estocolmo de 1972.

¹⁹ Princípio 3, da Declaração do Rio de Janeiro de 1992.

Logo, o Desenvolvimento Sustentável surge como um conceito normativo para minimizar os problemas envolvendo o manejo dos recursos naturais e a progressiva degradação ambiental, em prol do bem estar da sociedade. Este conceito foi massificado pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como a “ECO-92”, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, em 1992.

Com efeito, o conceito de desenvolvimento sustentável acrescenta outra dimensão, isto é, a sustentabilidade ambiental à dimensão da sustentabilidade social, uma vez que está baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ela nos contempla a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do desenvolvimento convencional baseado apenas no crescimento econômico. Ela nos impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras, eliminando o crescimento econômico obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais (SACHS, 2008).

Em 2002, durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, África do Sul, foi reafirmado o compromisso com o desenvolvimento sustentável, sob o enfoque da participação social no planejamento das políticas públicas e processo de tomada de decisão em todos os níveis, conforme item 26 da Carta de Joanesburgo, que enuncia:

Reconhecemos que o desenvolvimento sustentável requer uma perspectiva de longo prazo e participação ampla na formulação de políticas, tomada de decisões e implementação em todos os níveis. Na condição de parceiros sociais, continuaremos a trabalhar por parcerias estáveis com todos os grupos principais, respeitando os papéis independentes e relevantes de cada um deles.

No plano mais recente, ocorreu no Brasil a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida como “Rio+20”, que contou com ampla participação da sociedade e dezenas de Chefes de Estados, entre os dias 13 e 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, visando à discussão sobre a renovação dos compromissos políticos ligados ao Desenvolvimento Sustentável sendo materializada no documento final “O Futuro que Queremos”²⁰. Este foi considerado o maior evento já realizado pela ONU no

²⁰ As delegações dos 188 Estados-Membros presentes na Rio+20, acompanhados por mais três observadores, aprovaram no dia 22/06/2012, no encerramento da Conferência, o documento “O Futuro que Queremos”. Após decisão consensual em assembleia, as delegações expressaram contentamento com os esforços multilaterais, mas também reservas de interpretação para pontos específicos do documento. Disponível em:

debate sobre o comportamento das nações e economias na utilização dos recursos naturais do planeta.

No panorama da sustentabilidade planetária, as normas ambientais têm a função de compatibilizar a exploração dos recursos naturais com as reais necessidades de utilização por parte da população, como forma de coibir as atividades lesivas e desnecessárias que acarretem danos e escassez a esses recursos.

A tarefa do Direito no ramo do Direito Ambiental é fazer com que as normas jurídicas possam orientar as ações humanas, influenciando seu conteúdo, no sentido de um relacionamento consequente com o meio ambiente. As ações humanas a serem influenciadas são especificamente aquelas relacionadas com os fatores de reprodução da existência humana. Isto significa que o Direito Ambiental permeia todo o processo de produção e reprodução da vida social e refere-se não apenas à produção de bens, mas a toda relação e comportamento do homem em sociedade, numa perspectiva de mediação com a natureza, como o trabalho, lazer, produção, consumo, pois estas são atividades em sociedade e com a natureza, e é nesta relação que se localiza o campo de ação do Direito Ambiental (DERANI, 2009).

O Direito Ambiental pode ser definido como um conjunto de normas jurídicas que tem por função a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a melhoria da sadia qualidade de vida e a sustentabilidade do planeta. Na mesma direção, Prieur (2012, p. 12) afirma que “o objetivo principal do Direito Ambiental é o de contribuir à diminuição da poluição e à preservação da diversidade biológica”. Sobre o caráter finalista do Direito Ambiental, o aludido autor assim enfatiza:

Desde as suas origens, na década de 1970, o objetivo do Direito Ambiental não era apenas o de “regulamentar” o meio ambiente, mas o de contribuir à reação contra a degradação ambiental e o esgotamento dos recursos naturais. O Direito Ambiental é, por natureza, um direito engajado, que age na luta contra as poluições e a perda da biodiversidade. É um direito que se define segundo um critério finalista, pois se dirige ao meio ambiente: implica uma obrigação de resultado, qual seja, a melhoria constante do estado do ambiente (PRIEUR, 2012, p. 16-17).

O Governo brasileiro sancionou várias normas jurídicas de proteção ambiental que, desde então, incorporaram em nosso ordenamento jurídico. A Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, é o principal exemplo, pois dedicou um capítulo específico destinado à tutela do meio ambiente²¹ sob o condão do equilíbrio ecológico e da

<http://www.onu.org.br/rio20-termina-e-documento-final-o-futuro-que-queremos-e-aprovado-com-elogios-e-reservas/>. Acesso em 30 jun. 2012.

²¹ Capítulo VI – Do Meio Ambiente.

sadia qualidade de vida, que permeiam todos os demais princípios formadores do Direito Ambiental.

O Estado brasileiro, portanto, deve atentar ao fiel cumprimento dos mandamentos exteriorizados pelo Direito Ambiental em sintonia com os seus princípios constitucionais e infraconstitucionais que compete o ordenamento jurídico pátrio, de forma a assegurar e solidificar a tutela em favor da conservação do meio ambiente.

O “Princípio” é utilizado como alicerce ou fundamento do Direito (MACHADO, 2009). Nesse condão, os princípios seriam normas eixos ou centrais, tidas como alicerce de uma estrutura e supranormas orientadoras dentro da ciência jurídica, que estabelecem fundamentos normativos para a interpretação e aplicação do Direito.

Os princípios gerais do Direito são mandamentos básicos e fundamentais os quais alicerçam a ciência jurídica, orientando-a e fornecendo subsídios à aplicação de suas *normas*²². A norma tem o sentido (objetivo) de um ato pelo qual se ordena ou se permite e, especialmente, se autoriza uma conduta ou uma expectativa de comportamento contrafaticamente estabilizada, como imperativo ou modelo de conduta que ou é respeitado ou, quando não, tem como consequência uma reação social, como uma expressão com uma forma determinada ou uma regra social²³ (ALEXY, 2011).

A norma jurídica representa uma força efetiva e exerce uma função reguladora na sociedade (DERANE, 2009). Com efeito, as normas jurídicas se exprimem por meio de princípios e regras. Para Oliveira (2009, p. 25), “os princípios e as regras jurídicas são espécies que integram o gênero norma jurídica”. O critério mais utilizado para distinguir princípios e regras, de acordo com Alexy (2011, p. 87), é o critério da generalidade, em que “princípios são normas com grau de generalidade relativamente alto, enquanto o grau de generalidade das regras é relativamente baixo”.

Se dois princípios colidem, um dos princípios terá que ceder, e isso não significa, contudo, nem que o princípio cedente deva ser declarado inválido, nem que nele deverá ser introduzida uma cláusula de exceção²⁴. Nos casos concretos, os princípios têm pesos diferentes e os princípios com maior pesos têm precedência. Os conflitos entre regras ocorrem

²² Normas são preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, ou seja, reconhecem, por um lado, nas pessoas ou nas entidades a faculdade de realizar certos interesses por ato próprio ou exigindo ação ou abstenção de outrem, e, por outro lado, vinculam pessoas ou entidades à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação, ação ou abstenção em favor de outrem (SILVA, 2010).

²³ A presente definição de Alexy (2011) foi apoiada nas doutrinas de Kelsen, Luhmann, Austin, Geiger, Wróblewski e Hart.

²⁴ Um conflito entre regras somente pode ser solucionado se se introduz, em uma das regras, uma cláusula de exceção que elimine o conflito, ou se pelo menos uma das regras for declarada inválida (ALEXY, 2011).

na dimensão da validade, enquanto as colisões entre princípios ocorrem para além dessa dimensão, ou seja, na dimensão do peso (ALEXY, 2011).

Cumprе destacar neste momento, os chamados *novos direitos* (inclui-se aí o Direito Ambiental), frutos da dinâmica da sociedade na qual o Direito evolui com a própria sociedade, em que direitos antigos acabam se renovando, ao passo que, outros novos direitos vão emergindo no tecido social, a partir da historicidade do fenômeno jurídico. Com efeito, a juridicização da crise ambiental e o reconhecimento da proteção do meio ambiente como um direito fundamental de terceira geração faz com que muitos institutos jurídicos (preexistentes) sejam renovados e muitos institutos jurídicos (novos) sejam criados dentro do ordenamento (NUNES JUNIOR, 2005).

O Direito Ambiental, portanto, é composto por vários princípios que o qualificam como um ramo autônomo do Direito Público, que ajudam a disciplinar as regras de proteção dos recursos naturais, entre os quais, o princípio do desenvolvimento sustentável, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador e da participação, sendo este último o núcleo de estudo que permeia todo o presente trabalho.

O princípio da participação possui como marco-jurídico os arts. 1º e 225, da Constituição Federal de 1988, quando estabelecem os princípios fundamentais do Estado da República Federativa do Brasil²⁵ e como dever do Poder Público e da coletividade a defesa e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Este princípio também se encontra no art. 10 da Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, do Rio de Janeiro, de 1992, assim enunciado:

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 (Grifos do autor).

Para Milaré (2007, p. 776), o princípio da participação “expressa a idéia de que, para a resolução dos problemas do ambiente, deve ser dada especial ênfase à cooperação entre

²⁵ Art. 1º - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político (CF/88).

o Estado e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental. Isso vale para os três níveis da Administração Pública”.

Este princípio representa, portanto, a garantia posta aos cidadãos para atuarem no processo participativo e decisório das políticas governamentais, individual ou coletivamente, no âmbito do Estado Ambiental de Direito²⁶, nos três níveis de Poderes: seja a representação da sociedade civil em processos decisórios administrativos (p. ex. Audiências Públicas em fase de Licenciamento Ambiental – art. 11, § 2º, da Resolução CONAMA 01/86), em mecanismos de controle da participação direta no controle judicial (Ação Civil Pública – Lei 4.347/85; Ação Popular – Lei 4.717/65) e ainda, a participação no Poder Legislativo por meio de Plebiscito (art. 14, inc. I, CF/88), Referendo (art. 14, inc. II, da CF/88) e da Iniciativa Popular (art. 61, *caput*, CF/88)²⁷.

Nesse sentido, o princípio da participação postula uma atuação em defesa dos interesses difusos e coletivos, no campo do controle social das atividades ligadas ao meio ambiente²⁸. O princípio da participação tem seu *locus* na democracia participativa, que também é informativa e solidária.

1.3.1.1 Princípio da Participação como expressão da Democracia Participativa: a Informação Popular e a Solidariedade Ambiental

O Princípio da Participação surge como uma expressão de um novo conceito de democracia²⁹, a democracia participativa (FERREIRA, 2010). A partir dessa premissa, pode-se dizer que o princípio da democracia participativa é considerado a “mola mestra” que robustece como um todo o princípio da participação no Direito Ambiental, pois se expressa

²⁶ A definição de “Estado de Direito Ambiental” será mais bem delineada no tópico a seguir.

²⁷ Especificamente, a iniciativa popular é um instrumento de democracia direta que possibilita a população apresentar projetos de lei, de acordo com art. 61 da Constituição Federal de 1988, regulamentada pela 9.709/98; é permitida a apresentação de projetos de lei pelos poderes Legislativo e Executivo e pela iniciativa popular. Neste último caso, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Talvez o maior exemplo seja a Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, que altera a Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, conhecida como “Lei da Ficha Limpa” que estabelece, de acordo com o Art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

²⁸ Seja na coleta de informações ou fornecimento de denúncias por parte da população junto à Administração Pública sobre práticas ilegais que atentem contra a sustentabilidade dos ecossistemas.

²⁹ A democracia é um procedimento que possibilita, de diversas formas, a participação das pessoas no governo da sociedade. Foram expostas as diversas correntes doutrinárias sobre democracia nas mais diversas épocas. Nenhum dos autores deixa de apontar que a democracia é um procedimento de participação popular. Houve uma transformação, contudo, na qualidade e na forma de participar, desde a concepção de Aristóteles (MACHADO, 2006).

integralmente no tecido social, principalmente em se tratando da defesa de interesses difusos e coletivos de uma sociedade contemporânea.

Esse princípio aduz dois momentos: em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes; em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, estruturação dos processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer controle crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos (CANOTILHO, 2010).

A democracia participativa foi consolidada com o processo de redemocratização do país, por meio da promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual se denota o marco-jurídico, no que tange aos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, quando enuncia que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente³⁰, nos termos desta Constituição”³¹.

O próprio art. 225 da CF/88 impele não somente ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente, mas também a coletividade, outorgando a participação social por meio da cooperação, em sede de regime democrático, entre sociedade e Estado na defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dessa maneira, o princípio da democracia participativa tem como meta garantir ao cidadão o direito à informação e participação no planejamento e acompanhamento das políticas públicas sobre meio ambiente, de forma a assegurar a todos os mecanismos administrativos, legislativos e judiciais que efetivem a exteriorização e materialização desse princípio na organização do Estado brasileiro.

Conforme já comentado, dentre os instrumentos legais da participação ligados à tutela do meio ambiente, destacam-se: a Ação Civil Pública Ambiental (cuja legitimidade para propositura compreende os órgãos públicos³² e as associações civis³³, sem obstar a

³⁰ Por meio deste dispositivo, pode-se inferir a chamada “democracia representativa”, que significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade (BOBBIO, 2011).

³¹ Art. 1º, Parágrafo único, da CF/88.

³² O art. 5º da Lei 7.247/85 que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, prevê como legitimados para propor a ação principal e cautelar: o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista e a associação (Incluído pela Lei nº 11.448/07).

³³ Art. 5º, inciso V, alíneas “a” e “b”, da Lei 7.347/85 inclui a associação como um dos legitimados para propor a Ação Civil Pública que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil

participação do cidadão e do servidor em provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção³⁴) e a Ação Popular Ambiental (meio processual disponível a qualquer cidadão para a defesa de atos lesivos ao meio ambiente), no âmbito judicial. No âmbito da Administração Pública, destacam-se as Audiências Públicas promovidas pelo órgão ambiental competente, como exigência durante uma das etapas do Licenciamento Ambiental relacionados a empreendimentos que geram impactos significativos no meio ambiente.

Na mesma linha, se expressa a informação popular, sendo corolário o princípio da participação democrática participativa. Como o nome já sugere, ela é a base para o trato adequado dos assuntos intrínsecos ao meio ambiente. De acordo com o Direito Ambiental, trata-se de um princípio difusor das informações do meio ambiente para a sociedade, como forma de sensibilizá-la e torná-la apta a participar de maneira mais próxima e contínua dos processos decisórios envolvendo temas relacionados à questão ambiental.

A Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, tratou o princípio da informação ambiental como um dos seus objetivos, visando “à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico”; ela também criou o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA), como instrumento da política de articulação junto aos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)³⁵.

Este princípio está presente no art. 10, da Declaração do Rio de 1992, assim exposto:

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 pública**, colocando a **informação à disposição de todos** (BRASIL, 2009). (Grifos do autor).

e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Incluído pela Lei 11.448/07).

³⁴ Art. 6º, da Lei 7.347/85.

³⁵ Art. 4º, inciso V, da Lei 6.938/81.

Outro documento de relevância internacional foi a Convenção sobre acesso à Informação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental, assinada em Aarhus, Dinamarca, em 1998. Como objetivos da “Convenção Aarhus”, o seu art. 1º, aduz que:

De forma a contribuir para a proteção do direito que qualquer indivíduo, das gerações atuais ou futuras, tem de viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar, cada Parte garantirá os direitos de acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à Justiça em matéria de ambiente, de acordo com as disposições desta Convenção.

Em sentido transversal, a informação popular também se evidencia no princípio da cooperação, no âmbito da ciência jurídica, o qual faz parte da estrutura do Estado Social, que orienta a realização de outras políticas relativas ao objetivo do bem-comum das políticas públicas e a edição de normas ambientais.

Assim, o princípio da cooperação informa uma atuação conjunta do Estado e sociedade, na escolha de prioridades e nos processos decisórios que se encontram na base dos instrumentos normativos criados com objetivos de aumento da informação e de ampliação de participação nos processos de decisões da política ambiental, bem como de estabilidade no relacionamento entre liberdade individual e necessidade social. Uma ampla informação e esclarecimento dos cidadãos, bem como um trabalho conjunto entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústria, comércio e agricultura, é fundamental para o desenvolvimento de políticas ambientais efetivas e para a otimização da concretização de normas voltadas à proteção do meio ambiente (DERANE, 2009).

Contudo, não se deve confundir o princípio da participação com o direito à informação, pois direito reflete o subsídio fundamental para a participação popular. O texto constitucional tratou de assegurar o direito à informação por força do art. 5º, inciso XXXIII, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, em que "todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral (...)".

Recentemente, com objetivo de regulamentar o direito à informação, previsto na CF/88, entrou em vigor a Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamentada pelo Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012³⁶, que estabelece os procedimentos a serem

³⁶ Regulamenta os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, no âmbito do Poder Executivo Federal.

observados pela União Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto na Constituição Federal de 1988³⁷.

Portanto, a Constituição Federal tratou de assegurar expressamente o direito à informação das pessoas frente aos órgãos públicos. O direito à informação é fundamentado no interesse particular das pessoas ou no interesse coletivo ou geral³⁸ de quem quer ser informado (MACHADO, 2006). Sobre o interesse geral, no mesmo trajeto, assinala Maddalena apud Machado (2006, p. 57): “dos valores fundamentais sobre os quais se fundamentam o progresso da coletividade e o desenvolvimento da personalidade do indivíduo, valores que estão ligados no âmbito de uma visão de coletividade e de solidariedade – fins fundamentais que a Constituição impõe à República”.

Em outra passagem da Carta Magna, o art. 225, § 1º, inciso IV, aduz-se o marco-jurídico do princípio da democracia participativa por meio da informação popular, o dever do Poder Público de garantir o meio ambiente equilibrado e sadio, exigindo, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade. Assim, tornará disponível e público o referido estudo e o seu resultado, como forma de obrigação ao fornecimento de informação ambiental para a sociedade.

O direito à participação pressupõe o direito de informação e está a ele intimamente ligado. Os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e ideias e de tomar parte ativa nas decisões que lhes interessam diretamente. Assim, uma população mais esclarecida e mobilizada ambientalmente sairia da condição de beneficiária para condição de partícipe na responsabilidade da gestão pública (MILARÉ, 2007).

O governo federal editou a Lei 10.650, de 16 de abril de 2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA. Qualquer indivíduo, independentemente da comprovação de interesse específico, terá acesso às informações de que trata esta Lei, mediante requerimento escrito, no qual assumirá a obrigação de não utilizar as informações colhidas para fins comerciais, sob as penas da lei civil, penal, de direito autoral e de propriedade industrial, assim como de citar as fontes, caso, por qualquer meio, venha a divulgar os aludidos dados.

³⁷ Os dispositivos são o art. 5º, inciso XXXIII, o art. 37, do § 3º, inciso II, e art. 216, § 2º, da Constituição Federal; além de alterar a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revogar a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005 e dispositivos da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

³⁸ O interesse coletivo é aquele que, sem ser geral, tem um espectro maior que o interesse particular (aquele que se circunscreve à órbita pessoal ou familiar) abrangendo grupo, categoria ou classe de pessoas. O interesse geral é aquele que abarca um número de pessoas indefinidas, com variados interesses (MACHADO, 2006).

O que se busca assegurar com o princípio da democracia participativa como expressão da informação popular é o chamado “Estado de Informação Democrática de Direito”, isto é, o Estado da Informação Democrática de Direito existe não somente quando o próprio Estado está obrigado a transmitir informações, mas quando os cidadãos que agem de qualquer forma no espaço público devem informar ao Poder Público e, se necessário, transmitir diretamente os dados aos usuários ou consumidores. A democracia nasce e vive na possibilidade de informar-se. O desinformado é um mutilado cívico. Haverá uma falha no sistema democrático se uns cidadãos puderem dispor de mais informações que outros sobre um assunto que todos têm o mesmo interesse de conhecer, debater e deliberar (MACHADO, 2006).

Outro destaque importante nesse cenário é o princípio da solidariedade ambiental, que também reflete o processo participativo e decisório popular. Tal manifestação surge como o marco-teórico de um novo paradigma estatal de um Estado Ambiental de Direito, por meio da sustentabilidade, em que a tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado é considerada a base da ordem jurídica dessa nova tendência mundial.

Nesse sentido, o Estado de Direito Ambiental origina-se diante das profundas mudanças nas estruturas do tecido social organizado, buscando um novo paradigma de modelo de desenvolvimento de uma sociedade globalizada como alternativa da superação da crise ambiental do final do século XX.

Nesse aspecto, o Estado de Direito do Ambiente é uma construção teórica que se projeta no mundo real como devir. Apesar desse fato, a relevância do paradigma proposto deve ser observada para uma melhor compreensão das novas exigências impostas pela sociedade moderna, especialmente quando se considera o constante agravamento da crise ambiental (BENJAMIN, 2011).

O Estado de Direito Ambiental é fundado em valores éticos, solidários, econômicos e sociais, como forma de conduzir a uma efetiva proteção dos recursos naturais, da qualidade de vida e a promoção do Desenvolvimento Sustentável. Dessa forma, a definição de Estado de Direito Ambiental trata da forma de Estado que se propõe a aplicar o princípio da solidariedade econômica e social para alcançar um desenvolvimento sustentável, orientado a buscar a igualdade substancial entre os cidadãos, mediante o controle jurídico do uso racional do patrimônio natural (CAPELA, 1994).

O princípio da solidariedade ambiental possui seu marco jurídico-constitucional por força do art. 225, quando atribui como destinatários do direito fundamental ao meio

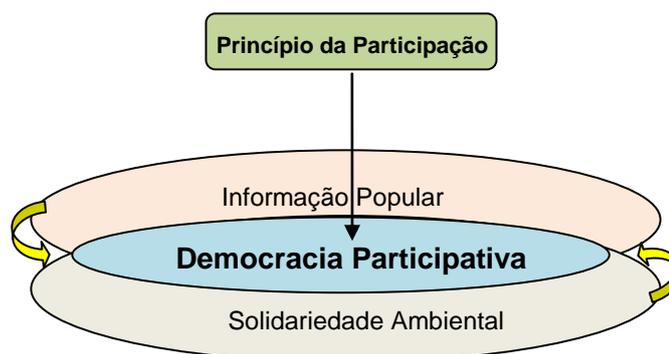
ambiente ecologicamente equilibrado as presentes e futuras gerações, refletindo o caráter normativo-constitucional da preocupação com a tutela dos direitos intergeracionais.

É forçoso não dizer que as bases estruturantes desse princípio norteador estão atreladas à promoção do Desenvolvimento Sustentável e na garantia do direito intergeracional das gerações vindouras. No mesmo sentido, Sachs (2008, p.36) assevera que “o desenvolvimento sustentável obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica”.

A participação, portanto, torna-se um meio fundamental de institucionalizar relações mais diretas e flexíveis e transparentes que reconheçam os direitos dos cidadãos; assim como de reforçar laços de solidariedade num contexto de pressão social e polarização política na direção de uma cidadania ativa que disponha dos instrumentos para o questionamento permanente da ordem estabelecida (JACOBI, 1999).

Nesse sentido, a solidariedade ambiental baseia-se em um novo paradigma de desenvolvimento (nacional e supranacional) fundado na sustentabilidade dos recursos naturais, cuja concepção só poderá ser alcançada por meio de uma solidariedade social que conduzam a proteção da comunidade humana num patamar evoluído de efetivação dos direitos fundamentais de terceira geração³⁹: o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Figura 01. Quadro sinótico: Princípio da Participação como expressão da Democracia Participativa no Direito Ambiental, 2012.



Fonte: o autor.

³⁹ “Ao lado dos direitos sociais, que foram chamados de direitos de segunda geração, emergem hoje os chamados **direitos de terceira geração**, que constituem uma categoria, para dizer a verdade, ainda excessivamente heterogênea e vaga, o que nos impede de compreender do que efetivamente se trata. O mais importante deles é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: **o direito de viver num ambiente não poluído**. Mas já se apresentam novas exigências que só poderiam chamar-se de **direitos de quarta geração**, referentes aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo” (Grifos do autor) (BOBBIO, 2004).

1.3.2 Canais Participativos da Política Ambiental: SISNAMA/SISEMA; CONAMA/COEMA; Licenciamento Ambiental; EIA/RIMA; Audiências Públicas; Direito de Petição

Antes de iniciar a discussão sobre a participação na política ambiental governamental, há de se destacar que a Carta Política brasileira de 1988 abraçou como princípio constitucional a Teoria da Separação dos Poderes, quando estabeleceu que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”⁴⁰, o que significa dizer que, para a existência de uma verdadeira democracia, os órgãos estatais devem atuar de forma independente, sem conflitos ou subordinação, com a finalidade de assegurar o bem comum de todos.

Como já mencionado anteriormente, o Direito Ambiental brasileiro tratou de assegurar a presença do cidadão ao longo dos processos participativo e decisório das políticas governamentais, individual ou coletivamente, nos três níveis de Poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

O Poder Executivo torna-se aqui a centralidade do presente ensaio, no qual se pode vislumbrar a expressão da participação por meio dos Conselhos, as Associações e Organizações Não Governamentais (ONGs), que possibilita a rotina de diálogos entre sociedade civil e gestores na dinamização do planejamento regional, visando superar os entreves oriundos do processo de participação popular, dentre os quais o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), assim como a participação em outros instrumentos da política ambiental brasileira, tais como o licenciamento ambiental, as audiências públicas, ouvidorias públicas, processo administrativo, dentre outros.

O SISNAMA foi criado pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, e estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. O art. 6º da Lei, que dispõe sobre o SISNAMA, modificado pelas leis Lei 7.804/1989 e 8.028/90, é assim estruturado:

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

⁴⁰ Art. 2º, *caput*, CF/88.

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Diante do SISNAMA, os órgãos mais próximos da participação social são o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) - órgão colegiado formado por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil - e os órgãos Seccionais e Locais, que representam, respectivamente, os Estados e Municípios na tomada de decisões da política ambiental em âmbito nacional.

Pela Lei 6.938/81, o CONAMA tem a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

De acordo com o art. 8º da lei, modificado pelas Leis 7.804/89 e 8.028/90, compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional;

III - (Revogado pela Lei nº 11.941, de 2009);

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; (VETADO);

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

De acordo com o art. 4º do Decreto 99.274/90, que regulamenta a Lei 6.938/81, que recebeu nova redação dada pelo Decreto 6.792/09, o CONAMA é composto por: Plenário; Câmara Especial Recursal; Comitê de Integração de Políticas Ambientais; Câmaras Técnicas; Grupos de Trabalho; e Grupos Assessores. Integram o Plenário do CONAMA⁴¹:

Art. 5º Integram o Plenário do Conama:

I - o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá;

II - o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente, que será o seu Secretário-Executivo;

III - um representante do IBAMA e um do Instituto Chico Mendes;

IV - um representante da Agência Nacional de Águas-ANA;

V - um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa, indicados pelos respectivos titulares;

VI - um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, indicados pelos respectivos governadores;

VII - oito representantes dos Governos Municipais que possuam órgão ambiental estruturado e Conselho de Meio Ambiente com caráter deliberativo, sendo:

a) um representante de cada região geográfica do País;

b) um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente-ANAMMA;

c) dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional;

VIII - vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo:

a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País;

b) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional;

c) três representantes de associações legalmente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República;

d) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de saneamento, indicado pela Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental-ABES;

e) um representante de trabalhadores indicado pelas centrais sindicais e confederações de trabalhadores da área urbana (Central Única dos Trabalhadores-CUT, Força Sindical, Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria-CNTI e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio-CNTC), escolhido em processo coordenado pela CNTI e CNTC;

⁴¹ Conforme estabelece o art. 5º, do Decreto 99.274/90, com redação dada pelos Decretos 99.355/90, 3.942/01 e 6.792/09.

- f) um representante de trabalhadores da área rural, indicado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG;
- g) um representante de populações tradicionais, escolhido em processo coordenado pelo Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais-CNPT/IBAMA;
- h) um representante da comunidade indígena indicado pelo Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil-CAPOIB;
- i) um representante da comunidade científica, indicado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC;
- j) um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares-CNCG;
- l) um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza-FBCN;
- IX - oito representantes de entidades empresariais; e
- X - um membro honorário indicado pelo Plenário.
- § 1º Integram também o Plenário do CONAMA, na condição de Conselheiros Convidados, sem direito a voto:
- I - um representante do Ministério Público Federal;
- II - um representante dos Ministérios Públicos Estaduais, indicado pelo Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Justiça; e
- III - um representante da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.
- § 2º Os representantes referidos nos incisos III a X do *caput* e no § 1º e seus respectivos suplentes serão designados pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.
- § 3º Os representantes referidos no inciso III do *caput* e no § 1º e seus respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos respectivos órgãos e entidades.
- § 4º Incumbirá à ANAMMA coordenar o processo de escolha dos representantes a que se referem as alíneas "a" e "b" do inciso VII e ao Presidente do CONAMA a indicação das entidades referidas na alínea "c" desse mesmo inciso.
- § 5º Os representantes das entidades de trabalhadores e empresariais serão indicados pelas respectivas Confederações Nacionais.
- § 6º Os representantes referidos no inciso VIII, alíneas "a" e "b", serão eleitos pelas entidades inscritas, há pelo menos um ano, no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais-CNEA, na respectiva região, mediante carta registrada ou protocolizada junto ao CONAMA.
- § 7º Terá mandato de dois anos, renovável por igual período, o representante de que trata o inciso X.

Nesse aspecto, torna-se fundamental dar a um órgão da envergadura do CONAMA uma estrutura colegiada, composta de representantes de diversos setores do governo e da sociedade, possibilitando os mais variados interesses em jogo nas decisões (FERREIRA, 2010). Observa-se, portanto, que a composição do órgão colegiado prevista pela legislação pertinente, abre um leque de possibilidades para a expressão da participação da sociedade civil organizada e do setor produtivo no plenário do CONAMA. Esta formatação se aproxima das abordagens teóricas de participação social e da boa governança até aqui apresentadas no presente estudo.

Em sede estadual, a Lei 5.887, de 09 de maio de 1995, dispõe sobre a Política Estadual de Meio Ambiente no Estado do Pará, compreende um conjunto de princípios, objetivos, instrumentos de ação, medidas e diretrizes fixados nesta Lei, para o fim de preservar, conservar, proteger, defender o meio ambiente natural, e recuperar e melhorar o

meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais, em harmonia com o desenvolvimento econômico-social, visando assegurar a qualidade ambiental propícia à vida no território paraense.

A Lei estabelece o Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA), com a finalidade de implementar a Política Estadual do Meio Ambiente, bem como controlar sua execução e estrutura funcional, e de acordo com o art. 8º, ele possui a seguinte estrutura:

Art. 8º - O SISEMA, em estrutura funcional, terá a seguinte forma:

I - como órgão normativo, consultivo e deliberativo, o Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA;

II - como órgão central executor, a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente - SECTAM⁴², com a função de planejar, coordenar, executar, supervisionar e controlar a Política Estadual do Meio Ambiente;

III - como órgãos setoriais ou entidades da Administração Pública Estadual, direta e indireta, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público que atuam na elaboração e execução de programas e projetos relativos à proteção de qualidade ambiental ou que tenham por finalidade disciplinar o uso dos recursos ambientais;

IV - como órgãos locais, os organismos ou entidades municipais responsáveis pela gestão ambiental nas suas respectivas jurisdições.

O Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) possui fundamento no art. 255, inciso VIII, da Constituição do Estado do Pará⁴³, quando diz que compete ao Estado a defesa, conservação e controle do meio ambiente, cabendo-lhe criar um conselho específico, de atuação colegiada, que conta com a participação de representantes do Poder Público e, majoritariamente, da sociedade civil organizada, especialmente por meio de entidades voltadas para a questão ambiental, na forma da lei, que terá, dentre outras, as seguintes competências:

a) acompanhar, avaliar, controlar e fiscalizar o meio ambiente;

b) opinar, obrigatoriamente, sobre a política estadual do meio ambiente, oferecendo subsídios à definição de mecanismos e medidas que permitam a utilização atual e futura dos recursos hídricos, minerais, pedológicos, florestais e faunísticos, bem como o controle da qualidade da água, do ar e do solo, como suporte do desenvolvimento sócio-econômico;

c) assessorar o Poder Público em matérias e questões relativas ao meio ambiente;

d) emitir parecer prévio sobre projetos públicos ou privados, que apresentem aspectos potencialmente poluidores ou causadores de significativa degradação do meio ambiente como tal caracterizados na lei.

§ 1º. Todo e qualquer plano, programa, projeto, atividade ou obra potencialmente causadora de desequilíbrio ecológico ou de significativa degradação do meio ambiente, exigirá, na forma da lei, estudo prévio de impacto ambiental e só será

⁴² Atualmente Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado do Pará (SEMA/PA).

⁴³ A Lei 5.610, de 20 de novembro de 1990, dispõe sobre a criação e o funcionamento do Conselho Estadual do Meio Ambiente no Estado do Pará, alterada pela Lei Estadual nº 5.752, de 26 de julho de 1993.

autorizada sua implantação, bem como liberado incentivo, financiamento ou aplicação de recursos públicos, após aprovação, na forma da legislação aplicável, pelo órgão técnico de controle ambiental do Estado, ouvido o órgão de atuação colegiada de que trata o inciso VIII.

(...)

As atribuições do órgão colegiado de meio ambiente e a sua composição foi disciplinada pela Lei Estadual 5.752, de 26 de julho de 1993, que definiu em seu art. 5º, os representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada que irão compor o Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA), nos seguintes termos da lei:

Art. 5º - A participação majoritária da sociedade civil organizada e do Poder Público no Conselho Estadual do Meio Ambiente, prevista na Constituição Estadual será assegurada através de um (01) representante:

- I - da Ordem dos Advogados do Brasil, seção Regional do Pará;
- II - Servidores da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente;
- III - da Federação das Indústrias do Estado do Pará;
- IV - da Federação da Agricultura do Estado do Pará;
- V - da Federação dos Trabalhadores na Indústria do Estado do Pará;
- VI - da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará;
- VII - de uma Organização Ambientalista não governamental com atuação em todo o território estadual, eleita em reunião das mesmas, amplamente divulgada nos meios de comunicação;
- VIII - da Secretaria de Agricultura do Estado do Pará;
- IX - da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente;
- X - do Ministério Público;
- XI - da Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração;
- XII - da Secretaria de Estado de Saúde Pública;
- XIII - da Comissão de Meio Ambiente da Assembléia Legislativa do Estado do Pará.

Assim, em observância ao mandamento constitucional, observa-se que o COEMA foi criado mediante lei ordinária, sendo composto por 13 (treze) órgãos e instituições, sendo 7 (sete) representantes da sociedade civil organizada e 6 (seis) representantes dos entes públicos. Contudo, denota-se que esta composição permite apenas a representação de 01 (uma) Organização Ambientalista não governamental com atuação em todo o território estadual, eleita em reunião própria, amplamente divulgada nos meios de comunicação representativa de sociedade.

Cumpra destacar também que o próprio diploma legal que criou o COEMA, acabou por engessar os processos relacionados à escolha ou renovação de seus membros. A lei foi taxativa quando nominou os 13 (treze) órgãos e entidades do Poder Público e da sociedade civil organizada para compor o órgão colegiado. Com efeito, somente com a edição de uma nova lei se permitirá alterações na representatividade de órgãos ou entidades no

COEMA, bem como a entrada ou saída e a diminuição ou aumento do número de representantes.

As demais entidades tidas como representantes da sociedade estão à margem do processo de escolha (reuniões próprias, assembleias, por exemplo) pela própria sociedade civil organizada, são elas: Federação das Indústrias do Estado do Pará; Federação da Agricultura do Estado do Pará; da Federação dos Trabalhadores na Indústria do Estado do Pará; e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará. Estas são representações que não têm o escopo de expressar ou defender, necessariamente, os anseios da sociedade civil genuinamente concebida, já que são entidades ligadas ao setor produtivo (mercado) e de interesses das classes de trabalhadores.

Na mesma senda, a Ordem dos Advogados do Brasil⁴⁴ (OAB/Seção Pará) e a Associação dos Servidores da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado do Pará (antiga SECTAM, atualmente SEMA/PA) são entidades que atuam na representação e defesa das classes de advogados e servidores, respectivamente, e também podem acabar por limitar as suas próprias atuações enquanto representantes da sociedade civil organizada, pela necessidade de distinção dos interesses de classes e os anseios da sociedade. Tal preocupação com a limitação da Participação Social no COEMA já foi objeto de estudo por Moraes (2003, p. 92) quando assim se posicionou a respeito da temática:

De fato, em termos de participação política essa composição do Conselho não corresponde aos anseios da sociedade paraense e compromete seriamente a legitimidade das decisões. Basta se analisar a posição do Conselho em relação à ampliação da participação da sociedade nas decisões ambientais. Dentro do Conselho todas as decisões importantes relativas à participação da sociedade são reduzidas à sua própria composição, que efetivamente não corresponde à realidade do Estado do Pará.

É oportuno lembrar que, de acordo com a definição do Banco Mundial, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) incluem uma variedade ampla de grupos e instituições que são inteiramente ou largamente independentes do governo e caracterizadas por serem mais humanitárias ou cooperativas do que por serem comerciais e objetivas

⁴⁴ Cumpre mencionar, a princípio, que a OAB é uma espécie de Conselhos de Classe, responsável por regulamentar e fiscalizar o exercício da advocacia, que em tese, teria natureza jurídica de autarquia, razão pela qual possui todos os privilégios e obrigações inerentes às pessoas jurídicas de direito público. Ocorre que a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN nº 3.026/DF), decidiu que a OAB é uma exceção, configurando como entidade "ímpar", *sui generis*, sendo um serviço público independente, sem enquadramento nas categorias existentes em nosso ordenamento, muito menos integrante da Administração Indireta ou Descentralizada.

(DELGADO, 2004). A autonomia e a independência dos interesses do Estado e do mercado são, portanto, atributos essenciais para a participação genuína das organizações representativas da sociedade civil.

Cumprido frisar que as Organizações Não Governamentais (ONGs) têm o condão de expressar os anseios da sociedade (ainda que na prática nem todas reflitam as aspirações sociais desejadas). A Agenda 21, um documento consensual envolvendo 179 países num processo preparatório que culminou com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Rio 92), em seu item 27, referenda o papel das ONGs na viabilização da democracia participativa:

As organizações não-governamentais desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa. A credibilidade delas repousa sobre o papel responsável e construtivo que desempenham na sociedade. As organizações formais e informais, bem como os movimentos populares, devem ser reconhecidos como parceiros na implementação da Agenda 21. A natureza do papel independente desempenhado pelas organizações não-governamentais exige uma participação genuína; portanto, a independência é um atributo essencial dessas organizações e constitui condição prévia para a participação genuína

As ONGs estão presentes em diversos conselhos federais, estaduais e municipais que tratam das políticas de meio ambiente, além de ter sua atuação reconhecida por ocasião da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, com legitimidade reconhecida para propositura da Ação Civil Pública⁴⁵.

Mais um instrumento ligado à participação na política ambiental é o Processo Administrativo, concebido pela Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, norma aplicável no âmbito da Administração Pública Federal e também a todos os demais processos, ainda que subsidiariamente. O art. 9º, inciso IV do aludido diploma legal, confere legitimidade: aos interessados no processo administrativo; às pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação; àqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada; às organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos; e às pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

⁴⁵ Por força do art. 5º, inciso V, alíneas “a” e “b” da Lei 7.374/85 (Incluído pela Lei 11.448/07).

Neste aspecto, verifica-se a inclusão do meio ambiente, e do próprio discurso da sustentabilidade⁴⁶, já que se trata de um direito ou interesse difuso. Apesar dessa inclusão dos interesses difusos e da estreita ligação desses interesses com o Princípio da Participação, a Lei do Processo Administrativo não o menciona no seu rol de princípios, elencados no art. 2º, porém não deixa de, em alguns dispositivos, contemplar instrumentos que servem à efetivação da participação do cidadão no procedimento, tais como a consulta pública (art. 31), a audiência pública (art. 32) e a participação dos administrados, diretamente ou por meio de organizações e associações legalmente reconhecidas (art. 33) (DI PIETRO, 2009; FERREIRA, 2010).

Outra ferramenta a ser mencionada é o Licenciamento Ambiental, que é definido pela Resolução CONAMA 237, de 19 de dezembro de 1997, como procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso⁴⁷.

A doutrina brasileira discute acerca da natureza jurídica do Licenciamento Ambiental para saber se tem natureza de licença ou de autorização. Para o direito administrativo, licença é ato vinculado e com caráter de definitividade; já a autorização é discricionária e precária (FERREIRA, 2010).

Contudo, há muitas polêmicas no que diz respeito à definição da natureza jurídica da licença ambiental. Existem na atualidade pelo menos três correntes doutrinárias que buscam definir sua natureza jurídica, são elas: a licença ambiental enquanto autorização administrativa⁴⁸; a licença ambiental enquanto licença administrativa⁴⁹ e a licença ambiental

⁴⁶ Outro exemplo de processo administrativo que invoca o princípio do desenvolvimento sustentável é o da Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. O seu art. 3º, assim disciplina “a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a **promoção do desenvolvimento nacional sustentável** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”. (Grifos do autor).

⁴⁷ Art. 1º, inciso I, da Resolução CONAM 237/97.

⁴⁸ De acordo com as literaturas de Toshio Mukai, Paulo Affonso Leme Machado; Vladimir Passos de Freitas e outros (FARIAS, 2007).

⁴⁹ De acordo com as literaturas de Odete Medauar; Daniel Roberto Fink; Ricardo Carneiro e outros (FARIAS, 2007).

enquanto ato administrativo próprio⁵⁰, relacionado a um tipo de discricionariedade técnica, já que neste caso o ato pertence ao Direito Ambiental e não se confunde com autorização nem com licença administrativa, porém devem conter características peculiares e intermediárias entre esses dois institutos oriundos do Direito Administrativo (FARIAS, 2007).

A licença ambiental, por ser diferente da licença tradicional, entende ainda que não basta haver somente a discricionariedade técnica, visto que, faz-se necessária, por exemplo, ao se conceder a licença, uma análise sobre a agressão da atividade ao bem-estar da população (MILARÉ, 2007). Com maior liberdade para decidir, a Administração poderá ser abastecida com informações oriundas da sociedade sob o condão da participação social no processo decisório do licenciamento ambiental, ao invés de dar cumprimento apenas ao formalismo legal.

Nesse mesmo entendimento, a licença ambiental é um ato discricionário *sui generis* e não um ato vinculado, na medida em que muitas vezes os estudos ambientais oferecem respostas complexas e múltiplas que devem ser sopesadas pelo Poder Público. Ainda que a avaliação de impactos ambientais seja desfavorável, é necessário escolher entre a opção que melhor compatibilize o desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente (FIORILLO, 2011).

Não obstante, durante o processo de Licenciamento Ambiental pode ocorrer o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e as Audiências Públicas. O art. 225, §1º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, determina exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Assim, o EPIA torna-se obrigatório quando a instalação, ampliação de obra ou atividade cause significativo impacto ou significativa degradação ambiental. Possui caráter público, e qualquer pessoa pode ler o relatório final do estudo, Relatório de Impacto de Meio Ambiente (RIMA), o qual refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental⁵¹, em linguagem acessível à população.

A Resolução CONAMA 09/87, que trata das Audiências Públicas referidas na Resolução CONAMA 01/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimir as dúvidas e recolher dos presentes as críticas e sugestões a respeito. Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade

⁵⁰ De acordo com as literaturas de: Édis Milaré; Celso Antônio Pachêco Fiorillo; Paulo de Bessa Antunes; e outros (FARIAS, 2007).

⁵¹ Ver art. 9º, da Resolução CONAMA 01/86.

civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão ambiental promoverá a realização de Audiência Pública.

Em outro turno, destaca-se o direito de petição do cidadão de requer aos Poderes Públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário) medidas de proteção de seus direitos, entre estes, a defesa do meio ambiente, assim outorgado pelo art. 5º, inciso XXXIV, da CF/88: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direito ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

Por fim, a Lei Federal 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conhecida como a “Lei de Crimes Ambientais”, possibilita abertura para qualquer pessoa, constatando infração ambiental, dirigir representação autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo do SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha, para efeito do exercício do seu poder de polícia⁵².

⁵² Art. 70, § 2º, da Lei 9.605/98.

2 COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Este segundo capítulo tem por objetivo discutir os aspectos legais e conceituais da Compensação Ambiental, passando pelos principais aspectos da Lei Federal 9.985/00 (Lei do SNUC). Neste analisa-se também o Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Estado do Pará (SEUC/PA), por meio de uma visão geral das Unidades de Conservação instituídas pelo Poder Público no cenário estadual. Por seguinte, é dado enfoque teórico-jurídico do instituto da Compensação Ambiental que trata a Lei 9.985/00, com os destaques para pontos relevantes da Compensação Ambiental: a exigibilidade, sua inter-relação com o Princípio do Poluidor Pagador, a natureza jurídica e a ordem de prioridades na destinação dos recursos da Compensação Ambiental.

2.1 COMPENSAÇÃO E COMPENSAÇÃO AMBIENTAL: ASPECTOS CONCEITUAIS E LEGAIS

O entendimento sobre a Compensação Ambiental a ser abordada no presente trabalho advém da Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui no país o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

Desse modo, depreende-se evitar o uso indiscriminado de outros aspectos conceituais e legais referentes à temática da compensação, em especial, na seara jurídica. As “medidas compensatórias” relacionadas com a ocorrência de danos ao meio ambiente, por exemplo, são por vezes utilizadas indevidamente para expressar a “Compensação Ambiental” e vice-versa, podendo, inclusive, gerar certo grau de confusão tanto por parte da comunidade técnico/científica e quanto pela sociedade (FARIA, 2008).

Em outra parte, as expressões “royalties” e “compensação financeira”, previstas na legislação brasileira, embora não estejam relacionadas diretamente com a política de proteção do meio ambiente, também podem conduzir a diversos conflitos socioambientais. Daí a necessidade de distinção conceitual e de seus institutos legais das expressões por ora mencionadas, para melhor usufruto do estudo da Compensação Ambiental.

Inicialmente, as “medidas compensatórias” surgem por ocasião da impossibilidade de recuperação total de bens ambientais como forma de reparação civil, em consonância com o Princípio do Poluidor-Pagador, que compõe o Direito Ambiental brasileiro. O art. 3º da Lei 7.247, de 24 de julho de 1985, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente ao consumidor, a bens e direitos de

valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, aduz que “a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”⁵³.

As “medidas compensatórias”, portanto, são aquelas destinadas a compensar impactos ambientais negativos, e são tomadas, voluntariamente, pelos responsáveis por esses impactos ou exigidas pelo órgão ambiental competente. Elas destinam-se a compensar impactos irreversíveis e inevitáveis e distinguem-se das denominadas “medidas mitigadoras”, destinadas a prevenir impactos adversos ou a reduzir aqueles que não podem ser evitados (FARIA, 2008).

Considera-se oportuno frisar também a existência das medidas preventivas que são aquelas que visam obstar a ocorrência de um dano ou de um impacto ambiental negativo, mediante a adoção de instrumentos ou procedimentos que eliminem qualquer ameaça nesse sentido, a exemplo, a poluição dos corpos d’água pode ser evitada por meio de tratamento prévio dos esgotos domésticos e industriais (BECHARA, 2009). No mesmo trajeto, Bechara (2009, p. 167) aduz o entendimento que “a compensação não é nem medida preventiva nem medida mitigadora de impacto ambiental negativo. Aliás, tão distinta ela é que terá lugar onde as medidas preventivas e mitigadoras não puderem ser implantadas”.

Por seu turno, o fundamento da “compensação financeira” está previsto na Constituição Federal de 1988, que assegurou aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração⁵⁴.

Essa compensação financeira ficou conhecida como “Compensação Financeira pela Utilização e Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica” (CFURH) e “Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais” (CFEM)⁵⁵.

⁵³ Em questões relacionadas com o ambiente, a expressão “compensação” é utilizada, em geral, em dois sentidos. Em sentido amplo, significa uma forma de reparação que compreende a recuperação de um ambiente alterado por uma atividade ou empreendimento, sem prejuízo de outras medidas adotadas – de natureza pecuniária ou não. Contudo, quando nos referimos a “medidas compensatórias”, passamos a conferir um sentido estrito à expressão. Nesse caso, estaríamos nos referindo a medidas de cunho não necessariamente pecuniário (FARIA, 2008, p. 10). Existe também a chamada figura jurídica da “Compensação por Equivalência Ecológica”, ou seja, a restauração do meio ambiente *in natura ex situ*. Tem por objetivo substituir a reparação *in situ* por uma compensação em outro local, que propicie funções ecológicas equivalentes (art. 84, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor e art. 461, §1º, do Código de Processo Civil – em ambos os diplomas, vislumbra-se quando o intuito é a obtenção do resultado prático equivalente).

⁵⁴ Art. 20, § 1º, da CF/88.

⁵⁵ A Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989, institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de

Nota-se que os mecanismos de compensação financeira, aqui representados pelos CFURH, pela CFEM e pelos “royalties”, advêm de mandamentos constitucional, legal e infralegal bem delineados. Nessa linha, Faria (2008, p.8) estatui que “essa condição reduz substancialmente o grau de judicilização do processo que envolve a aplicação dessa forma de compensação”.

Outro exemplo em que se vislumbra a ocorrência da “Compensação Financeira” é a Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996, conhecida como a “Lei Kandir”⁵⁶, que trouxe a completa desoneração do ICMS⁵⁷ das operações que destinassem mercadorias ao exterior, alcançando inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados⁵⁸. Em contrapartida, com o objetivo de preservar as finanças públicas dos governos subnacionais e de viabilizar politicamente a aprovação da “Lei Kandir”, o Governo Federal reconheceu a necessidade de se estabelecer uma compensação financeira temporária aos Estados e Municípios⁵⁹.

No que tange à expressão “royalties”, esta é utilizada amplamente nos setor de exploração de petróleo⁶⁰ e gás natural ou gás⁶¹. Faria (2008, p. 6) afirma que “no setor elétrico, essa expressão só é utilizada para o caso da hidrelétrica Itaipu, um empreendimento binacional”. Os “royalties” tratam, portanto, da arrecadação gerados pela prospecção de misturas de hidrocarbonetos, disciplinado pela Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997 (“Lei do Petróleo”).

Atualmente, a Compensação Ambiental, *strictu sensu*⁶², é entendida como um mecanismo financeiro que visa a contrabalançar os impactos ambientais ocorridos ou previstos no processo de Licenciamento Ambiental. Trata-se, portanto de um instrumento relacionado com a impossibilidade de mitigação, imposto pelo ordenamento jurídico aos

geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências (art. 21, inciso XIX, da CF/88).

⁵⁶ A “Lei Kandir” foi posteriormente “constitucionalizada” pela Emenda Constitucional nº 42/2003, que alterou o art. 155, § 2º, inciso X, “a”, para conceder imunidade do ICMS para toda e qualquer operação de exportação e garantir ao exportador o aproveitamento do respectivo crédito.

⁵⁷ O Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) é o principal tributo de competência estadual previsto no art. 155, inciso II, da CF/88.

⁵⁸ Arts. 3º, inciso II, e 32, inciso I, da LC 87/96.

⁵⁹ Art. 31, da LC 87/96 e respectivo Anexo.

⁶⁰ Todo e qualquer hidrocarboneto líquido em seu estado natural, a exemplo do óleo cru e condensado (art. 6º, inciso I, da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997).

⁶¹ Todo hidrocarboneto que permaneça em estado gasoso nas condições atmosféricas normais, extraído diretamente a partir de reservatórios petrolíferos ou gaseíferos, incluindo gases úmidos, secos, residuais e gases raros (art. 6º, inciso I, da Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997).

⁶² Na perspectiva ecológica, pois a legislação prevê que a destinação dos recursos deve ser para criar e apoiar a gestão das Unidades de Conservação de proteção integral.

empreendedores, sob a forma preventiva implícita nos fundamentos do Princípio do Poluidor-Pagador. Nesse contexto, a licença ambiental elimina o caráter de ilicitude do dano causado ao ambiente do ato, porém não isenta o causador do dever de indenizar (FARIA, 2008).

Cumprе mencionar que o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 2, de 1994, aprovou o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992, na Cidade do Rio de Janeiro. A compensação, como instituto de proteção ambiental, está expressamente prevista nessa Convenção. Não obstante, o instituto da Compensação Ambiental passou a ser aplicado efetivamente a partir da edição da Lei 9.985/2000, a Lei do SNUC e pela Resolução CONAMA 371, de 5 de abril de 2006, conforme melhor se apresenta no item a seguir.

2.2 A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NA LEI DO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (SNUC)

A Compensação Ambiental tem uma origem histórica associada principalmente aos grandes projetos do setor elétrico brasileiro, em especial àqueles situados na Amazônia, como uma forma de criação de áreas voltadas à conservação da biodiversidade das áreas afetadas pelos empreendimentos. Desse modo, o empreendedor que alterasse, com a implantação do seu projeto, uma parcela do ambiente natural, tornar-se-ia obrigado a viabilizar a existência de uma unidade de conservação de proteção integral (FARIA, 2008).

Dessa forma, as áreas especialmente protegidas pelo Poder Público, em especial, as Unidades de Conservação (UC), tornaram-se instrumento de gestão ambiental que visa garantir a preservação e conservação da diversidade biológica e dos serviços ecológicos.

No Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) foi instituído pela Lei Federal 9.985, de 18 de julho de 2000, que regulamentou o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, com a finalidade, dentre outras previstas em lei, de contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais, além de proteger as espécies ameaçadas de extinção, contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais e promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais⁶³.

No mesmo trajeto, o instituto da Compensação Ambiental (CA) está previsto no art. 36 da Lei do SNUC como um mecanismo financeiro de compensação pelos efeitos de

⁶³ Art. 4º, da Lei 9.985/2000.

impactos não mitigáveis decorrentes da implantação de empreendimentos considerados efetivos ou potencialmente poluidores identificados no Estudo de Impacto Ambiental em sede de licenciamento ambiental.

Não há como dissociar a discussão da Compensação Ambiental do processo de Licenciamento Ambiental. Embora ambos os institutos sejam sustentados por leis distintas, a Compensação só pode ser viabilizada como consequência do Licenciamento, principalmente se examinada à luz da manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do tema, ocorrida em sessão de 9 de abril de 2008, a ser analisada neste trabalho (FARIA, 2008).

Trata-se, portanto, de um instrumento de melhoria da qualidade das unidades de conservação, sendo corolário direto do princípio do poluidor/pagador⁶⁴, na medida em que obriga, de acordo com a legislação vigente, aquele que degrada o meio ambiente a "apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação".

2.2.1 A Lei do SNUC e seus aspectos legais

O modelo de Unidades de Conservação adotado no Brasil, nos países em desenvolvimento, é um dos principais elementos na seara estratégica da natureza. Sua criação pode ser considerada importante estratégia de controle do território, já que estabelece limites e dinâmicas de uso e ocupação específicos (ARRUDA, 1999; MEDEIROS, 2006).

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei 6.938/81, em seu art. 9º, inciso VI, faz previsão da “criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas”⁶⁵. Neste aspecto, pode-se afirmar que a criação de Unidades de Conservação é considerada, no âmbito das áreas protegidas, como um dos principais instrumentos da política ambiental brasileira.

A PNMA pode ser entendida como uma universalidade de instrumentos legais, científicos, teóricos, políticos e econômicos criados a serviço do desenvolvimento sustentável e da preservação do meio ambiente. A instituição de Unidades de Conservação é um dos instrumentos legais que a Administração Pública possui para defender, proteger e preservar o bem público, pois todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A criação

⁶⁴ Este princípio está previsto como um dos objetivos da Lei 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, e visa “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (art. 4º, inciso VII).

⁶⁵ Redação dada pela Lei 7.804/89.

desses espaços protegidos é fundamental para assegurar a eficácia do mandamento constitucional e garantir o equilíbrio ecológico (ANTUNES, 2008; BENATTI, 1999).

A criação de Unidades de Conservação possui amparo no art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, quando incumbe ao Poder Público “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção”.

Cumprido destacar que o conceito constitucional de espaços territoriais protegidos engloba não apenas as Unidades de Conservação, como também as áreas de preservação permanente, reserva legal, biomas constitucionalmente protegidos (a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, previstos no art. 225, § 4º, da Constituição Federal) e as reservas de biosfera. Os espaços territoriais especialmente protegidos constituíram gênero, do qual as Unidades de Conservação seriam espécie (SANTILLI, 2005).

Com o objetivo de conter o avanço populacional desenfreado, a instituição de Unidades de Conservação contribui para a preservação dos recursos naturais, pois incentiva o uso adequado desses espaços, sendo fundamental a participação popular no processo de criação de uma UC, ou seja, a decisão da criação de uma nova unidade de Conservação da natureza deve ser uma decisão coletiva, precedida de debates e esclarecimentos sobre a importância da área a ser preservada (BENATTI, 1998).

Do ponto de vista de legislação, a *Lex Fundamental*, em seu art. 24, inciso VI, garante à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência para legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição. Ocorre também a possibilidade de que o Município suplemente tanto a legislação federal e estadual sobre assuntos de interesse local, (art. 30, incisos I e II, da CF/88), sem contrariar, porém, as normas gerais da União e dos Estados.

Destarte, a criação e a manutenção de Unidades de Conservação é uma atribuição de todos os níveis do poder público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) de acordo com o que prescreve a Lei 9.985/00 e seu regulamento, Decreto Federal 4.340, de 22 de agosto de 2002⁶⁶.

⁶⁶ Contudo, é cediço que a alteração e a supressão dos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos somente se dará mediante lei, de acordo com o art. 225, § 1º, inciso III da CF/88.

Em reforço ao exposto, o SNUC foi instituído pela Lei Federal 9.985/00, que regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal⁶⁷, tendo o Decreto 4.340/02 como seu regulamento. Neste aspecto legal, portanto, conclui-se que Unidades de Conservação constituem-se como categoria de área protegida mais específica e efetiva, fazendo com que a diferencie das demais espécies⁶⁸.

De acordo com as características legais contidas na Lei do SNUC, pode-se citar: é um espaço territorial que se destaca por possuir um conjunto "único" ou representativo das características naturais consideradas como relevantes; é legalmente instituída para a proteção da natureza, com objetivos e limites definidos; possui um regime específico de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção; e é permanente.

A Lei do SNUC definiu Unidade de Conservação como sendo um “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivo de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”⁶⁹.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação é composto por 310 unidades federais, 397 estaduais, 60 municipais e 973 Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN). Em área, as Unidades de Conservação brasileiras abrangem cerca de 1.299.182km² do território continental e marinho nacional. Do total, 748.397km² pertencem à esfera federal, 546.523km² à estadual e 4.262km² à municipal (SOUSA et al., 2011).

As Unidades de Conservação são criadas por ato do Poder Público, que pode ser por lei ou mediante decreto⁷⁰. Contudo, a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica, conforme prescreve o art. 22, § 7º, da Lei do SNUC⁷¹. O citado diploma legal prevê ainda que a criação de uma Unidade de

⁶⁷ Art. 225 (...) § 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (...) VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

⁶⁸ Já comentado, as UC possuem instituto jurídico próprio, o que as diferem das demais espécies de áreas protegidas: áreas de preservação permanente, a reserva legal e as terras indígenas.

⁶⁹ Art. 2º, inciso I, da Lei 9.885/00.

⁷⁰ Art. 22, da Lei 9.885/00.

⁷¹ Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público. (...) § 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

Conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública⁷² que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser no seu regulamento (Decreto Federal 4.340/02).

O SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições: órgão consultivo e deliberativo - o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com as atribuições de acompanhar a implementação do Sistema; órgão central - o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema; e os órgãos executores - o Instituto Chico Mendes⁷³ e o IBAMA (em caráter supletivo), os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação⁷⁴.

A lei do SNUC, em seu art. 30, possibilita a chamada “gestão compartilhada” (co-gestão) de UC: “as unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão”, sem, contudo, afastar o órgão ambiental de suas responsabilidades com a integridade dos atributos ecológicos da unidade. Portanto, a gestão compartilhada de unidade de conservação por OSCIP⁷⁵ é regulada por Termo de Parceria firmado com o órgão executor, nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999⁷⁶.

Vale destacar que uma ferramenta fundamental para aproximar a participação da população para a proteção da biodiversidade é o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), previsto na Lei do SNUC para divulgar e colocar à disposição do público interessado os dados sobre as unidades de conservação federais, estaduais e municipais. De acordo com o art. 50 da Lei, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) deve manter um cadastro, com a colaboração dos órgãos gestores das unidades de conservação, sendo os últimos responsáveis pela inserção e atualização das informações das unidades cadastradas (SOUSA et al., 2011).

⁷² Com exceção da Estação Ecológica e da Reserva Biológica que não necessitam de consulta pública, art. 5º, § 4º, da Lei 9.985/00.

⁷³ A partir da Lei Federal 11.516, de 28 de outubro de 2007, o ICMBio assume as atribuições do IBAMA no tocante à gestão de UCs federais.

⁷⁴ Redação dada pela Lei nº 11.516/07.

⁷⁵ Ver arts. 22 (sobre os requisitos), 23 (sobre edital para seleção) e 24 (relatórios de atividades) do Decreto 4340/02.

⁷⁶ Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.

Como exemplo de programas e projetos que apóiam a implantação e gestão do SNUC no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), destacam-se o ARPA⁷⁷ (Áreas Protegidas da Amazônia), com duração prevista de dez anos para expandir, consolidar e manter uma parte do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) no Bioma Amazônia, protegendo pelo menos 50 milhões de hectares e promovendo o desenvolvimento sustentável da região⁷⁸; e o PCE⁷⁹ (Projeto Corredores Ecológicos), integrante do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil que atua em dois corredores: o Corredor Central da Mata Atlântica (CCMA) e o Corredor Central da Amazônia (CCA)⁸⁰.

2.2.1.1 Categorias de unidades de conservação: proteção integral e de uso sustentável

A Lei do SNUC prevê dois grupos ou categorias, que são as Unidades de Proteção Integral e as Unidades de Uso Sustentável. Nas Unidades de Proteção Integral, o objetivo básico é preservar a natureza; elas são destinadas à manutenção dos ecossistemas, livres de alterações causadas pela intervenção humana, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na própria lei. Abriga cinco categorias: Estação Ecológica (ESEC); Reserva Biológica (REBIO); Parque Nacional (PARNA); Monumento Natural (MONAT); e Refúgio da Vida Silvestre (RVS).

⁷⁷ O Decreto 4326, de 08 de agosto de 2002, institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia.

⁷⁸ O ARPA é implementado por uma parceria entre o MMA, o IBAMA, governos estaduais e municipais da Amazônia, o Fundo para o Meio Ambiente Global (GEF), o Banco Mundial, o KfW (banco de cooperação do governo da Alemanha), a GTZ (agência de cooperação da Alemanha), o WWF-Brasil, o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), e organizações da sociedade civil. Juntos, esses parceiros comprometeram-se em investir US\$ 400 milhões ao longo de 10 anos na criação, consolidação e manutenção de áreas protegidas na Amazônia. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sca/arpa/>. Acesso em 18 jun. 2012.

⁷⁹ Corredores Ecológicos são áreas que possuem ecossistemas florestais biologicamente prioritários e viáveis para a conservação da biodiversidade na Amazônia e na Mata Atlântica, compostos por conjuntos de unidades de conservação, terras indígenas e áreas de interstício. Sua função é a efetiva proteção da natureza, reduzindo ou prevenindo a fragmentação de florestas existentes, por meio da conexão entre diferentes modalidades de áreas protegidas e outros espaços com diferentes usos do solo.

⁸⁰ A participação das populações locais, comprometimento e conectividade são elementos importantes para a formação e manutenção dos corredores na Mata Atlântica e na Amazônia. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/index.php/areas-protegidas/programas-e-projetos/item/73>. Acesso em 17 jun. 2012.

Quadro 01 – Unidades de Conservação de Proteção Integral.

CATEGORIA	OBJETIVO
Estação Ecológica (EE)	É a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas. A posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.
Reserva Biológica (REBIO)	É a preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.
Parque Nacional (PARNA)	Tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.
Monumento Natural (MONAT)	Tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica. Pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários.
Refúgio de Vida Silvestre (RVS)	Tem como objetivo proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória.

Fonte: Lei nº 9.985/00.

Por sua vez, as Unidades de Uso Sustentável têm como objetivo básico a compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos de forma socialmente justa e economicamente viável, contendo sete categorias: Área de Proteção Ambiental (APA); Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE); Floresta Nacional (FLONA); Reserva Extrativista (RESEX); Reserva de Fauna (RF); Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS); e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

Quadro 02 – Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

CATEGORIA	OBJETIVO
Área de Proteção Ambiental (APA)	É uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.
Área de Relevante Interesse Ecológico	É uma área, em geral, de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de

(ARIE)	conservação da natureza.
Floresta Nacional (FLONA)	É uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.
Reserva Extrativista (RESEX)	É uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.
Reserva de Fauna (RF)	É uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.
Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	É uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.
Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	É uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. O gravame de que trata este artigo constará de termo de compromisso assinado perante o órgão ambiental, que verificará a existência de interesse público, e será averbado à margem da inscrição no Registro Público de Imóveis.

Fonte: Lei nº 9.985/00.

Diante do contexto apresentado, denota-se que a participação social na gestão de unidades de conservação é um fator elementar abarcado pela Lei do SNUC, expressamente enumerado no art. 5º, inciso III, quando aduz como uma de suas diretrizes, assegurar a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Sobre o paradigma inspirado no socioambientalismo relacionado à participação social na gestão das unidades de conservação previstas na Lei do SNUC, Santilli (2005, p. 159) assevera que “a articulação entre meio ambiente e democracia é promovida pelo socioambientalismo, e a participação social na gestão ambiental, um dos princípios basilares e norteadores da legislação constitucional e infraconstitucional e de toda a política ambiental”.

Exemplificando, a autora alhures afirma que os colegiados ambientais, como o CONAMA e o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), são integrados por representantes da sociedade civil. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), que é constitucionalmente exigido para qualquer atividade ou obra causadora de significativa degradação do meio ambiental, é outro instrumento-chave da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), e também só se convalida com a ampla publicidade, por meio do acesso dos cidadãos interessados e da realização de audiência pública (SANTILLI, 2005).

2.2.1.2 O Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) do Estado do Pará.

No Estado do Pará, a Lei 5.887, de 09 de maio de 1995, que dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente, estabelece que para assegurar a proteção do patrimônio natural e do potencial energético, compete ao Poder Público garantir os espaços territoriais especialmente protegidos previstos na legislação em vigor, bem como os que vieram a ser assim declarados por ato do Poder Público⁸¹.

O citado diploma legal estabelece que os espaços territoriais especialmente protegidos são instrumentos de ação da política estadual, por meio da criação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), constituído pelas Unidades de Conservação da Natureza já existentes e pelas que vierem a ser criadas, e será administrado pelo órgão ambiental, conforme dispõe o art. 82 da lei.

As UC's integrantes do SEUC são classificadas de acordo com seus objetivos, em três grupos que comportam categorias de manejo, e são baseadas em estudos e pesquisas das vocações naturais e condições socioeconômicas das áreas selecionadas, conforme art. 83 da lei, *in verbis*:

Art. 83 - As unidades de conservação integrantes do SEUC serão classificadas de acordo com seus objetivos, em três grupos, que comportam categorias de manejo, baseadas em estudos e pesquisas das vocações naturais e condições sócio-econômicas das áreas selecionadas, quais sejam:

I - Unidades de Proteção Integral, que têm como características básicas a proteção total dos atributos naturais, a preservação dos ecossistemas em estado natural com o mínimo de alterações e o uso indireto de seus recursos;

II - Unidades de Manejo Provisório, que têm como características básicas a proteção total, de forma transitória dos recursos naturais e o uso indireto sustentável por parte das comunidades tradicionais;

III - Unidades de Manejo Sustentável, que têm como características básicas a proteção parcial dos atributos naturais e/ou uso direto dos recursos disponíveis em regime de manejo sustentado.

Vale frisar que as categorias de manejo das unidades de conservação, de que trata o artigo anterior, e o uso das áreas adjacentes às unidades de conservação da natureza são disciplinadas pelo Poder Público, respeitadas as características regionais.

O Estado do Pará, segundo maior estado do país, possui uma extensão territorial de 1.247.950,003 km² (IBGE, 2011), e de acordo com dados da Secretaria de Estado de Meio

⁸¹ Art. 6º, inciso I, da Lei 5.887/95.

Ambiente, existem oficialmente 86 (oitenta e seis) unidades de conservação criadas nos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, perfazendo um total de 41.391,838,8 ha, ou seja, 33, 17% da superfície do Estado, de acordo com o mapa (Anexo). Das 86 (oitenta e seis) UC's criadas, 21 (vinte e uma) são UC estaduais, sendo que 07 (sete) pertencem ao Grupo de Proteção Integral e 14 (quatorze) do Grupo de Uso Sustentável, e algumas já foram beneficiadas com recursos oriundos da compensação ambiental que trata o art. 36 da Lei do SNUC (SEMA, 2011).

Quadro 03 – Grupo de unidades de conservação de proteção integral no Estado do Pará.

Nº	CATEGORIA DE MANEJO E DENOMINAÇÃO	ENTIDADE RESPONSÁVEL	ÁREA NO ESTADO (Ha)	% DO ESTADO	ATO LEGAL DE CRIAÇÃO	LOCALIZAÇÃO
Grupo: Proteção Integral - PI (5.435.849ha - 4,35%)						
1	Parque Estadual do Utinga	SEMA	1.206	0,001	Decreto nº 1.552, de 03/05/93 - DOE 04/05/93 Decreto nº 1.330, de 02/10/08 - DOE 03/10/08	Nordeste; 01°23'13" à 01°26'02" Lat. Sul e 48°23'50" à 48°26'47" Long. W.Gr.; município de Belém
2	Parque Estadual da Serra dos Martírios/Andorinhas	SEMA	24.897	0,020	Lei nº 5.982, de 25/07/96 - DOE 26/07/96, republicado em 12/11/96	Sudeste; coord. geog. 06°04'36" à 06°22'39" Lat. Sul e 48°23'06" à 48°35'20" Long. W.Gr.; rio Araguaia; município de São Geraldo do Araguaia
3	Parque Estadual Monte Alegre	SEMA	5.800	0,005	Lei nº 6.412, de 09/11/01 - DOE 13/11/01	Oeste, margem esquerda do rio Amazonas, município de Monte Alegre
4	Parque Estadual Charapucu	SEMA	65.181,94	0,052	Decreto nº 2.592, de 09/11/2010 DOE nº 31.788, de 10/11/2010	Município de Afuá
5	Reserva Biológica Maicuru	SEMA	1.151.760	0,923	Decreto nº 2.610, de 04/12/06. DOE 07/12/06	Municípios de Almerim e Monte Alegre.
6	Estação Ecológica do Grão-Pará	SEMA	4.245.819	3,403	Decreto nº 2.609, de 04/12/06. DOE 07/12/06	Municípios de Alenquer, Monte Alegre, Óbidos e Oriximiná.
7	Refúgio de Vida Silvestre Metrópole da Amazônia	SEMA	6.367	0,005	Decreto nº 2.211, de 30.03.10 - DOE 01/04/10	Municípios de Ananindeua, Benevides, Marituba e Santa Isabel do Pará

Fonte: SEMA, 2011.

Quadro 04 – Grupo de unidades de conservação de uso sustentável no Estado do Pará.

Nº	CATEGORIA DE MANEJO E DENOMINAÇÃO	ENTIDADE RESPONSÁVEL	ÁREA NO ESTADO (Ha)	% DO ESTADO	ATO LEGAL DE CRIAÇÃO	LOCALIZAÇÃO
Grupo: Uso Sustentável - US (15.705.949ha - 12,59%)						
1	Área de Proteção Ambiental do Arquipélago do Marajó - APA Marajó	SEMA	5.500.000	4,408	Art. 13, § 2º da Constituição do Estado do Pará, promulgada em 05/10/89	Norte/Nordeste; 00°40'00" Lat. Norte 01°50'00" Lat. Sul e 48°10'00" à 51°13'00" Long. W.Gr.; oceano Atlântico, rio Amazonas, baía do Marajó
2	Área de Proteção Ambiental de Algodão-Maiandeuá - APA Algodão	SEMA	2.378	0,002	Lei nº 5.621, de 27/11/90 - DOE 06/12/90	Nordeste; 00°34'45" à 00°37'30" Lat. Sul e 47°32' 05" à 47°34'12" Long. W.Gr.; município de Maracanã
3	Área de Proteção Ambiental da Região Metropolitana de Belém	SEMA	6.020 Total: 7.226	0,005	Decreto nº 1.551, de 03/05/93 - DOE 04/05/93 Decreto nº 1.329, de 02/10/08 - DOE 03/10/08	Nordeste; 01°22'00" à 01°28'30" Lat. Sul e 48°20' 30" à 48°27'30" Long. W.Gr.; municípios de Belém e Ananindeua
4	Área de Proteção Ambiental de São Geraldo do Araguaia - APA Araguaia	SEMA	29.655	0,024	Lei nº 5.983, de 25/07/96 - DOE 26/07/96	Sudeste; coord. geog. 06°03'30" à 06°22'44" Lat. Sul e 48°23'27" à 48°36'13" Long. W.Gr.; rio Araguaia; município de São Geraldo do Araguaia
5	Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu	SEMA	1.500	0,001	Lei nº 6.083, de 13/11/97 - DOE 17/11/97	Nordeste; 01°29'20" à 01°31'11" Lat. Sul e 48°25' 54" à 48°29'34" Long. W.Gr.; município de Belém
6	Área de Proteção Ambiental Paytuna	SEMA	56.129	0,045	Lei nº 6.426, de 17/12/01 - DOE 19/12/01	Oeste; 01 0 58'07" Lat. Norte à 02 0 13'04" Lat. Sul, 54 0 05'25" à 54 0 21'46" Long W, município de Monte Alegre
7	Área de Proteção Ambiental do Lago de Tucuruí	SEMA	503.490 Total: 568.667	0.403	Lei nº 6.451, de 08/04/02 - DOE 11/04/02	03 0 41'58" à 04 0 59'10" Lat. Sul e 49 0 59'48" à 49 0 09'48" Long. W.Gr.; municípios de Breu Branco, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento e Tucuruí
8	Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu	SEMA	1.679.280	1,346	Decreto 2.612 de 04/12/06	Municípios de São Félix do Xingu e Altamira
9	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Alcobaça	SEMA	36.128	0,029	Lei nº 6.451, de 08/04/02 - DOE 11/04/02	Municípios de Novo Repartimento e Tucuruí
10	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Pucuruí-Ararão	SEMA	29.049	0,023	Lei nº 6.451, de 08/04/02 - DOE 11/04/02	Municípios de Novo Repartimento e Tucuruí
11	Floresta Estadual de Faro	SEMA	635.935	0,510	Decreto 2.605 de 04/12/06 - DOE 07/12/2006	Municípios de Faro e Oriximiná
12	Floresta Estadual do Iriri	SEMA	440.493	0,353	Decreto 2.606 de	Município de Altamira

					04/12/06 - DOE 07/12/06	
13	Floresta Estadual do Trombetas	SEMA	3.172.978	2,543	Decreto 2.607 de 04/12/06 - DOE 07/12/06	Municípios de Oriximiná e Óbidos.
14	Floresta Estadual do Paru	SEMA	3.612.914	2,896	Decreto 2.608 de 04/11/06-DOE 07/12/06	Municípios de Almerim, Monte Alegre, Alenquer, Prainha e Óbidos.

Fonte: SEMA, 2011.

2.3 A COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NA LEI DO SNUC: PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR; NATUREZA JURÍDICA; EXIGIBILIDADE; ORDEM DE PRIORIDADES NA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

A Compensação Ambiental relativa à manutenção e apoio às unidades de conservação teve origem no direito brasileiro por meio da Resolução CONAMA 10/87⁸², modificada pela Resolução CONAMA 02/96, e revogada expressamente com o advento da Resolução CONAMA 371/2006, que estabeleceu diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de compensação ambiental de acordo com a Lei do SNUC.

Como já mencionado, o instituto da Compensação Ambiental está previsto no art. 36 da Lei Federal 9.985/00, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), como um mecanismo financeiro de compensação pelos efeitos de impactos não mitigáveis decorrentes da implantação de empreendimentos considerados efetivos ou potencialmente poluidores identificados no processo de licenciamento ambiental⁸³.

Trata-se, portanto, de um instrumento cujo recurso financeiro é vinculado a apoiar a melhoria da qualidade das unidades de conservação⁸⁴, sendo corolário direto do Princípio do Poluidor-Pagador⁸⁵ (PPP), na medida em que obriga aquele de degrada o meio ambiente a "apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação"⁸⁶.

⁸² Estabelecia que para contrabalançar, ou recompensar, ou equilibrar, ou reparar as perdas ambientais com a destruição de florestas e outros ecossistemas nos casos de licenciamento de atividades e obras de grande porte, deveria o empreendedor implantar uma estação ecológica, preferencialmente junto à área de impacto.

⁸³ O Licenciamento Ambiental é processo administrativo que submete as atividades potencialmente poluidoras ao controle dos órgãos estatais competentes previstos na Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) e na Resolução CONAMA 237/97.

⁸⁴ As unidades de conservação possuem previsão constitucional por força do art. 225, § 1º, inciso IV, da CF/88.

⁸⁵ A Carta do Rio sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (Rio 92), também faz menção ao PPP, cuja tradução se extrai o seguinte: "as autoridades nacionais devem se esforçar para promover a internalização dos custos de proteção do meio ambiente e o uso dos instrumentos econômicos, levando em conta o conceito de que o poluidor

O PPP está previsto no art. 4º, inciso VII da Lei 6.938/81, referindo-se “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”. Isto não quer dizer que este princípio tem como propósito conceder ao empreendedor o “direito de poluir” ou “poluir mediante pagamento – poluidor-pagador”, mas sim de impor ao empreendedor-poluidor o dever de arcar com todas as despesas ligadas à prevenção aos danos que possam ser causados pela exploração ambiental de sua atividade durante o processo produtivo, mesmo se ainda tinha agido sem culpa, por força da responsabilidade objetiva⁸⁷.

Neste momento, torna-se oportuno a abordagem do Princípio do Poluidor-Pagador (PPP) ora esposado por Derane (2009, p.142) quando afirma que:

O princípio do poluidor-pagador (*Verursacherprinzip*) visa à internalização dos custos relativos externos de deteriorização ambiental. Tal traria como consequência um maior cuidado em relação ao potencial poluidor da produção, na busca de uma satisfatória qualidade do meio ambiente. Pela aplicação deste princípio, impõe-se ao “sujeito econômico” (produtor, consumidor, transportador), que nesta relação pode causar um problema ambiental, arcar com os custos da diminuição ou afastamento do dano.

A autora ora referenciada completa a sua reflexão expondo que durante o processo produtivo, além do produto a ser comercializado, são produzidas as chamadas “externalidades negativas” porque, embora resultante da produção, são recebidas pela coletividade, ao contrário do lucro, que é percebido pelo produtor privado. Daí a expressão “privatização de lucros e socialização de perdas”, quando identificadas as externalidades negativas. Com a aplicação do PPP, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua *internalização*. Por isso, este princípio também é conhecido como *princípio da responsabilidade* (*Verantwortungsprinzip*) (DERANE, 2009).

Oportuno mencionar que o PPP é o princípio que, com maior rapidez e eficácia ecológica, com maior economia e maior equidade social, consegue cumprir os objetivos finalísticos da política ambiental, já que o PPP atua em sintonia com os princípios da

deve, em princípio, assumir o custo da poluição, tendo em vista o interesse público, sem desvirtuar o comércio e os investimentos internacionais”.

⁸⁶ Com recursos calculados em proporção ao impacto ambiental do empreendimento, em consonância com a decisão proferida pelo STF, na ADI nº. 3.378-6/2008.

⁸⁷ “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente” (art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81).

precaução⁸⁸, da prevenção⁸⁹ e da equidade⁹⁰ na redistribuição dos custos das medidas públicas. Logo, o PPP não se trata de um princípio de responsabilidade, que atua a *posteriori*, impondo ao poluidor pagamentos para ressarcir as vítimas de danos passados, mas sim, trata-se um princípio que atua, sobretudo a título de precaução e de prevenção, e atua, portanto, antes e independentemente dos danos ao meio ambiente terem ocorrido, antes e independentemente da existência de vítimas (ARAGÃO, 2011).

No mesmo caminho, Oliveira (2009, p. 51) afirma que o PPP “é constituído sobre a lógica básica de quem afeite os lucros ou benefícios pela utilização dos recursos ambientais e deve ser responsável pelos custos resultantes dessa apropriação”. A finalidade desse princípio é, portanto, realizar a equidade social, com a finalidade de impedir que a internalização privada dos lucros decorrentes do uso negativamente impactante dos bens ambientais resulte assim na externalização social dos custos pela despoluição do meio ambiente (OLIVEIRA, 2009).

Bechara (2009, p. 166) afirma que a Compensação Ambiental “é o instrumento que impõe aos empreendimentos causadores de impactos ambientais significativos e não mitigáveis/não elimináveis pela melhor tecnologia conhecida no momento, o dever de apoiar, com recursos financeiros, a criação e implantação de unidades de conservação de proteção integral, como forma de contrabalançar os danos ambientais resultantes de tais atividades econômicas e industriais”.

Destarte, a Compensação Ambiental contida no art. 36 da Lei 9.985/00, regulamentada pelo Decreto 4.340/02⁹¹ e pela Resolução CONAMA 371/06, além de outros diplomas infralegais⁹², atua como uma forma de compartilhamento de despesas com as medidas oficiais de específica prevenção ante os empreendimentos que causem significativo impacto ambiental.

O art. 36 da lei do SNUC estabelece o seguinte:

⁸⁸ Basicamente, este princípio pode ser definido como um conjunto de medidas voltadas a prevenir, evitar ou neutralizar situações que envolvam a ocorrência de danos ambientais, em que a existência do potencial danoso é técnica e cientificamente conhecida. Para Oliveira (2009, p.54) “o princípio da precaução é um princípio nevrálgico de qualquer ação ou política ambiental, pois a natureza altamente dinâmica das questões ambientais não permite que se aguarde a verificação do dano, para posterior providência repressiva”.

⁸⁹ É um princípio básico da sociedade de risco, cuja adoção de medidas de prevenção será realizada mesmo quando houver incerteza científica ou ausência de estudos conclusivos sobre o risco ou ameaça capaz de comprometer a qualidade de vida e dos ecossistemas.

⁹⁰ O princípio da equidade intergeracional está interligado ao desenvolvimento sustentável, centrado no direito das presentes e futuras gerações de desfrutar de um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, conforme prevê o art. 225, *caput*, da CF/88.

⁹¹ Capítulo VIII, alterado pelo Decreto nº 5.566/05 (art. 31 e s/s).

⁹² Portaria 406, de 03 de novembro de 2010, baixada pelo MMA, versa sobre a criação e regulamentação da Compensação Ambiental; Portaria IBAMA nº 16, de 23 de novembro de 2011, que versa sobre o Regimento Interno do Comitê de Compensação Ambiental.

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório – EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta lei. (Grifos do autor).

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

A partir do *caput* dispositivo acima, observa-se que o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto de Meio Ambiente (EIA/RIMA), oriundo do processo de Licenciamento Ambiental⁹³, é o principal fundamento de Avaliação de Impacto Ambiental, para que o empreendedor apoie obrigatoriamente a implantação e manutenção de unidades do Grupo de Proteção Integral⁹⁴.

No mesmo trajeto, o art. 2º da Resolução CONAMA 371/06 estabelece diretrizes aos órgãos ambientais para o cálculo, cobrança, aplicação, aprovação e controle de gastos de recursos advindos de Compensação Ambiental, em conformidade com o que determina a Lei 9.985/00 (Lei do SNUC), que estabelece que o órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto ambiental causado pela implantação de cada empreendimento, fundamentado em base técnica específica que possa avaliar os impactos negativos e não mitigáveis aos recursos ambientais identificados no processo de licenciamento, de acordo com o EIA/RIMA, respeitando o princípio da publicidade.

⁹³ Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (Art. 1º, inciso I, da Resolução CONAMA 237/97).

⁹⁴ Como já comentado em outra parte, o grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional e Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre (art. 8º, da Lei 9.985/00).

No que compete ao cálculo da Compensação Ambiental, neste serão considerados os custos totais previstos para a implantação do empreendimento e a metodologia de gradação de impacto ambiental definida pelo órgão ambiental competente. Para efeito do cálculo, os empreendedores deverão apresentar a previsão do custo total de implantação do empreendimento antes da emissão da Licença de Instalação, garantidas as formas de sigilo previstas na legislação vigente. O percentual estabelecido para a Compensação Ambiental de novos empreendimentos deverá ser definido no processo de licenciamento, quando da emissão da Licença Prévia, ou quando esta não for exigível, da Licença de Instalação⁹⁵.

Em que pese a Compensação Ambiental e o Licenciamento Ambiental estejam previstos em leis distintas, nota-se que a Compensação Ambiental só será viabilizada em consequência do processo de Licenciamento Ambiental (via preventiva) de empreendimentos de significativo impacto ambiental, principalmente após a manifestação do Supremo Tribunal Federal (STF) ocorrida em 2008, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3.378-6), a ser mais bem delineado no capítulo seguinte deste estudo.

Assim, de acordo com o Decreto 4.340/02, a fixação da Compensação Ambiental, que trata o art. 36 da Lei 9.985/00, compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que irá estabelecer o grau de impacto a partir do EIA/RIMA, ocasião em que considerarão, exclusivamente, os impactos ambientais negativos e não elimináveis no meio ambiente.

Outro ponto a ser considerado é a natureza jurídica da Compensação Ambiental. Algumas literaturas apontam para a definição de tributo⁹⁶, outras como preço público⁹⁷. Nesse particular, a melhor definição da natureza jurídica da Compensação Ambiental seria a de reparação prévia ou antecipada de danos ambientais em consonância com a decisão proferida em 2008 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3.378-6 DF). Embora a natureza jurídica não fosse o objeto da presente ação⁹⁸, observou-se nas manifestações sobre a temática, que nenhum dos Ministros que participaram do julgamento tratou a Compensação Ambiental como um tributo ou um

⁹⁵ Ver arts. 3º, 4º e 5º da Resolução CONAMA 371/2006.

⁹⁶ Alguns autores defendem essa posição por entender que a natureza jurídica da Compensação Ambiental se amolda à definição de tributo contida no art. 3º do Código Tributário Nacional: “tributo é toda prestação compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

⁹⁷ Segundo o art. 16 do Código Tributário Nacional, imposto é “o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independentemente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

⁹⁸ A Corte julgou a ação, considerando inconstitucional a expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos na implantação de empreendimento”, constante no § 1º, do art. 36, da Lei 9.985/00.

preço público. A decisão do STF em sede da ADI 3378/DF será melhor delineada no próximo capítulo.

Dessa forma, a natureza jurídica da Compensação Ambiental se trata de reparação prévia ou antecipada de danos ambientais futuros em sintonia com o Princípio do Poluidor-Pagador⁹⁹. Na mesma direção, Bechara (2009, p. 169/194) mostra que:

Os estudiosos da compensação ambiental ora a definem como tributo, ora como um preço público exigido em função do usuário-pagador, ora como reparação “prévia” ou “antecipada” de danos ambientais futuros, em decorrência do princípio do poluidor-pagador. Filiamo-nos a este último grupo. (...) devida em virtude de danos não mitigáveis/não evitáveis, identificados antes mesmo de sua ocorrência concreta, quando do licenciamento ambiental da atividade¹⁰⁰.

No que compete à exigibilidade da Compensação Ambiental, de acordo com o art. 36 da Lei do SNUC, somente será exigida nos procedimentos de Licenciamento Ambiental de empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, fundado, como já mencionado, no EIA/RIMA.

A Resolução CONAMA 01/86 relacionou, de forma exemplificativa, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente¹⁰¹. No mesmo passo, a Resolução CONAMA 237/97, menciona que a localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis¹⁰².

Em outra senda, o comando normativo do art. 32 do Decreto 4.340/02, refere-se sobre a instituição da Câmara de Compensação Ambiental¹⁰³ no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, que terá como finalidade:

⁹⁹ Diante desse entendimento, ou seja, da **reparação prévia** ou **antecipada de danos ambientais futuros**, torna-se possível a aplicação dos percentuais de degradação de impactos não mitigáveis em projetos de significativo impacto ambiental que não foram objetos de Compensação Ambiental na fase do Licenciamento Ambiental a partir da edição da Lei 9.985/00.

¹⁰⁰ A autora sustenta sua posição com aval na doutrina de Paulo Affonso Leme Machado; Marcelo Rodrigues Abelha; Ana Alice Moreira de Melo; Paula da Rin Souza; Lia D. Chagas Dornelles e no Parecer/AGU/PGF/IBAMA/PROGE nº 286, de 20 de junho de 2003, p. 5.

¹⁰¹ Art. 2º, da Resolução CONAMA 01/86.

¹⁰² Art. 2º, da Resolução 237/97.

¹⁰³ Alguns atos normativos foram baixados pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), com vistas à criação e implantação da Câmara de Compensação Ambiental (Portaria 7, de 19 de janeiro de 2004, e Portaria 44, de 22 de abril de 2004) e à gestão da compensação ambiental (Instrução Normativa 47-N, de 31 de agosto de 2004) e, mais recentemente, o ato conjunto baixado pelo Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, para a criação e

Art. 32 (...)

- I - estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental;
- II - avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da compensação ambiental, de acordo com estudos ambientais realizados e percentuais definidos;
- III - propor diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das unidades de conservação; e
- IV - estabelecer diretrizes para elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação.

Serão aplicados os recursos da Compensação Ambiental previsto pelo art. 36 da Lei 9.985/00, nas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral, existentes ou a serem criadas, devendo obedecer à seguinte ordem de prioridade, de acordo com o art. 33 do Decreto 4.340/02, a saber:

Art. 33 (...)

- I - regularização fundiária e demarcação das terras;
- II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
- III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
- IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
- V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Nesse aspecto, o mandamento legal citado alhures estabelece, de forma taxativa, a aplicação dos recursos financeiros a título de Compensação Ambiental nas Unidades de Conservação de Grupo de Proteção Integral (Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre).

O aludido preceito prevê ainda que nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades:

regulação da Câmara Federal de Compensação Ambiental (Portaria Conjunta 205, de 17 de julho de 2008), integrada por representantes do governo e também do setor empresarial e da sociedade civil organizada (BECHARA, 2009). Em edição mais recente, o MMA baixou a Portaria 406, de 03 de novembro de 2010, que institui a Câmara Federal de Compensação Ambiental, também composta por representantes do governo, do setor empresarial e da sociedade civil organizada.

- I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;
- II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;
- III - implantação de programas de educação ambiental; e
- IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada¹⁰⁴.

Quando o empreendimento afetar a unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo¹⁰⁵.

A lei determina que havendo unidade de conservação diretamente afetada pelo empreendimento, esta seja "uma das beneficiárias da compensação", deixando claro, assim, que os recursos poderão ser aplicados em outras localidades, ainda que haja espaços protegidos mais próximos aos impactos (FERRAZ, 2010). No mesmo trajeto, a Resolução CONAMA 371/06 prevê as seguintes medidas a serem observadas pelo órgão ambiental licenciador:

Art. 9º O órgão ambiental licenciador, ao definir as unidades de conservação a serem beneficiadas pelos recursos oriundos da compensação ambiental, respeitados os critérios previstos no art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000 e a ordem de prioridades estabelecida no art. 33 do Decreto nº 4.340 de 2002, deverá observar:

I - existindo uma ou mais unidades de conservação ou zonas de amortecimento afetadas diretamente pelo empreendimento ou atividade a ser licenciada, independentemente do grupo a que pertençam, deverão estas ser beneficiárias com recursos da compensação ambiental, considerando, entre outros, os critérios de proximidade, dimensão, vulnerabilidade e infra-estrutura existente; e

II - inexistindo unidade de conservação ou zona de amortecimento afetada, parte dos recursos oriundos da compensação ambiental deverá ser destinada à criação, implantação ou manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral localizada preferencialmente no mesmo bioma e na mesma bacia hidrográfica do empreendimento ou atividade licenciada, considerando as Áreas Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade, identificadas conforme o disposto no Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004, bem como as propostas apresentadas no EIA/RIMA.

Parágrafo único. O montante de recursos que não forem destinados na forma dos incisos I e II deste artigo deverá ser empregado na criação, implantação ou manutenção de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral em observância ao disposto no SNUC.

¹⁰⁴ Parágrafo único do art. 33, do Decreto 4.340/02.

¹⁰⁵ Art. 36, § 3º da Lei do SNUC.

Com relação ao destino dos recursos auferidos com a Compensação Ambiental, este é certo: apoiar a criação ou a manutenção de unidades de conservação de proteção integral. Excepcionalmente, poderá ser contemplada uma unidade de conservação de uso sustentável se o empreendimento causar-lhe impacto (inclusive na sua zona de amortecimento¹⁰⁶), caso que terá que ser uma das unidades beneficiadas pela compensação, e, mais que isso, a licença ambiental dependerá de autorização do órgão gestor da referida unidade (RODRIGUES, 2007).

¹⁰⁶ Zona de amortecimento é o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade (art. 2º, inciso XVIII, da Lei 9.985/2000).

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARÁ

Este derradeiro capítulo tem como objetivo analisar a Participação Social na política de Compensação Ambiental no Estado do Pará, os avanços e entraves dos processos participativos que envolvam o planejamento e a tomada de decisão sobre a aplicação e gestão dos recursos oriundos da Compensação Ambiental. Foram examinados também os marcos legais e o desenho institucional dos órgãos colegiados, assim como as discussões e interpretações da pesquisa empírica com os gestores públicos, membro do Ministério Público do Estado, representantes da Câmara de Compensação Ambiental (CCA/PA) e dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação do PEUt e da APA Combu e de suas comunidades residentes e de seu entorno.

3.1 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO DO PARÁ (CCA/PA)

No Estado do Pará, o instituto da Compensação Ambiental se encontra disciplinado por meio de normas infralegais. A Portaria 144, de 13 de março de 2007, baixada pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA/PA), que tratou da criação da Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Pará (CCA/PA), de caráter deliberativo, tem o objetivo de analisar, estudar e propor a aplicação da compensação ambiental em unidades de conservação, existentes ou a serem criadas no âmbito do Estado, com as seguintes atribuições:

Art. 2º (...)

- I. **Analisar** e propor a aplicação da compensação ambiental em unidades de conservação estaduais, existentes ou a serem criadas;
- II. **Decidir** sobre procedimentos administrativos e financeiros para execução da compensação ambiental, e propor ao Secretário normatização necessária a esse fim;
- III. **Examinar** e decidir sobre os recursos administrativos de revisão de gradação de impactos ambientais;
- IV. **Manter** grupo de trabalho permanente para avaliação e revisão da metodologia de gradação de impactos ambientais;
- V. **Analisar** e propor ao Secretário o plano de aplicação dos recursos de compensação ambiental.
- VI. **Monitorar** e revisar os planos de aplicação dos recursos. (Grifos do autor).

Recentemente, a composição da Câmara de Compensação Ambiental (CCA/PA) sofreu alteração de representantes por meio da Portaria 2.770, de 29 de dezembro de 2011,

editada pela SEMA/PA, que alterou a composição anterior prevista na Portaria 144/07/SEMA¹⁰⁷, passando a ter a seguinte composição:

Art. 1º - Alterar a composição da Câmara de Compensação Ambiental – CCA do Estado do Pará, de caráter deliberativo, sob a presidência da Secretária de Estado de Meio Ambiente e que passará a ser composta por um titular e um suplente das unidades abaixo relacionadas:
 I - Controle e Qualidade Ambiental;
 II - Áreas Protegidas;
 III - Planejamento Ambiental;
 IV - Recursos Hídricos;
 V - Administração;
 VI - Finanças;
 VII - Tecnologia de Informação e Geotecnologias;
 VIII - Consultoria Jurídica;
 IX - Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará – IDEFLOR;
 X – Procuradoria Geral do Estado do Pará – PGE/PA, representada pela Procuradoria Ambiental e Minerária (PAM).

Como novidade na composição da CCA/PA com a edição do novo regramento¹⁰⁸, destaca-se apenas a presença do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará¹⁰⁹ (IDEFLOR) e da Procuradoria Geral do Estado do Pará¹¹⁰ (PEG/PA), representada pela Procuradoria Ambiental e Minerária (PAM).

O desenho institucional da nova composição da CCA/PA, com o advento da Portaria 2.770/11/SEMA/PA, também não contemplou representantes do setor produtivo e da sociedade civil organizada no referido colegiado, diferentemente do modelo adotado no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), quando em edição mais recente baixou a Portaria 416, de 03 de novembro de 2010, criando a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA), de caráter deliberativo, integra na sua estrutura representantes do governo, do setor empresarial e da sociedade civil organizada.

¹⁰⁷ Que previa a composição de um titular e um suplente, dos seguintes setores da SEMA/PA: Diretoria de Meio Ambiente; Departamento Administrativo-financeiro; Coordenadoria de Avaliação de Projetos e Licenciamento; Coordenadoria de Proteção Ambiental; Divisão de Unidades de Preservação e Conservação e Consultor jurídico designado.

¹⁰⁸ Além de sutis mudanças na composição de setores internos da própria SEMA/PA.

¹⁰⁹ Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (IDEFLOR) foi criado pela Lei Estadual 6.963, de 16 de abril de 2007, em atendimento à exigência da Lei Federal 11.284, de 02 de março de 2006, que versa sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas, como entidade de direito público, constituída sob a forma de autarquia, com autonomia técnica, administrativa e financeira, com sede nesta Capital e circunscrição em todo o Estado do Pará. É responsável pela gestão de florestas públicas para produção sustentável e a gestão da política estadual para produção e desenvolvimento da cadeia florestal no Estado.

¹¹⁰ A Procuradoria Geral do Estado do Pará, instituição permanente de representação e consultoria jurídica do Estado do Pará (art. 132, da CF/88 e art. 187, da Constituição do Estado do Pará), tem como missão, exercer, na qualidade de instituição permanente, a representação judicial e extrajudicial e prestar consultoria jurídica ao Estado do Pará, como instrumento garantidor da cidadania e do desenvolvimento.

Quadro 05 - Representantes da Câmara Federal de Compensação Ambiental.

Poder Público	Setor Produtivo e Sociedade Civil
MMA, por meio da Secretaria-Executiva	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), representando os órgãos ambientais estaduais.
MMA, por meio da Secretaria de Biodiversidade e Florestas	Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA), representando os órgãos ambientais municipais.
IBAMA, por meio da Diretoria de Licenciamento Ambiental	Confederação Nacional da Indústria (CNI) representando o setor empresarial.
ICMBio, por meio da Diretoria de Planejamento	Representante do setor acadêmico, indicado pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB).
ICMBio, por meio da Diretoria de Unidades de Conservação de Proteção Integral	Organização não governamental ambientalista reconhecida, de atuação em âmbito nacional, inscrita no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas (CNEA), conforme Resolução CONAMA 292, de março de 2002, publicada no Diário Oficial da União de 8 de maio de 2002 eleita pelas demais organizações não governamentais registradas no CNEA, para mandato de dois anos.

Fonte: Portaria MMA 416, de 03 de novembro de 2010.

De acordo com o texto do ato infralegal, são atribuições da CFCA estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da Compensação Ambiental federal, bem como avaliar e auditar, periodicamente, a metodologia e os procedimentos de cálculo da Compensação Ambiental. Dentre as suas missões, destaca-se, também, propor as diretrizes necessárias para agilizar a regularização fundiária das Unidades de Conservação e o estabelecimento de diretrizes para a elaboração e implantação dos planos de manejo das unidades de conservação. A CFCA irá deliberar, na sua esfera de competência, sob forma de resoluções, proposições e recomendações, visando o cumprimento da legislação ambiental referente à Compensação Ambiental federal, cabendo-lhe ainda elaborar o seu regimento interno.

Não obstante, o Governo Federal, por meio da Portaria Conjunta 225, de 30 de junho de 2011¹¹¹, no âmbito do IBAMA, criou o Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF), com atribuição de deliberar sobre a divisão e a finalidade dos recursos oriundos da Compensação Ambiental federal para as Unidades de Conservação beneficiadas ou a serem criadas, inclusive as atividades necessárias ao fortalecimento do SNUC. Dentre as atribuições

¹¹¹ Baixada pela Ministra de Estado de Meio Ambiente, pelo Presidente do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e pelo Presidente do Instituto Chico Mendes para a Conservação da Biodiversidade.

do CCAF¹¹², destaca-se a fiel observância das diretrizes e prioridades estabelecidas pela Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCC).

Outro exemplo, no âmbito dos governos estaduais, é a Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro (CCA/RJ), criada em 2004, que segue o perfil de democratização, contemplando integrantes da sociedade civil, que incluiu representantes da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, da Rede de ONGs da Mata Atlântica e da FIRJAN e da Associação Estadual de Municípios – AEMERJ¹¹³; além disso, ela dá maior publicidade e transparência de seus atos e deliberações, que podem ser consultados por qualquer cidadão via internet no Portal do Governo daquele Estado¹¹⁴.

O arranjo institucional participativo ampliado se consolida na medida em que viabiliza a capacidade dos grupos de interesse para influenciar, direta ou indiretamente, a formulação e a gestão de políticas públicas. A ampliação da oferta cidadina no processo assume um caráter diferenciador não só quanto à legitimidade, mas principalmente quanto à garantia de governabilidade e democratização da gestão dos bens públicos (JACOBI, 2002).

De volta ao exame da CCA/PA, a Portaria 144/07/SEMA/PA abre possibilidade de haver consultas a representantes dos demais entes federados, dos Conselhos de Mosaico das Unidades de Conservação e dos Conselhos das Unidades de Conservação afetadas pelo empreendimento, se existentes, no âmbito da política de CA, e ainda, possível participação das reuniões ou comporem grupos de trabalhos provisórios, mediante convite à representação de segmentos da sociedade civil ou de municípios cujas áreas forem objeto de criação e/ou implementação de Unidades de Conservação a ser beneficiada pela aplicação dos recursos da Compensação Ambiental.

Em outro turno, o Decreto Estadual 2.033, de 21 de dezembro de 2009, trata da adequação da Compensação Ambiental por empreendimentos com significativo impacto ambiental no Estado do Pará, como sendo esta uma condicionante da etapa do licenciamento de empreendimentos considerados de significativo impacto ou potencialmente poluidores.

Este regramento legal buscou amoldar a cobrança da compensação ambiental à decisão proferida, em 2008, pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3.378-6 DF)¹¹⁵, em que a Corte julgou a ação, considerando

¹¹² O Regimento Interno do Comitê de Compensação Ambiental Federal (CCAF) teve sua aprovação por meio da Portaria IBAMA 16, de 23 de novembro de 2011.

¹¹³ Resolução SEA 025, de 19 de outubro de 2007, alterada pela Resolução SEA 101, de 04 de maio de 2005.

¹¹⁴ Disponível em: <http://www.rj.gov.br/web/sea/exibeConteudo?article-id=302869>. Acesso em 28 jun. 2012.

¹¹⁵ A Confederação Nacional da Indústria (CNI) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3.378), questionando a constitucionalidade do Art. 36 e seus parágrafos, da Lei do SNUC. A CNI argumenta que tal dispositivo legal viola os princípios constitucionais da legalidade, da harmonia e independência dos poderes, e da

inconstitucional a expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos na implantação de empreendimento”, constante no § 1º, do art. 36, da Lei 9.985/00. Essa decisão confirmou a natureza jurídica indenizatória da Compensação Ambiental prevista na Lei do SNUC, como se pode observar:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1º DO ART. 36.

1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados.

2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA.

3. O art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica.

4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional.

Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez.

5. Inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento.

6. Ação parcialmente procedente. (Fonte: STF).

Após a decisão do STF que considerou inconstitucional a expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos na implantação de empreendimento”, constante no § 1º, do art. 36, da Lei 9.985/00, Bechara (2009, p. 256) fez críticas severas à edição do Decreto 6.848, de 14 de maio de 2009, que alterou art. 31 do Decreto Federal 4.340/02, incluindo o art. 31-A e 31-B no referido regulamento, como se pode vê:

razoabilidade e proporcionalidade. Além disso, alega que a cobrança dessa Compensação Ambiental caracterizaria o enriquecimento ilícito do Estado por ser ela uma indenização anterior à prévia mensuração e comprovação do dano.

na tentativa de preencher o vácuo deixado pela declaração de inconstitucionalidade parcial do § 1º do art. 36 da Lei 9.985/00, o Governo Federal editou, em 14 de maio de 2009, o Decreto 6.848, que, por seu turno, modificou o art. 31 do Decreto 4.340/02 e incluiu neste diploma os arts. 31-A e 31-B. O novo regulamento, porém, cometeu um grave deslize: olvidando que o STF declarou inconstitucional o critério fornecido pela Lei 9.985/00 para o cálculo da compensação ambiental, ressuscitou-o para determinar, novamente, a apuração da compensação a partir da aplicação de um percentual sobre uma base de cálculo, formada pelos custos do empreendimento. É o que consta na redação do novel art. 31-A do Decreto 4.340/02.

O novo dispositivo, art. 31-A, do Decreto 4.340/02, aduz que o Valor da Compensação Ambiental será calculado pelo produto do Grau de Impacto (GI) com o Valor de Referência (VR). De acordo com a fórmula de cálculo, o GI nos ecossistemas pode atingir valores de 0 a 0,5%, o que fez resurgir o percentual de 0,5% no ordenamento jurídico, estando também em flagrante inconstitucionalidade, já que a decisão do STF considerou inconstitucional a expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos na implantação de empreendimento”, constante no § 1º, do art. 36, da Lei do SNUC, conforme se evidencia com a introdução do novo dispositivo legal *in verbis*:

Art. 31-A. O Valor da Compensação Ambiental - CA será calculado pelo produto do Grau de Impacto - **GI com o Valor de Referência - VR**, de acordo com a fórmula a seguir:

CA = VR x GI, onde:

CA = Valor da Compensação Ambiental;

VR = somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento, não incluídos os investimentos referentes aos planos, projetos e programas exigidos no procedimento de licenciamento ambiental para mitigação de impactos causados pelo empreendimento, bem como os encargos e custos incidentes sobre o financiamento do empreendimento, inclusive os relativos às garantias, e os custos com apólices e prêmios de seguros pessoais e reais; e

GI = Grau de Impacto nos ecossistemas, podendo atingir valores de 0 a 0,5%.
(Grifos do autor).

Assim, o Decreto 6.848/09 acabou por reintroduzir no ordenamento jurídico o critério de cálculo da Compensação Ambiental pela aplicação de percentual sobre o custo do empreendimento. O dispositivo fixou um teto percentual sobre o custo do empreendimento, ou seja, fixou um teto percentual de 0,5%. Logo, o percentual a incidir sobre o Valor de Referência (*rectius* = custos do empreendimento) pode ser, p. ex.: 0,05%; 0,01%; 0,3%; 0,45%, até o limite de 0,5%. O que era mínimo virou máximo. Depreende-se, portanto, que a regra para apuração do Valor da Compensação Ambiental estampada no Decreto 6.848/09 é

tão inconstitucional quanto a regra anterior constante do § 1º do art. 36, da Lei do SNUC (BECHARA, 2009).

Por seu turno, o Decreto Estadual 2.033/09 ao estabelecer os percentuais gradativos da CA com variação de 0 a 2% (zero a dois) do somatório dos investimentos necessários para implantação dos empreendimentos de significativo impacto ambiental no Estado do Pará, acabou por contrariar o próprio entendimento do STF, uma vez que a Corte decidiu que CA continua a ser exigível, porém o órgão ambiental licenciador deverá estabelecer o *quantum* indenizatório por decisão fundamentada, a ser dimensionado no EIA/RIMA.

A SEMA/PA, por meio da Instrução Normativa 43, de 10 de maio de 2010, estabeleceu os procedimentos para gradação de impacto ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental negativo e não mitigável em sede de Licenciamento Ambiental. A gradação de impacto ambiental será calculada com base na Metodologia de Gradação de Impacto Ambiental que vem sendo desenvolvida pelo órgão licenciador estadual.

O Decreto 2.033/09 ainda ressalta a criação, mediante lei específica, do Fundo de Compensação Ambiental (FCA), de natureza restrita, destinado aos empreendedores obrigados ao cumprimento da Compensação Ambiental. Até que seja criado o FCA no Estado do Pará, os recursos da compensação ambiental estão sendo aplicados em conta corrente específica, com rendimento monetário, vinculada ao Fundo Estadual de Meio Ambiente¹¹⁶ (FEMA) e individualizada para cada empreendimento.

No âmbito federal, há duas modalidades para o repasse dos recursos da Compensação Ambiental: “por via direta” e “por adesão ao Fundo de Compensação Ambiental”. Via de regra, os recursos da Compensação Ambiental não ingressam nos cofres públicos; isso quer dizer que a compensação ambiental obriga o empreendedor ao desembolso de determinados valores, mas não determina a sua entrega ao Poder Público. Neste caso, é determinado ao responsável pelo empreendimento licenciado que os aplique diretamente nas unidades de conservação beneficiárias da compensação – ou, mais precisamente, nas atividades elencadas como prioritárias pelo órgão competente (BECHARA, 2009).

Nos licenciamentos ambientais realizados na esfera federal, o empreendedor pode optar pela execução indireta da Compensação Ambiental. Por um acordo firmado entre o Ministério do Meio Ambiente e Caixa Econômica Federal, em março de 2006, criou-se o Fundo de Compensações Ambientais (FCA), ao qual os empreendedores podem aderir

¹¹⁶ O Fundo Estadual do Meio Ambiente foi criado pela Lei Estadual 5.887/95 que estabelece a Política Estadual do Meio Ambiente do Pará (art. 147 e ss.) e regulamentado pelo Decreto Estadual 1.523, de 09 de maio de 1996.

voluntariamente, em busca de uma alternativa à aplicação direta dos recursos da Compensação Ambiental. (BECHARA, 2009).

Contudo, em que pese o exposto acima, no Estado do Pará os repasses dos recursos financeiros da Compensação Ambiental vão para os cofres do Poder Público, (como já mencionado anteriormente), sendo aplicados em conta corrente específica vinculada ao Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA) e individualizada para cada empreendimento¹¹⁷. Compete à SEMA/PA, por meio da CCA/PA, a responsabilidade pelos atos e procedimentos destinados à operacionalização, aplicação e destinação dos recursos financeiros oriundos de licenciamentos de empreendimentos de significativo ambiental em unidades de conservação estaduais.

Cumprir lembrar que o Estado do Pará possui 21 (vinte e uma) UC estaduais, das quais 07 (sete) pertencem ao Grupo de Proteção Integral e 14 (quatorze) do Grupo de Uso Sustentável, em que 04 (quatro) já foram contempladas com recursos oriundos da compensação ambiental, conforme Termo de Compromisso firmado entre a SEMA/PA e os empreendedores de significativo impacto ambiental¹¹⁸.

Nesse sentido, o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA) é um instrumento legal que formaliza o repasse dos recursos dos empreendimentos considerados de significativa degradação ambiental, cujos valores foram definidos durante o processo de licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental. Trata-se, portanto, de um instrumento que viabiliza o repasse dos valores monetários para o órgão licenciador¹¹⁹, no caso, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, a qual será a responsável pela aplicação, destinação e controle dos recursos nas unidades de conservação no âmbito da política de Compensação Ambiental no Estado do Pará.

¹¹⁷ A origem dos recursos financeiros dos projetos de significativo impacto ambiental para apoiar a criação e manutenção de unidades de conservação pode ser de tanto de natureza pública quanto privada.

¹¹⁸ A título de exemplificação, recentemente, foi baixada a Instrução Normativa do ICMBio nº 17, de 15 de agosto de 2011 visando regular os procedimentos administrativos para a celebração de termos de compromisso em cumprimento às obrigações de compensação ambiental dirigidas a unidades de conservação federais, nos termos da exigência estabelecida no art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, de apoio à implantação e à manutenção de unidade de conservação nos casos de licenciamento ambiental de significativo impacto ambiental.

¹¹⁹ Como já comentado, os valores são depositados em uma conta específica e vinculada ao Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA).

Quadro 6 - Demonstrativo de projetos que celebraram Termo de Compromisso de Compensação Ambiental com o Estado do Pará (SEMA) a partir de 2007.

PROJETOS	REGIÃO HIDROGRÁFICA	PRODUTO	MUNICÍPIOS	VALOR DA COMPENSAÇÃO	UNIDADES DE CONSERVAÇÃO BENEFICIADAS
UHE de Tucuruí (2ª Etapa)	Costa Atlântica nordeste	Sistema de geração de energia	Breu Branco, Goianésia do Pará, Jacundá, Itupiranga, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Tucuruí,	R\$ 10.877.852,00	Mosaico de Tucuruí (RDS Alcobaça, RDS Pucuruí-Ararão e APA Lago de Tucuruí) e Parque Estadual Serra dos Martírios/Andorinhas (PESAM)
Projeto Orla da Estada Nova (Prefeitura Municipal de Belém)	Costa Atlântica nordeste	Urbanização	Belém	R\$ 382.357,82	APA Combu
Sistema de Transmissão de Energia Marabá- Carajás (ATE III Transmissão de Energia S.A.)	Costa Atlântica nordeste	Sistema de transmissão de energia	Marabá – Parauapebas	R\$ 1.261.743,00	Parque Estadual do Utinga (PEUt)
ALCOA - Omnia Minérios Ltda.	Tapajós	Bauxita	Jurutú	R\$ 45.199.975,00	Estação Ecológica do Grão Pará, Reserva Biológica Maicuru, PEUt, PESAM, PARNA da Amazônia e criação de UC

Fonte: SEMA, 2011.

Conforme o quadro acima, a partir de 2007, a SEMA, celebrou 04 (quatro) Termos de Compromisso com entes públicos e empreendimentos privados para o repasse de recursos financeiros oriundos de projetos sujeitos à Compensação Ambiental no Estado: UHE de Tucuruí/2ª Etapa, Orla da Estada Nova da Prefeitura Municipal de Belém, Empresa ATE III – Linha de Transmissão Marabá-Carajás e a ALCOA – Omnia Minério Ltda.

As Unidades de Conservação beneficiadas com recursos da Compensação Ambiental são pertencentes tanto do Grupo de Proteção Integral quanto do Grupo de Uso Sustentável em sintonia com o que determina a legislação ambiental vigente. O Parque Estadual do Utinga (PEUt) recebeu recursos da Compensação Ambiental da empresa ATE III Transmissão de Energia S.A – Sistema de Transmissão de Energia Marabá-Carajás, com

valores de R\$ 1.261.743,00¹²⁰ e a Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu foi contemplada com recursos oriundos do Projeto Orla da Estrada Nova, da Prefeitura Municipal de Belém, com valores de R\$ 382.357,82, de acordo com os Termos de Compromisso firmados entre os empreendedores e a SEMA/PA.

3.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL NOS CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A partir da Constituição Federal de 1988, com a institucionalização da Participação Social, ocorreu uma maior proliferação de criação de Conselhos Gestores. Sobretudo no âmbito das políticas sociais, verificou-se uma ampla expansão desses mecanismos de participação, na medida em que os Conselhos se tornaram obrigatórios, passando a assumir caráter estratégico no processo de tomada de decisões (SILVA et al., 2009).

Na mesma linha, Avritzer (2009, p. 29) afirma que “a Constituição Federal de 1988 abriu espaço, por meio de legislação específica, para práticas participativas nas áreas de políticas públicas, em particular na saúde, na assistência social, nas políticas urbanas e no meio ambiente”.

Contudo, é cediço que mesmo antes da promulgação da CF/88 a seara ambiental já contava com um órgão colegiado por meio do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), formado por representantes do Poder Público e da sociedade civil organizada, atuando como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) trazido à baila pela Lei 6.938/ 81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente no país. O formato do CONAMA foi replicado nos níveis estadual e municipal de atuação colegiada nas questões ambientais.

Especificamente, no que concerne aos Conselhos Gestores ligados às unidades de conservação previstas a partir do advento da Lei do SNUC, estes poderão ser de natureza consultiva ou deliberativa. Esses Conselhos serão presididos pelo chefe da Unidade de Conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados, mediante representação tanto dos órgãos públicos quanto da sociedade civil, sob a orientação paritária, conforme melhor se evidencia no art. 17 do Decreto 4.340/02:

¹²⁰ Não será compreendido pelo presente estudo os valores oriundos da CA do projeto da ALCOA – Omnia Minérios Ltda., no município de Juruti-PA destinados ao PEUt.

Art. 17. (...)

§ 1º A **representação dos órgãos públicos** deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.

§ 2º 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.

§ 3º A representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais. (Grifos do autor).

§ 4º A Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP com representação no conselho de unidade de conservação não pode se candidatar à gestão de que trata o Capítulo VI deste Decreto.

§ 5º O mandato do conselheiro é de dois anos, renovável por igual período, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público.

O aludido diploma legal prevê que o mandato do conselheiro é de dois anos, renovável por igual período, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público. A reunião do conselho da unidade de conservação deve ser pública, com pauta preestabelecida no ato da convocação e realizada em local de fácil acesso, onde compete ao órgão executor convocar o conselho com antecedência mínima de sete dias e prestar apoio à participação dos conselheiros nas reuniões, sempre que solicitado e devidamente justificado.

O art. 20 do Decreto 4.340/02 diz que compete ao conselho de Unidade de Conservação executar as seguintes tarefas ou atividades:

Art. 20 (...)

I - **elaborar** o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;

II - **acompanhar** a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;

III - **buscar** a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;

IV - **esforçar-se** para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;

V - **avaliar** o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;

VI - **opinar**, no caso de conselho consultivo, ou ratificar, no caso de conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;

VII - **acompanhar** a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;

VIII - **manifestar-se** sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e

IX - **propor** diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso. (Grifo nosso).

Sobre a Consulta Pública para criação de Unidades de Conservação, a Lei do SNUC, em seu regulamento, traz como obrigação do Poder Público o fornecimento de informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas no processo consulta pública, no ato de sua criação¹²¹. Compete ao órgão executor proponente de nova Unidade de Conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, quando for o caso, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade.

A Consulta Pública para a criação de Unidade de Conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade. Ela consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas. No processo de Consulta Pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta¹²².

A criação dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação, que apesar de estarem instituídos apenas em 179 Unidades de Conservação federais e 77 estaduais, somente após a Lei do SNUC passaram a ser obrigatórios na gestão de uma unidade de conservação. A Lei considera a importância da gestão participativa, pois prevê que cada unidade de conservação tenha seu conselho gestor, o qual deve ser constituído por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil, da população local, entre outros (SOUSA et al., 2011).

Por seu turno, a Constituição do Estado do Pará (CE/89), em seu art. 321, determina que todos os conselhos e órgãos colegiados afins, criados nos Títulos VIII¹²³ e IX¹²⁴, com base ou em decorrência deles, obedecerão à composição paritária entre Poder Público e sociedade civil, na forma da lei: a renovação bienal, a razão de um terço e dois terços de cada vez, mantida a mesma proporcionalidade paritária, na forma da lei e a eletividade dos representantes da sociedade civil, por meio de suas entidades, inclusive

¹²¹ Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

(...)

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

¹²² Art. 5º, *caput*, §§ 1º e 2º do Decreto 4.340/02.

¹²³ Título VIII - Da Ordem Econômica e do Meio Ambiente.

¹²⁴ Título IX - Da Ordem Social.

sindicais, nos termos da lei. Assim, por força da CE/89, os Conselhos Gestores de UCs no Estado do Pará serão obrigatoriamente paritários¹²⁵.

Nesse cenário, a Constituição Estadual apresenta-se com traços bem marcantes da temática da participação da sociedade nas questões ambientais, quando comparada ao trato do tema pela Constituição da República. Com efeito, a Constituição paraense consagra, em dispositivos claros e contundes, a presença popular nas decisões, procedimentos e fiscalização de todas as condutas ou atividades consideradas potencial ou efetivamente lesivas ao meio ambiente (OLIVEIRA, 2004).

Pelo exposto, fica patente a intenção do legislador constituinte paraense em assegurar a participação da sociedade civil organizada nos conselhos e órgãos colegiados nas políticas governamentais, nas temáticas da ordem econômica e meio ambiente no Estado nos processos de articulação e tomada de decisão, favorecendo caminhos para a ampliação da Participação Social e a boa Governança no planejamento e tomada de decisões no âmbito das políticas estaduais.

3.2.1 Conselho Gestor do Parque Estadual do Utinga (PEUt)

De acordo com a Lei do SNUC, os Parques Nacional, Estadual ou Municipal têm como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. São de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

No que tange à visitação pública, esta se sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento. Já a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

O Parque Estadual do Utinga¹²⁶ (PEUt) é uma Unidade de Conservação estadual criada pelo Decreto Governamental 1.552, de 03 de maio de 1993, alterado pelo Decreto

¹²⁵ Essa composição obrigatória difere da prevista no art. 17, § 3º, do Decreto 4.340/02: “A representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser, **sempre que possível**, paritária, considerando as peculiaridades regionais”. (Grifos do autor).

¹²⁶ Já recebeu anteriormente as seguintes denominações; “Área do Utinga”, “Área de Proteção Sanitária” e “Parque Ambiental de Belém”.

1.330, de 02 de outubro de 2008¹²⁷, e localiza-se entre a Capital paraense e o município de Ananindeua.

De acordo com o Decreto Estadual 265, de 30 de novembro de 2011, a área territorial do Parque Estadual do Utinga compreende 1.393,088 ha (mil, trezentos e noventa e três hectares, e oitenta e oito ares)¹²⁸, agregando uma significativa parcela da biodiversidade amazônica e último berçário de florestas primárias em extensão urbana de Belém, com uma exuberante concentração de animais e plantas nativas, configurando entre os maiores parques localizados em área metropolitana na Amazônia.

Como objetivos do PEUt, além da conservação da fauna e da flora, destaca-se a proteção sanitária do sistema ambiental do Utinga¹²⁹, os lagos Bolonha e Água Preta, que juntamente com o rio Guamá são os únicos reservatórios hídricos da Grande Belém¹³⁰, com vistas a atender a grande demanda por água doce em razão diante da crescente ocupação urbana, responsáveis pelo abastecimento estimado de 65% da população de Belém (1.402.056 hab./IBGE, 2011) e Ananindeua (477.999 hab./IBGE, 2011)¹³¹.

O PEUt se encontra inserido na Área de Proteção Ambiental da Região Metropolitana de Belém (APA Metropolitana de Belém)¹³², criada pelo Decreto 1.551, de 03 de maio de 1993, cujo ato recentemente sofreu modificações por meio do Decreto 1.329, de 02 de outubro de 2008, como categoria de Unidade de Conservação de Uso Sustentável, com área de 7.500 hectares, compreendendo os Municípios de Belém e Ananindeua, nordeste do Estado, e as bacias hidrográficas dos lagos Bolonha e Água Preta e do Rio Aurá.

¹²⁷ “Art. 1º - O Parque Ambiental de Belém, criado através do Decreto Estadual nº 1.552, de 3 de maio de 1993, passa a ser denominado de “Parque Estadual do Utinga, Unidade de Proteção Integral”, nos termos da Lei 9.985, de 18 de julho de 2000”.

¹²⁸ O PEUt teve anteriormente sua seus limites alterados a partir da construção do muro de proteção da unidade, a partir do ano 1999, que ensejou o início do prolongamento da Av. João Paulo II, então Av. 1º de Dezembro, na confluência dos bairros do Marco, Sousa e Curió-Utinga, na Capital.

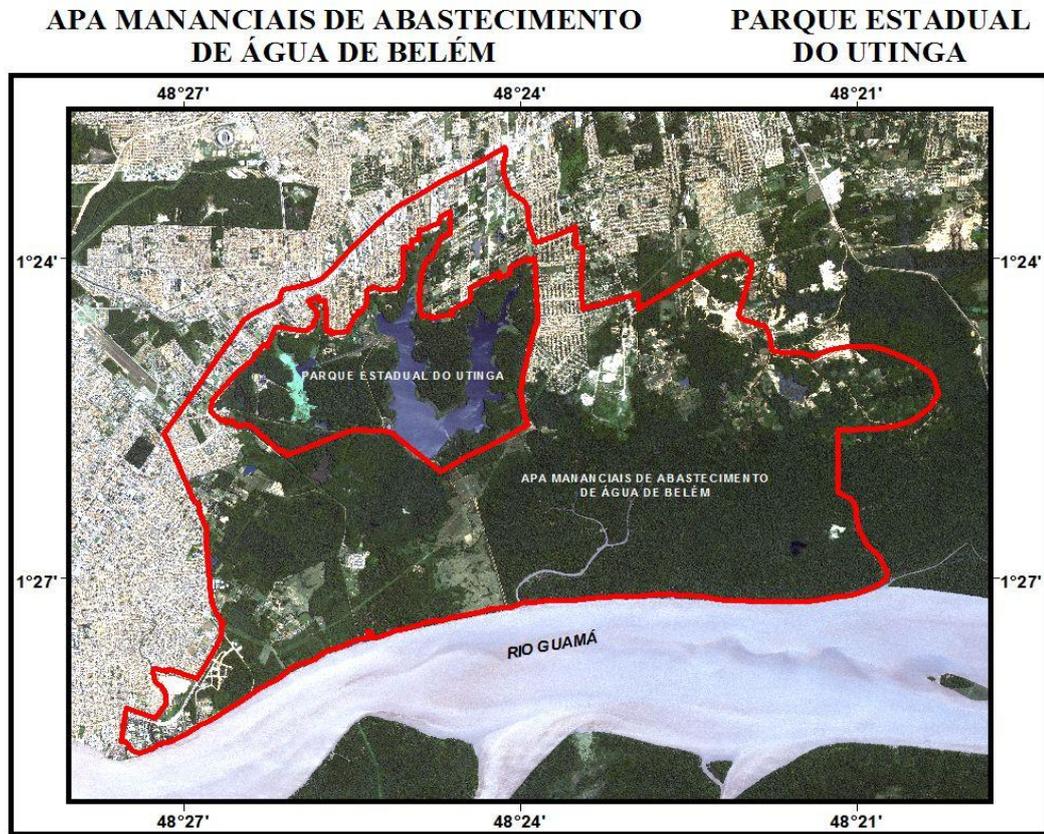
¹²⁹ O sistema está localizado no retângulo envolvente delimitado pelo polígono formado pelas seguintes coordenadas geográficas: Canto inferior esquerdo (Long. 1 W 48º 27' 52.51" Lat. 1S 1º 28' 49.67"), canto superior direito (Long. 2 W 48º 21' 8.19" Lat. 2 S 1º 21' 58.79") . O Sistema Ambiental nos Mananciais do Utinga é formado pelas Micro-bacias dos Igarapés Murutucum e Águas Pretas, que deságuam na bacia Hidrográfica formada pelos rios Guamá e Capim (IMBIRIBA JÚNIOR & COSTA, 2003).

¹³⁰ De acordo com a Lei Complementar nº 027, de 19 de outubro de 1995, alterada pela Lei Complementar 072, de 20 de abril de 2010, a Região Metropolitana de Belém (RMB) é formada por seis municípios: Ananindeua, Belém, Marituba, Benevides, Santa Izabel e Santa Bárbara do Pará.

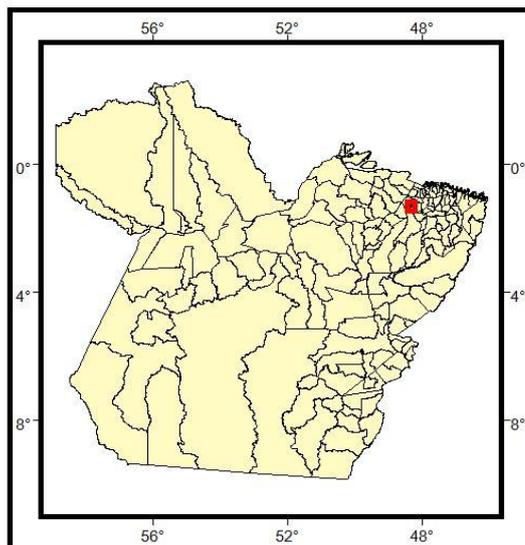
¹³¹ A população tanto de Belém quando de Ananindeua foi definida segundo a estimativa do IBGE para o ano de 2011.

¹³² Denominação que substitui a antiga “Área de Proteção Ambiental de abastecimento dos mananciais dos Municípios de Belém e Ananindeua (APA Belém)”.

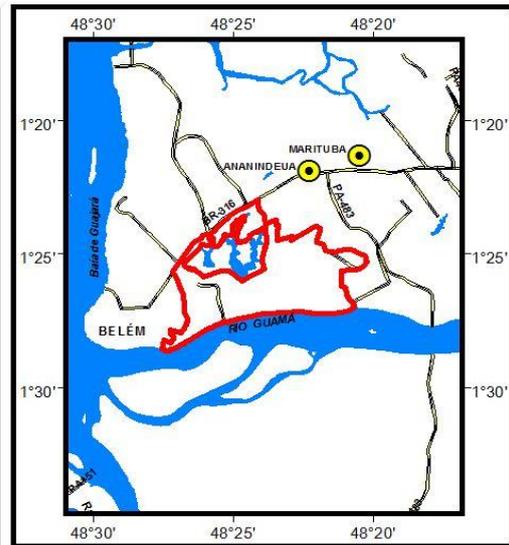
Imagem 01 - Imagem satélite e mapa do Parque Estadual do Utinga.



LOCALIZAÇÃO NO ESTADO



**LOCALIZAÇÃO NA REGIÃO
METROPOLITANA DE BELÉM**



Fonte: Geotec/SEMA/PA, 2011.

A gestão do Parque Estadual do Utinga pertence à Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA/PA), de acordo com o que estabelece a Lei Estadual 5.887, de 09 de maio de 1995, a qual deve dispor de técnicos para o monitoramento das ações de acordo com o seu plano de manejo. As ações envolvendo segurança ambiental¹³³ no PEUt estão a cargo do Batalhão de Polícia Ambiental¹³⁴ (BPA) da Polícia Militar do Estado.

A Lei Estadual 7.026, de 30 de julho de 2007, transformou a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM) em Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA/PA), e alterou dispositivos da Lei 5.753, de 26 de julho de 1993¹³⁵; além disso, criou na estrutura organizacional da SEMA a Diretoria de Áreas Protegidas¹³⁶ (DIAP), formada por uma Coordenadoria de Unidades de Conservação (CUC) e várias gerências das unidades de conservação estaduais, incluindo a do PEUt. O Parque Estadual do Utinga (PEUt) recebeu recursos da CA da empresa ATE III Transmissão de Energia S.A (Sistema de Transmissão de Energia Marabá-Carajás), de R\$ 1.261.743,00, de acordo com o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA) firmado entre a referida Empresa e a SEMA.

O Conselho Gestor do Parque Estadual do Utinga (PEUt) foi criado pelo Decreto Estadual 1.330, de 02 de outubro de 2008, de natureza consultiva, de acordo com o que estabelece o art. 3º do referido ato legal:

Art. 3º Fica criado o Conselho Consultivo do Parque Estadual do Utinga, sendo constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil que atuam na região e população residente no entorno.

§ 1º O Conselho Consultivo Serpa será presidido pelo gerente da Unidade de Conservação.

§ 2º A composição e nomeação dos membros do Conselho Consultivo será estabelecida por meio de portaria do Secretário de Estado de Meio Ambiente.

No que tange às atribuições do Conselho Consultivo do PEUt, o art. 4º do Decreto 1.330/08 estabelece as seguintes:

¹³³ O conceito de segurança ambiental engloba as ações de policiamento, fiscalização e controle no âmbito do PEUt.

¹³⁴ O Decreto Estadual 4.749/01 versa sobre a criação e as atribuições do Batalhão de Polícia Ambiental na proteção dos recursos naturais em todo o território paraense.

¹³⁵ Dispõe sobre a reorganização e cria cargos na Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente - SECTAM, e dá outras providências.

¹³⁶ À Diretoria de Áreas Protegidas, compete coordenar os trabalhos de planejamento, criação e gestão das unidades de conservação e a implementação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza, articulado com as instituições afins, bem como implementar, executar, as ações de promoção do desenvolvimento sócio-ambiental em territórios especialmente protegidos” (Art. 4º-C, da Lei 5.753, de 26 de julho de 1993, alterada pela Lei 7.026, de 30 de julho de 2007).

Art. 4º Compete ao Conselho Consultivo:

- I - **elaborar** o seu regimento, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;
- II - **acompanhar** a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo do Parque Estadual do Utinga, garantindo o seu caráter participativo;
- III - **buscar** a integração do Parque com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- IV - **esforçar-se** para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com o Parque;
- V - **avaliar** o orçamento do Parque e o relatório financeiro anual elaborado pela SEMA;
- VI - **ratificar** a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada do Parque;
- VII - **acompanhar** a gestão compartilhada e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;
- VIII - **manifestar-se** no processo de licenciamento ambiental de projetos, empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de impacto no Parque ou em zona de amortecimento;
- IX - **propor** diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno. (Grifos do autor).

O Conselho Gestor do Parque Estadual do Utinga também foi previsto na Portaria 1.365, de 08 de julho 2009, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA/PA), de caráter consultivo; este é um espaço voltado para a orientação das atividades desenvolvidas no PEUt, conforme disposições da Lei Federal 9.985/00, regulamentada pelo Decreto Federal 4.340/02.

Nesse sentido, a Portaria 1.365/09 foi editada pela SEMA/PA com base no disposto no art. 3º, § 2º, do Decreto Estadual 1.330/08 e as disposições contidas no art. 17 do Decreto Federal 4.340/02, que regulamenta a Lei do SNUC; o ato infralegal tratou de definir a composição e nomeação dos Conselheiros do Parque Estadual do Utinga (PEUt), constituído por representantes do Poder Público, da sociedade civil e população residente do entorno do PEUt.

O Regimento Interno do Conselho Gestor do PEUt, publicado no Diário Oficial do Estado nº 31.770, de 10 de outubro de 2010, prevê que o Conselho do PEUt será de natureza consultiva, paritário mediante 18 (dezoito) instituições, sendo 09 (nove) representantes de órgãos governamentais e 09 (nove) representantes da sociedade civil organizada (incluindo representatividade da população residente no entorno do PEUt).

Como já mencionado, a composição e nomeação dos membros do Conselho, titulares e seus respectivos suplentes, é feita por intermédio de Portaria específica do titular da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, com a devida publicidade do ato. O Conselho é presidido pelo Gerente do PEUt, no âmbito da Diretoria de Áreas Protegidas da SEMA/PA.

Quadro 07 - Representantes do Conselho Gestor do PEUt.

Poder Público	Sociedade Civil
Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado (SEMA)	Ambientalistas da Amazônia (Argonautas)
Prefeitura Municipal de Belém, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Belém (SEMMA)	Associação Novo Encanto de Desenvolvimento Ecológico (ANEDE)
Prefeitura Municipal de Ananindeua, por meio da Secretaria Municipal de Agronegócio e Meio Ambiente de Ananindeua (SEAMA)	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON)
Batalhão de Polícia Ambiental (BPA) da Polícia Militar do Estado	Centro de Estudos e Práticas de Educação Popular (CEPEPO)
Companhia de Saneamento do Pará (COSANPA)	Universidade da Amazônia (UNAMA)
Companhia Paraense de Turismo (PARATUR)	Faculdade de Estudos Avançados do Pará (FEAPA)
Fundação Curro Velho	03 (três) representantes da população residente do entorno do PEUt e do Fórum dos Lagos
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)	
Universidade Federal do Pará (UFPA)	

Fonte: Portaria 1.365/SEMA/PA, de 08 de julho de 2009.

O Conselho Gestor do PEUt, de acordo com o seu Regimento Interno, possui as seguintes atribuições:

Art. 5º - As atribuições do Conselho do PEUt são:

I – **Executar ou dar cumprimento** às diretrizes do Regimento Interno;

II – **Acompanhar** a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da Unidade de Conservação, garantindo o seu caráter participativo;

III - **Propor e encaminhar** programas, sub-programas e projetos constantes no Plano de Manejo, e atividades relacionadas ao PEUt , garantindo uma gestão participativa e fomentando a integração do PEUt com as demais UCs do Estado do Pará, no âmbito ambiental;

IV - **Propor** critérios e procedimentos técnico-científicos para direcionar ações de proteção ambiental, social, cultural, turística e científica, de forma sustentável, no PEUt;

V - **Consultar** e convidar técnicos especializados nas áreas de educação, turismo, saúde, pesquisa, extensão, cultural, lazer, segurança, jurídica e outras para assessorá-lo, quando necessário;

VI - **Manifestar-se** sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto relevante no PEUt e em seu entorno;

VII - **Ratificar** a contratação e nos dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da Unidade;

VIII - **Acompanhar** a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;

IX - **Contribuir** para a divulgação de ações promissoras desenvolvidas no PEUt e em seu entorno, que possam servir de subsídios para futuras ações;
 Parágrafo Único - Em todas as decisões do Conselho do PEUt deverão ser observadas as normas e leis relacionadas com as Áreas de Proteção Ambiental e políticas de meio ambiente vigentes, inclusive as específicas do PEUt estabelecidas em seu Plano de Manejo. (Grifos do autor).

São instâncias do Conselho Gestor do PEUt a Presidência, a Secretaria Executiva, os Grupos de Trabalho e a Plenária Geral. O Conselho do PEUt, juntamente com suas instâncias, reunir-se-á ordinariamente quatro vezes por ano e, extraordinariamente, sempre que necessário, conforme prevê o seu Regimento Interno.

3.2.2 Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu (APA Combu)

Segundo estabelece a Lei do SNUC, a Área de Proteção Ambiental (APA) é uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente¹³⁷. Não restou claro na Lei do SNUC a natureza consultiva ou deliberativa dos Conselhos Gestores das APAs. O referido diploma, porém, esclarece que as Unidades de Conservação de Proteção Integral devem possuir Conselho Consultivo¹³⁸.

Em pesquisa realizada por Ribeiro (2010, p. 127-128), em relação às oito APAs criadas no Estado do Pará, constatou-se que “todas as que possuem Conselho são de caráter deliberativo”, que segundo a autora “de certa forma poderia proporcionar aos conselheiros um processo com maior de possibilidades de serem democráticos para condução do processo de tomada de decisão” relacionada à gestão desses territórios legalmente protegidos.

No plano estadual, prospera a regra da natureza deliberativa dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação (CGUC) para as Áreas de Proteção Ambiental, ainda

¹³⁷ Art. 15, § 5º, da Lei do SNUC.

¹³⁸ Art. 29, da Lei do SNUC assim dispõe: “cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um 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 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”.

que existam posicionamentos em sentido contrário dos órgãos federais: IBAMA e MMA¹³⁹. Em que pese às divergências, é cediço que a natureza deliberativa fortalece as decisões do colegiado, pois possuem maior poder de decisão, além de permitir o controle social mais efetivo nos processos em discussão. De acordo com a Lei do SNUC, uma das diferenças apontadas é que o Conselho Deliberativo aprova o Plano de Manejo das UCs (art. 18, § 5º da Lei 9.985/00) e o Conselho Consultivo apenas acompanha a elaboração, a implantação e a revisão do Plano de Manejo, quando couber, garantindo o seu caráter participativo (art. 20, inciso II, do Decreto 4.340/02).

Nesse particular, corroborando com esse raciocínio, o art. 15 da Lei do SNUC prevê que a Área de Proteção Ambiental tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais¹⁴⁰.

Torna-se justificável que os Conselhos Gestores de APAs sejam deliberativos, tendo em vista que as APAs são legalmente constituídas por propriedades particulares, onde a existência de conflitos de interesses é mais forte e possui um elevado grau de antropização. Entretanto, a APA Combu possui uma peculiaridade por ser uma ilha e se constitui em terra de marinha, não podendo seus moradores ter título de propriedade, apenas Termo de Concessão de Uso (RIBEIRO, 2010).

A Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu (APA Combu) foi criada pela Lei Estadual 6.083, de 13 de novembro de 1997¹⁴¹, está localizada na margem esquerda do Rio Guamá, em frente à orla de Belém, com cerca de 1,5 mil hectares. Sua população é de aproximadamente 200 famílias ribeirinhas, que realizam a pesca artesanal e o extrativismo vegetal¹⁴².

¹³⁹ Na interpretação da Lei do SUNC, os conselhos das APAs devem ser deliberativos. Todavia, esse não é o posicionamento do MMA e do IBAMA (Parecer nº 12 de 2002, do MMA: Processo nº 02001.007659_2002-82). Segundo o posicionamento oficial do MMA, que tem orientado o IBAMA e, hoje, orienta o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, os conselhos de APA não poderiam ser deliberativos, pois isso feriria o princípio da legalidade (Art. 5º, II, da Constituição Federal). Isso porque, para o MMA, os conselhos gestores de APA poderiam, na elaboração e aprovação do zoneamento e do plano de manejo da unidade, interferir em propriedades privadas, o que só seria admitido por lei (SANTOS, 2008).

¹⁴⁰ A APA é constituída por terras públicas ou privadas, pertencente à categoria de usos sustentável, possuindo certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas (art. 15 da Lei do SNUC).

¹⁴¹ O Art. 1º da referida lei dispõe: “Fica declarada Área de Proteção Ambiental (APA), denominada Combu, localizada no Município de Belém, a Ilha do Combu, com uma área calculada por triangulação e integração gráfica de aproximadamente 15 quilômetros quadrados, entre as coordenadas geográficas de 01°29'20" (extremo norte), 01°31'11" (extremo sul), 48°25'54" (extremo leste) e 48°29'34" (extremo oeste), que são as paralelas e meridianos. A distância entre os extremos: Norte-Sul: 3400m e Leste-Oeste: 6.800m”.

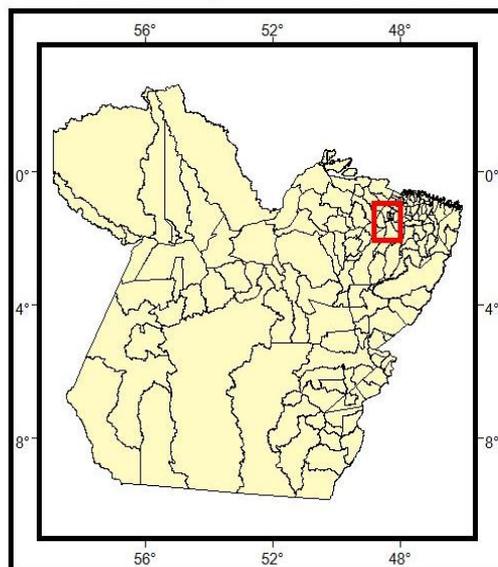
¹⁴² Disponível em www.prossiganosestados.pa.gov.br. Acesso em 26 ago. 2011.

A APA Combu é constituída por quatro comunidades: Comunidade Igarapé do Combu, Comunidade São Antônio ou Piriquitaquara, Comunidade Beira Rio e a Comunidade Furo São Benedito, com uma população que vive, basicamente, do extrativismo vegetal. A APA Combu apresenta um atrativo natural e uma notável beleza cênica, além de um grande número de espécies da fauna e flora nativa (ANDRADE JÚNIOR & RÊGO, 2009).

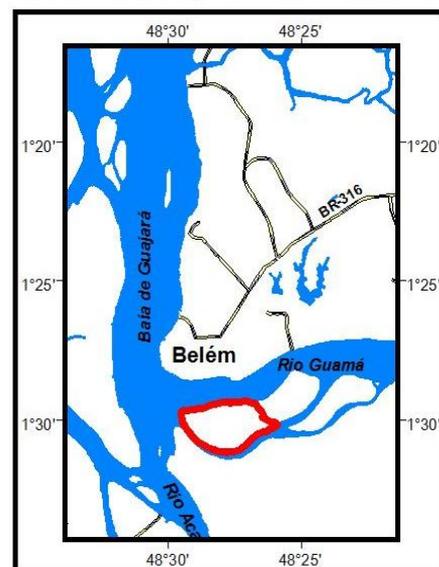
Imagem 02 - Imagem satélite e mapa da área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu.



LOCALIZAÇÃO NO ESTADO



LOCALIZAÇÃO EM BELÉM



Fonte: Geotec/SEMA/PA, 2011.

De acordo com o ato legal de criação, serão adotados a elaboração dos estudos básicos, plano de manejo, implantação e funcionamento da APA do Combu, com objetivo de utilização dos instrumentos legais e dos incentivos financeiros governamentais. A aplicação de medidas legais destinadas a impedir ou evitar o exercício de atividades causadoras de sensível degradação da qualidade ambiental, em especial as atividades de derrubada dos açazeiros, para a retirada do palmito, visa ao esclarecimento do povo, em especial, a comunidade local, sobre a APA e suas finalidades.

Fotografia 01: Vista panorâmica da Ilha do Combu que circunda a cidade de Belém-PA.



Fonte: Acervo pessoal do autor. Jul/2012.

A Portaria 1.945, de 24 de outubro de 2008, regulamenta o funcionamento do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu (APA Combu) criada pela Lei Estadual 6.083, de 13 de novembro de 1997, de caráter deliberativo, para o acompanhamento das diretrizes e ações ligadas ao uso dos recursos naturais e compatibilizar a relação com a população do interior e do entorno dessa unidade.

O Conselho Gestor da APA Combu possui as seguintes atribuições, de acordo com o art. 2º da Portaria 1.945/08:

Art. 2º - Compete ao Conselho da APA da Ilha do Combu:
I - **acompanhar** a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, garantindo o seu caráter participativo;
II - **buscar** a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
III - **envidar** esforços para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;

IV - **avaliar** o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação;

V - **ratificar** a contratação e os dispositivos do termo de parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, no caso de gestão compartilhada da unidade por determinação do órgão executor;

VI - **acompanhar** a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade, no caso do inciso anterior;

VII - **manifestar-se**, sempre que solicitado pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA, sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação;

VIII - **propor** diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade; e

IX - elaborar o seu regimento interno. (Grifos do autor).

O Conselho da APA Combu é paritário, composto por 20 (vinte) membros: 10 (dez) representantes do Poder Público e 10 (dez) representantes da Sociedade Civil, sendo 1 (um) membro titular e 1 (um) membro suplente de cada entidade representada.

Quadro 08 - Representantes do Conselho Gestor do APA Combu.

Poder Público	Sociedade Civil
Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA)	Comunidade do Igarapé Combu
Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio)	Centro Comunitário Santo Antonio
A Companhia Paraense de Turismo (PARATUR)	Associação dos Moradores do furo São Benedito a preservar
Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Belém (SEMMA)	Comunidade Beira Rio
Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)	Associação dos Moradores e Usuários do Projeto de Assentamento Agro-Extrativista (PAE Combu)
Assessoria de Relações Institucionais da Polícia Civil	Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS)
Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU)	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Belém (STTR)
Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG)	Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI)
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)	Cooperativa dos Barqueiros da Ilha do Combu
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA)	Cooperativa dos Artesãos da Ilha do Combu.

Fonte: Portaria nº 1.945, de 24 de outubro de 2008.

A Presidência do Conselho da APA Combu é exercida pelo Gerente da Unidade de Conservação no âmbito da Diretoria de áreas Protegidas da SEMA/PA; pode este ser substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo suplente. A APA do Combu foi contemplada com recursos da CA oriundos do Projeto Orla da Estada Nova, a cargo da Prefeitura

Municipal de Belém, no valor de R\$ 382.357,82, de acordo com o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA) firmado entre governo municipal de Belém e a SEMA/PA.

3.3 ATUAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES NA PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA

Observa-se que os Conselhos Gestores em estudo são paritários em números de representantes do Poder Público e da sociedade civil, totalizando 18 (dezoito) membros do Conselho do Parque Estadual do Utinga (PEUt) e 20 (vinte) representantes do Conselho da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu (APA Combu). Tomando a perspectiva do equilíbrio em sua composição, pode-se afirmar que ambos os colegiados estão sob a moldura dos processos participativos democráticos, podendo funcionar como canais de diálogo permanentes entre a população e o governo. No mesmo trajeto, Jacobi (2002, p. 32) aduz que “as práticas participativas representam uma real possibilidade de ampliar o espaço do público”.

Cumprido frisar que a concepção adotada por esses Conselhos Gestores de UC se amolda às teorias sobre participação e Governança, pois cria possibilidades de mobilização e o empoderamento dos diversos setores populares na atuação e defesa de direitos sociais, em especial na proteção do meio ambiente, tornando-se assim pressupostos da Participação Social junto às políticas estatais, contribuindo assim com o fortalecimento de mecanismos democráticos.

Contudo, de acordo com as Atas de reuniões, constatou-se a baixa presença por parte dos membros de ambos os Conselhos Gestores. A fraca participação nas reuniões pode ensejar outros desdobramentos para as decisões dos organismos colegiados, como o enfraquecimento dos processos participativos e o fortalecimento da centralização das decisões pelos representantes do órgão gestor das respectivas UCs. Em busca por uma melhor efetividade e engajamento, foi realizada uma deliberação no âmbito do Conselho do APA Combu com objetivo de reduzir o número de representantes, dos atuais 20 (vinte) para 16 (dezesseis) no colegiado, sem, contudo, alterar a paridade entre o número de representantes do governo e sociedade civil.

A questão sobre a quantidade de representantes nos Conselhos Gestores pode apresentar duas questões relevantes e, por isso, devem ser consideradas. Por um lado, podem ocorrer dificuldades para a mobilização dos Conselhos considerados mais numerosos, gerando problemas orçamentários para o órgão gestor, já que este deve prestar apoio à participação dos conselheiros nas reuniões. Por outro lado, os Conselhos mais reduzidos podem não expressar

a diversidade das instituições interessadas na gestão compartilhada das UCs, tornando-se pouco representativas (PALMIERI & VERISSÍMO, 2009).

Sobre a redução do número de membros do Conselho Gestor da APA Combu, sobre tal estratégia, o seu Presidente assim esclarece:

(...) Hoje nós temos na renovação que foi proposta recentemente pelo Conselho, nós reduzimos esse número para 16 (dezesesseis) instituições por vários motivos. O primeiro deles pelo fato de algumas instituições não estavam comprometidas realmente e não compareciam, com frequência muito baixa. Outro fator é que a quantidade muito grande de instituições ali dentro acaba atrapalhando um pouco a dinâmica e a Assembleia Geral do Conselho decidiu que poderia se trabalhar com melhor efetividade com o número menos de instituições haja vista que algumas instituições que estavam ali era apenas uma representação nominal, não havia participação de fato (...).

A representação governamental em ambos os Conselhos Gestores é feita, geralmente, por titulares ou indicados por ocupantes de cargos de direção da Administração Direita ou indireta, e ainda, por responsáveis pelas políticas sociais, designados por ato do Chefe do Poder Executivo Estadual. Contudo, analisando o perfil dos representantes do Poder Público, geralmente são indicados, como titulares e suplentes, agentes públicos não ocupantes do cargo de direção das instituições, o que pode vir a comprometer determinadas tomadas de decisões por parte dos Conselhos Gestores.

Na mesma direção, Jacobi (2002, p. 31) analisa a temática da implementação de propostas de participação, avaliando que “com algumas exceções, tem esbarrado numa série de entraves, dentre os quais, a falta de agilidade nas decisões, o pouco empenho do corpo de funcionários e, principalmente, a ausência de critérios de representação e de canais administrativos que garantam o suporte institucional à interação com os grupos mais organizados e com os movimentos populares”.

Em outra senda, quando os assentos dos colegiados são ocupados pelos agentes públicos oriundos dos cargos de direção, detentores do poder de decisão no âmbito de seus respectivos órgãos, pode surgir um fato complicador que é o de conciliar suas agendas de compromissos com as reuniões do Conselho. Nestes casos, destaca-se a importância do papel do suplente no colegiado, pois além de representar seu titular, deverá interagir e intermediar as demandas do colegiado e os encaminhamentos realizados pelo Conselheiro titular. Criar canais de comunicação e difusão das informações entre os Conselheiros seriam algumas

medidas com objetivo de minimizar os problemas ligados à falta de diálogo entre os membros dos colegiados.

Ribeiro (2010, p. 135) também observou o cenário em epígrafe por ocasião de sua pesquisa, e ainda identificou outras características relacionadas ao desenho institucional, especificamente sobre o Conselho Gestor da APA Combu, a saber:

Vale ressaltar que a rotatividade de representantes titulares no conselho é uma realidade encontrada em todos os conselhos estaduais de unidades de conservação, em específico no Conselho da APA da Ilha do Combu. Em primeiro lugar porque a comunicação entre titulares e suplentes é quase inexistente. E, em segundo, quase sempre os conselheiros representantes das instituições são pessoas que ocupam cargo hierárquico em seus órgãos e geralmente são pessoas muito ocupadas que precisam dar conta de suas agendas, quase sempre apertadas, ficando pouco ou nenhum tempo para a participação nas reuniões do conselho e por último são pessoas que também participam de outros conselhos, torna-se assim uma participação fictícia do ponto de vista de sua efetividade.

Compete ressaltar nesse contexto, a presença de pelos menos dois princípios basilares que regem a Administração Pública: o princípio da Supremacia do Interesse Público e o da Impessoalidade. O princípio da Supremacia do Interesse Público¹⁴³ trata de interesses qualificados como próprios da coletividade, em que as pessoas administrativas não têm, portanto, disponibilidade sobre os interesses públicos¹⁴⁴ confiados à sua guarda e realização (BANDEIRA DE MELO, 2012). Já o princípio da Impessoalidade¹⁴⁵ é a finalidade pública, em que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento (DI PIETRO, 2009).

Já a representação social envolve representantes de organizações não governamentais, defensora de direitos, sindicatos, associações de bairros, órgãos e entidades de pesquisa, ensino e extensão, dentre outras representações. Cumpre destacar dois aspectos relacionados à representação social dos Conselhos Gestores. A primeira se refere à capacitação do cidadão com poderes para representar os anseios sociais na gestão da UC. A segunda é a assiduidade nas reuniões por parte dos membros da sociedade civil.

¹⁴³ Previsto no art. 2º da Lei 9.784/99: “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

¹⁴⁴ Segundo Mazzilli (2012), interesse público é uma expressão que tem sido predominantemente utilizada para alcançar o interesse de proveito social ou geral, ou seja, o interesse da coletividade, considerada em seu todo.

¹⁴⁵ Previsto no art. 37, CF/88: “A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (...)”.

A capacitação dos conselheiros é um fator importante, pois o desconhecimento basilar sobre o funcionamento e a estrutura organizacional, somado às noções básicas de gestão administrativa, pode resultar numa limitação técnica que, aliado ao aspecto da falta de assiduidade nas reuniões, enfraquece a Participação Social nas discussões e na legitimidade dos encaminhamentos das propostas.

A ausência de capacitação dos conselheiros da sociedade civil acarreta a redução da efetividade democrática nos espaços colegiados na região amazônica. Tal cenário também foi identificado na região sudeste do País, sendo este uma das preocupações temáticas na pesquisa realizada por Silva et. al. (2009, p. 25), como se vê:

A sociedade civil, que nunca possuiu espaço semelhante nas instâncias de governo, desconhece, em sua grande parte, o aparato governamental. Isso faz com que os representantes não governamentais fiquem à mercê dos técnicos da Prefeitura, dificultando o exercício da autonomia. Com relação aos representantes governamentais, muitas vezes são funcionários de terceiro escalão nomeados pelo Órgão/Secretaria ao qual o Conselho se vincula. Com isso, eles têm dificuldades em garantir, dentro das Secretarias, o que foi decidido nas reuniões do conselho. Em outros casos, tomam decisões no calor do debate, que não são aceitas por seus superiores no órgão representado. Essas dificuldades têm levado a um intenso debate acerca do potencial de democratização desses novos experimentos.

Um dos representantes do Fórum dos Lagos que integra o Conselho do PEUt, demonstrou preocupação com o preparo técnico e a falta de socialização de temáticas com os representantes da sociedade civil no âmbito daquele colegiado, em especial, com o Plano de Aplicação dos recursos da Compensação Ambiental, quando menciona que:

(...) Com relação à questão do plano de compensação ambiental não, até porque é uma discussão muito técnica e também a sociedade civil nessa área não tem muita noção, é uma questão muito séria mesmo (...).

Visando solucionar os aspectos ligados à capacitação e à falta participação dos representantes da sociedade civil nas reuniões, o Presidente do Conselho Gestor do PEUt assim enfatiza:

(...) Estamos encaminhando propostas de mudanças de representantes no Conselho, pois verificados nas últimas reuniões, que há algumas instituições que não estão participando das reuniões, e temos um Estatuto que rege que a não participação em duas reuniões sem justificativas automaticamente perderia a cadeira no Conselho e será substituído por outra instituição ou pessoa da comunidade. A partir desse ano, foram criadas comissões nos bairros Curió, Guanabara, Castanheira e Verdejante com diálogo e discussões com representantes dessas comunidades, e estamos

ofertando algumas vagas para esses grupos ou essas comunidades para participar do Conselho (...). No ano passado, foi realizado o primeiro Seminário de Gestão Integrada do Parque (...), que representou o envolvimento entre a sociedade civil, Ministério Público, empresas entorno do Parque, Delegacia de Meio Ambiente, Batalhão de Polícia Ambiental, e algumas associações e comissões de moradores (...). Estamos trabalhando com intuito de realizar o segundo Seminário que será juntamente com o Conselho Gestor do PEUt e os representantes dessas comunidades (...).

Diante dos fatos apresentados, pode-se afirmar que tanto a representação governamental quanto os representantes da sociedade civil organizada possuem papéis decisivos na implementação da governança nos Conselhos Gestores. Somente o engajamento de ambos os segmentos pode assegurar o equilíbrio dos processos democráticos (Estado x sociedade), afastando a sobreposição de encaminhamentos e interesses divergentes que estejam à margem do planejamento participativo e na tomada de decisão, e assim gerar um maior comprometimento no controle social e a responsabilidade dos agentes públicos.

Não obstante, a Participação Social nas instâncias de governo possibilita ao cidadão a realização do interesse coletivo cuja finalidade é a promoção do bem comum (VASCONCELLOS et al., 2009). Sobre a promoção de diálogos e experiências dos canais participativos nas políticas governamentais, a exemplo dos CGUC, tanto para o Estado quanto para a sociedade, Silva et al. (2009, p. 24) menciona que:

No Brasil, nunca foi possível o diálogo direto da sociedade civil com o Estado, com vistas à elaboração e implementação de políticas públicas. A canalização das reivindicações sociais para esses espaços traz novas perspectivas para a sociedade, que passa a ser ouvida, e para o Estado, que tem a possibilidade de melhor direcionar suas ações, fazendo com que elas ganhem em efetividade. Para ambos, a principal conquista está na possibilidade da democratização das suas instituições, por meio do aprendizado da participação.

As dinâmicas dos Conselhos Gestores obedecem aos seus Regimentos Internos que foram aprovados em plenário e, posteriormente, receberam a aprovação por meio de atos administrativos a cargo do Secretário de Estado de Meio Ambiente do Pará.

3.4 PROCESSOS PARTICIPATIVOS E REPRESENTATIVIDADE NOS CONSELHOS GESTORES E NA CÂMARA DE COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Como já identificado e demonstrado no decorrer do presente estudo, a composição da Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Pará (CCA/PA), prevista na Portaria 144/2007, alterada pela Portaria 2.770/2011, editada no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA/PA), possui em seu desenho institucional (de caráter deliberativo) 10

(dez) representantes do Poder Público, sendo 08 (oito) servidores ocupantes do cargo de direção na SEMA/PA, seguido por 01 (um) representante do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (IDEFLOR) e outro da Procuradoria Geral do Estado do Pará, por meio da Procuradoria Ambiental e Minerária (PAM).

Como já ilustrado, tal representação colegiada difere do modelo adotado no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, pois a Câmara Federal de Compensação Ambiental (CFCA) possui um formato que integra representantes do Governo, do setor empresarial e da sociedade civil organizada. Em outra exemplificação *pari passu*, a Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro possui contorno de representatividade heterogênea que se assemelha ao colegiado federal.

Propor a diversificação da CCA/PA mediante a inclusão da representação de segmentos sociais (ONGs, sindicatos, associações de bairros e a comunidade científica) e do setor produtivo (agricultura, indústria, p. ex.) é caminhar no sentido de lastrear as decisões colegiadas e a própria afirmação da governança enquanto instrumento da Participação Social.

Para Almeida (2009, p. 15), a boa Governança é entendida “como aquela que, baseada na cooperação de diferentes atores, concilia crescimento econômico e equidade social na direção de um desenvolvimento sustentável”. Entretanto, o conceito de Governança pode emergir com força num contexto em que ganha razoável grau de consenso a ideia de que o Estado deve ser dotado de maior flexibilidade, descentralizando funções e alargando o universo dos atores participativos. O caminho que leva ao desenvolvimento participativo focou na importância do entendimento do local e na compreensão dele como base do desenvolvimento e em formas diretas de participação por todo o ciclo do projeto (diagnóstico de necessidade, planejamento, implementação, monitoramento e avaliação). Uma grande variedade de ferramentas e metodologias participativas surgiu dessa experiência que agora pode aplicar-se no nível da “Governança participativa” (ALMEIDA, 2009; GAVENTA, 2001).

As discussões envolvendo alteração de Regimentos Internos, aprovação de atos normativos, legalidade da cobrança dos empreendimentos licenciados anteriormente à existência da CCA/PA, planos de trabalho, análise de planejamentos e necessidade de estruturação de fluxos internos sobre a gestão de recursos da Compensação Ambiental foram alguns os pontos recorrentes constantes nas Atas de Reuniões da CCA/PA.

Sobre o aspecto da Participação Social na política de Compensação Ambiental, um dos integrantes da Câmara de Compensação Ambiental, no âmbito da SEMA/PA, assim se refere:

(...) O comitê gestor da unidade de conservação, em tese, deve reunir com a comunidade afetada (...) da unidade de conservação e do entorno para saber qual é a demanda (...) quais são as expectativas daquela comunidade em razão do retorno do recurso da compensação ambiental (...) para que seja encaminhada a Câmara de Compensação para aprovação do plano de aplicação dos recursos nas unidades de conservação previamente determinadas no processo de licenciamento ambiental. (...) a indicação de destinação dos recursos da compensação, seria num primeiro passo a indicação do empreendedor, mas isso não é fator determinando que aconteça, uma vez que isso vai ser avaliado pela equipe técnica da Diretoria de Áreas Protegidas (DIAP/SEMA), que é gestores dessas unidades que vai concordar ou não, bem como sugerir a indicação de aplicação dos recursos que sofre restrições áreas de proteção integral ou unidades sustentáveis no âmbito de influência do projeto (...).

Entretanto, analisando as Atas de reunião dos Conselhos Gestores, são fracas as discussões sobre a temática da Compensação Ambiental, bem como não foi identificada qualquer pauta de reunião com os conselheiros e/ou a comunidade no sentido de elaborar propostas para o Plano de Aplicação dos recursos da Compensação Ambiental. O que se levantou durante a pesquisa é que o planejamento para aplicação dos recursos é realizado no âmbito da Diretoria de Áreas Protegidas da SEMA/PA, pelos próprios técnicos, que definem as demandas das UCs e, posteriormente, as encaminham para a apreciação e deliberação da CCA/PA.

Na maioria dos casos, a pesquisa revelou que os CGUC em foco apenas tomam conhecimento dos encaminhamentos atinentes ao Plano de Aplicação dos recursos da Compensação Ambiental. Segundo as entrevistas, percebeu-se que não há uma participação dos conselheiros no planejamento ligado ao Plano de Aplicação dos recursos da Compensação Ambiental. Contudo, visando otimizar a participação democrática, o Presidente da APA Combu, aponta algumas alternativas visando melhorar integração do planejamento:

(...) O planejamento de 2012 foi realizado e proposto pelo órgão gestor (SEMA) para aplicação do recurso uma vez que o Conselho não se manifestou nesse planejamento. Então, enquanto órgão gestor, sugerimos algumas atividades: o programa de valorização de comunidades, a complementação do plano de manejo e a segunda capacitação dos novos membros do Conselho Gestor. Até o planejamento passado era feito pelo órgão gestor, mas a ideia é que a partir de agora o Conselho Gestor faça as demandas e encaminhe para a Câmara de Compensação Ambiental (...).

O que se constata, portanto, é o arrefecimento da participação dos Conselheiros no planejamento do Plano de Aplicação dos recursos da Compensação Ambiental, tornando os conselheiros meros ouvintes do planejamento estatal. Reduzir a participação democrática é

limitar a inserção daqueles que têm representatividade e legitimidade social para acompanhar e fiscalizar as ações de gestão no âmbito das suas respectivas UCs. Dessa forma, torna-se inócua a promoção do Princípio da Participação do Direito Ambiental e da boa Governança nas ações de desenvolvimento compartilhado entre o órgão gestor e os representantes da sociedade civil organizada.

Adequado destacar a não observância da orientação normativa contida no art. 9º, incisos I e II, da Resolução CONAMA 371/2006, quando disciplina os critérios a serem observados pelo órgão licenciador na definição da(s) UC(s) que será(ão) beneficiada(s) com os recursos da Compensação Ambiental. O projeto de Sistema de Transmissão de Energia Marabá-Carajás da empresa ATE III Transmissão de Energia S.A abrangeu áreas de influência direta dos municípios de Marabá, Curionópolis e Parauapebas (Serra dos Carajás), que estão situados da região sudeste do Estado do Pará. Contudo, os recursos da Compensação Ambiental referentes aos impactos negativos das obras da ATE III Transmissão de Energia S.A foram destinados ao Parque Estadual do Utinga, localizado na região metropolitana de Belém, norte do Estado, estando, portanto, em desacordo com o que disciplina a Resolução CONAMA 371/2006.

Os recursos da Compensação Ambiental destinados a APA Combu oriundos do Projeto Orla da Estrada Nova, da Prefeitura Municipal de Belém, nos valores de R\$ 382.357,82 ainda não foram gastos, que em saldo atualizado chegam a R\$ 426, 541,81, conforme extrato contábil do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM)¹⁴⁶ (SEMA, 2012).

Em outra direção, parte dos recursos da Compensação Ambiental do PEUt oriundos da empresa ATE III Transmissão de Energia S.A (Sistema de Transmissão de Energia Marabá-Carajás), com valores de R\$ 1.261.743,00, foram aplicados na aquisição de materiais e equipamentos para o emprego operacional na segurança e fiscalização do PEUt, como veículos, motocicletas e bicicletas, revitalização de estruturas físicas, sistemas e outros equipamentos de segurança e patrimônio no âmbito daquela área protegida, com gastos perfazendo R\$ 811.530,72, restando saldo atualizado de R\$ 514.380,03¹⁴⁷ (SEMA, 2012).

Contudo, como já discutido em outro momento do presente exame, a legislação pertinente estabelece de forma taxativa que a aplicação dos recursos financeiros provenientes da Compensação Ambiental deve obedecer à ordem de prioridade previstas no art. 33 do Decreto 4.340/02. Nesse particular, pode-se verificar o descompasso entre a destinação e a

¹⁴⁶ De acordo com o SIAFEM, em consulta realizada no mês de agosto de 2012.

¹⁴⁷ *Idem, ibidem.*

ordem de prioridade dos recursos da CA, pois a aquisição de bens para a segurança e patrimônio do PEUt ocorreu em detrimento a outras atividades consideradas pela norma de maior grau, ou seja, a regularização fundiária e demarcação das terras e a elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo. As atividades em questão ainda não foram vencidas, e ainda se encontram famílias residindo no interior do PEUt, bem como a revisão o Plano de Manejo da unidade ainda não foi efetivado. Logo, os Planos de Aplicação dos recursos da Compensação Ambiental devem atentar ao fiel cumprimento das atividades elencadas como prioridades pelo referido mandamento legal.

O Presidente do Conselho Gestor do PEUt apresenta o seguinte posicionamento a respeito da ausência de conselheiros e representantes da sociedade civil organizada sobre as deliberações dos recursos da Câmara de Compensação Ambiental:

(...) No meu ponto de vista, eu acho que essa relação poderia melhorar não necessariamente com a Câmara de Compensação Ambiental, pois já temos um acesso de pessoas diretamente como nosso Diretor de Áreas Protegidas, nosso Coordenador e o próprio Secretário imbuídos da missão de aprovar recursos para essas unidades de conservação. O que acho que deve ser melhor trabalhado é que o Parque tenha convênios ou a SEMA tenha convênios com essas instituições do Conselho e assim sim a gente possa otimizar o recurso já aprovado pela Câmara de Compensação Ambiental, eu acho que aí a gente separa bem os papéis, e aí o Conselho não se torna só uma coisa consultiva, ele pode ser consultivo com os representantes, mas as instituições vão estar “linkadas” e vinculadas diretamente com as ações de gestão do Parque (...).

Contudo, em apreciação aos fatos postos acima, é cediço que tanto a Constituição Federal quanto a Lei do SNUC têm como princípio, a inserção da participação da sociedade nas políticas públicas, por entender que o meio ambiente é um bem difuso, cuja defesa e proteção devem ser compartilhadas com o Poder Público e a coletividade. Nessa perspectiva, os Conselhos Gestores de Unidades de Conservação (CGUC) devem atuar como verdadeiros canais de participação ao âmbito das políticas ambientais, sendo, portanto, imprescindível a participação da população interessada no planejamento e na tomada de decisão na instância governamental.

Ainda sobre a Participação Social no CCP/PA, em entrevista com um dos técnicos da SEMA/PA que atua na análise e aplicação da metodologia de gradação em impacto ambiental de projetos sujeitos ao EIA/RIMA, para fins cobrança da Compensação Ambiental, o mesmo menciona:

(...) Já se pensou em representantes de ONGs, de conselheiros do CREA (...) enfim já foi discutido algo no âmbito da Câmara de Compensação Ambiental sobre órgãos científicos e técnicos que estão excluídos do processo (...) existe sim uma sinalização para chamar esse pessoal (sociedade civil e científica), mas ainda estamos iniciando, então chamar para compor o processo nessa fase que estamos poderia ser um complicador, mas assim que estivermos melhor estruturados (com a finalização de instruções normativas, regimentos internos etc.) a ideia é sim chamá-los para compor o processo (...) e publicar os atos da compensação na internet e aumentar a transparência e publicidade (...).

Diante do contexto ora apresentando, nota-se disposição para o chamamento da sociedade civil para a discussão da política de Compensação Ambiental no Estado. Isso pode ser constatado nas últimas Atas de reunião da CCA/PA, que contou com a presença do Instituto do Homem e Meio Ambiente na Amazônia (IMAZON), que é uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP). Aspectos estruturantes e o aprimoramento dos fluxos procedimentos internos (como a aprovação do Regimento Interno da CCA/PA, p. ex.) foram destacados pelos gestores públicos como os principais entraves para a inclusão social. Os diálogos entre os setores internos do órgão ambiental estadual (em especial, a Diretoria de Licenciamento e a Diretoria de Áreas Protegidas) e a CCA/PA precisam ser aperfeiçoados e efetivados. Garantir o acesso à informação e aumentar a transparência dos atos da CCA/PA também são fatores que agregam valor aos processos participativos democráticos.

A garantia da informação e transparência dos atos da Administração Pública está intimamente ligada à efetivação da Participação Social e da boa Governança. Para Machado (2009, p. 97), “as informações ambientais recebidas pelos órgãos públicos devem ser transmitidas à sociedade civil”. Os atos relacionados à proteção do meio ambiente, no âmbito do Direito Ambiental são de interesse comum a todos os cidadãos. Com efeito, as informações ambientais são de interesse geral, possuindo características essencialmente públicas.

Sobre essa discussão, o membro do Ministério Público da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo de Belém faz referência sobre o controle social e a necessidade de transparência no uso dos recursos financeiros por parte da SEMA/PA, com se vê:

(...) Outro aspecto relevante é a falta de transparência de SEMA no uso desses recursos oriundos não só da compensação que trata o art. 36 da lei do SNUC, mas de outros recursos de uma maneira geral, como por exemplo, as multas, as aplicações relativas às infrações ambientais que ingressam no Fundo Estadual de Meio Ambiente e não se tem esse controle (...).

No mesmo trajeto da transparência, surge a questão do controle dos atos da Câmara de Compensação Ambiental. Constatou-se que não há no desenho institucional da CCP/PA a previsão de controle por parte de órgão ou entidade sobre as decisões tomadas no âmbito daquele órgão colegiado. Sugere-se que a CCA/PA faça a prestação de contas de uso e aplicação dos recursos da Compensação Ambiental no âmbito do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA), na busca por uma efetiva publicidade e transparência de seus atos, não se limitando à prestação formal ao Tribunal de Contas do Estado¹⁴⁸.

Em um esforço institucional visando o aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e *accountability*, o representante do Ministério Público da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo de Belém, assim se posicionou quando perguntado qual a estratégia do órgão ministerial estadual para acompanhar e fiscalizar os recursos da Compensação Ambiental no Estado:

O Ministério Público ainda não definiu uma estratégia, pelo menos que eu tenha conhecimento, de controle desses recursos (...). Na verdade a gente já teve um esforço de fazer isso em relação ao Fundo Estadual de Meio Ambiente. Foi feito um trabalho inicial (...) eu requeri uma prestação de contas no COEMA (...).

Ainda que seja louvável a iniciativa do MPE em requerer a prestação de contas dos recursos da CA no âmbito do COEMA, sabe-se que o próprio colegiado estadual carece de participação e controle social em sua estrutura (tal discussão que já foi objeto no primeiro capítulo), em razão da prevalência de instituições estatais, do setor produtivo (mercado) e de órgãos de classes em sua composição, vindo a não refletir, portanto, a participação majoritária da sociedade conforme estabelece a Constituição do Estado do Pará, ocasionando na prática a mitigação da atuação da sociedade civil e a distinção dos interesses governamentais e do mercado. O MPE, atuando na garantia às instituições democráticas e respeito aos direitos constitucionais e da sociedade, poderia também atuar em uma instância externa para maior transparência e *accountability* da gestão dos recursos da CA.

Sobre a necessidade de transparência na gestão dos recursos e a inserção da Participação Social na Câmara de Compensação Ambiental (CCA/PA), um dos integrantes da CCA/PA, no âmbito da SEMA/PA, assim se expressou:

(...) é um processo gradativo e à medida que isso possa ser estruturado isso vai ganhar maior transparência (...) além de estar melhorando o sistema de quantificação e tudo mais, o que se a gente busca na verdade é ter maior transparência que não seja usado como ato de uma só pessoa (...) centralizado (...) como um ato unilateral do

¹⁴⁸ A Lei 5.648, de 16 de janeiro de 1991, dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

Secretário, por exemplo, (...) e a gente aprovar, a partir do momento que você tiver uma participação social nesse processo eu acho que fica mais transparência e as coisas tendem a ser mais democráticas do ponto de vista da aplicação, atingir realmente o objetivo daquela compensação que está dentro da área de influência do empreendimento, o empreendedor saber que o recursos que ele disponibilizou por força de lei está atingindo seu objetivo (...).

No mesmo sentido, o entrevistado tratou de classificar os recursos oriundos da Compensação Ambiental como significativos para uma gestão de qualidade das Unidades de Conservação estaduais que estão sob a responsabilidade direta do órgão ambiental estadual. Sobre o assunto, ele assim argumenta:

(...) Essa fonte de recurso hoje é significativa no contexto da Diretoria de Áreas Protegidas, ela é fundamental nesse processo de manutenção dessas áreas, porque a partir desses recursos é que vamos poder estar fazendo todo processo de gestão dessas áreas, pois sem (...) a compensação estaríamos com dificuldade para fazer isso (...) porque os recursos que vem hoje pela Secretaria advêm dos processos de taxaço dos serviços de licenciamento e multas de fiscalização e comparado aos recursos do Estado eles são muitos pequenos em termos de aplicação na gestão de unidades de conservação. Então, hoje é fundamental a efetivação desse processo para a questão das unidades de conservação (...).

Nessa discussão, o desenho institucional da CCA/PA pode ser repensado a partir dos princípios da transparência e publicidade, que se iniciaria com o acesso às informações (presença do princípio da informação popular do Direito Ambiental), passando pelo planejamento e até a tomada de decisões por parte dos interessados, com a efetivação e a ampliação da participação da população e de outros atores sociais, como a comunidade científica e o próprio Ministério Público que podem atuar na garantia do teor das informações técnicas e na efetividade do controle social na execução da política.

Além da Compensação Ambiental, os recursos para a criação, manutenção e gestão de Unidades de Conservação no Estado do Pará são oriundos do Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA) e de convênios firmados com o órgão ambiental estadual. Considera-se oportuno mencionar a existência de estudos sobre a reestruturação organizacional da SEMA/PA, tendo como uma das mudanças, a transformação da Diretoria de Áreas Protegidas (DIAP) em autarquia estadual, com a denominação de Instituto da Biodiversidade e Áreas Protegidas do Estado do Pará (IBAP/PA).

3.5 PRINCIPAIS ENTRAVES E A POTENCIALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A análise realizada com representantes das comunidades afetadas pelas Unidades de Conservação teve como objetivo demonstrar as principais reivindicações e os anseios

sociais, e ainda, verificar se tais demandas estão em sintonia com a discussão no âmbito dos Conselhos Gestores. Sobre as dificuldades enfrentadas entre os Conselheiros para a gestão da APA Combu, o Presidente do Conselho Gestor assim enfatiza:

(...) Na verdade, a maior dificuldade que a gente observa talvez seja a timidez que as instituições membros ainda apresentam no momento da legitimidade da gestão. Nos parece que a maioria delas (...) ainda vem como ouvinte, mas assim como uma espécie de obrigação de participar das reuniões do Conselho ou da estrutura do Conselho, mas estamos conseguindo reverter isso. Na reunião passada, por exemplo, nós já colocamos a necessidade que nossos Conselheiros apresentem proposições, participem do processo, tendo em vista que eles estão assinando todas as demandas que saem da gestão da unidade (...) precisam entender que eles fazem parte do processo, estão inseridos dentro da gestão, e não uma obrigatoriedade de apresentar um representante, não é isso, a instituição tem sua importância, pois se ela foi chamada para integrar o Conselho é porque a comunidade entendeu da sua importância (...) foi a Assembleia Geral que escolheu as instituições, onde não interferimos nesse processo de escolha enquanto órgão.

Aqui estão presentes, novamente, os aspectos que dificultam a coordenação das atividades de um órgão colegiado, motivados, muitas vezes, pela falta de interesse e de compreensão do papel do Conselheiro que resulta no pouco engajamento na missão de representar e defender os interesses institucionais e sociais. Diante da dinâmica social, um esforço necessário seria a identificação de atores sociais locais emergentes que tenham dentre suas finalidades, interesses mais efetivos e melhor delineados com a gestão da Unidade de Conservação, com vistas à proposta de remodelação de seus representantes.

No tocante às necessidades básicas, uma das moradoras da comunidade do Igarapé do Combu, mencionou o acesso à saúde e o saneamento básico como os principais anseios dos moradores da APA Combu, conforme relato abaixo:

(...) Uma necessidade básica é a presença de um médico no Posto de Saúde que não temos há quatro anos (...) o saneamento a gente não tem (...) a água já está sendo encaminhado (...) a energia elétrica tem há um ano já (...) a água potencial a gente compra pra beber e pra cozinhar, usa a água do rio só pra lavar roupa e louça, até porque não serve pra lavar louça, mas a gente põe remédio dentro, hipoclorito, que é orientação do Posto de Saúde (...) a comunidade deu uma “quedazinha”, pois as pessoas estão desacreditadas (...) mas hoje, com a chegada da água, a comunidade está se fortalecendo mais (...) já está pensando em formar novos grupos, porque se ela estiver mais organizada, ela vai ter mais força para buscar recursos (...).

No mês de julho de 2012 ocorreu uma reunião na APA Combu, que contou com grande mobilização da comunidade na Ilha do Combu e com a presença de gestores e técnicos da Companhia Paraense de Turismo (PARATUR) e do Governo do Estado com o intuito de apresentar o projeto de captação de água subterrânea para a Ilha. De acordo com o que foi

levantado pela pesquisa, os moradores ficaram entusiasmados com a promessa de água potável. O referido projeto aguarda por captação de recursos para a sua efetivação.

Diante do contexto ora esposado, pode-se observar a disposição da comunidade da Ilha do Combu em buscar a mobilização social quando as ações governamentais recaiam sobre obras e serviços mais imediatistas, o que faz potencializar a articulação e participação da população local.

Contudo, de acordo com relatos da moradora da Ilha do Combu, é cediço que o acesso às necessidades básicas da comunidade, como saúde, saneamento, água potável ainda aguardam por uma efetivação na agenda política de governo. Por outro lado, diante desses problemas crônicos, aliado a um baixo nível de renda e educação, não se justifica o afastamento da população de questões também tidas como relevantes, como é o caso da conservação e educação ambiental. O grau de articulação e participação da população nas políticas públicas reflete o nível de acessibilidade das informações, inclusão e o empoderamento local.

Como já sabido, os recursos da Compensação Ambiental (ou ecológica) que trata a Lei no SNUC obedecem a uma destinação específica, no qual o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção das unidades de conservação de proteção integral. Há, porém, uma via legal que possibilita a destinação dos recursos da CA para Unidades de Conservação mesmo não pertencente ao Grupo de Proteção Integral: quando esta for afetada pelos impactos de projeto; neste caso, a legislação prevê que esta unidade será uma das beneficiadas com recursos da Compensação Ambiental.

Dessa maneira, as demandas apresentada pela representante da comunidade do APA Combu estão em melhor sintonia com a chamada “Compensação Socioambiental”, que vai além das “áreas verdes” do meio ambiente natural. Os custos socioambientais gerados pela obra devem ser previstos no Estudo de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) a cargo dos responsáveis do projeto, bem como a discriminação dos impactos positivos e negativos, além das medidas mitigadoras e compensatórias de reparação dos bens socioambientais perdidos em decorrência de ações diretas ou indiretas do empreendimento, os quais serão avaliados pelo órgão ambiental em fase do Licenciamento Ambiental.

Entretanto, em uma interpretação principiológica à luz da Constituição Federal de 1988, na qual assegura a todos o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida, é possível que a comunidade local residente em Unidade de Conservação de uso sustentável possa fazer jus às demandas de ordem socioambiental.

Em outra senda, um representante da sociedade civil do Conselho Gestor do APA Combu, que também configura como uma das lideranças da UC, ressalta a efetividade de uma política envolvendo o turismo aliada à educação ambiental, importância do turismo ligado à educação ambiental na Ilha, como se pode observar:

(...) Eu acho que temos que eleger prioridades (...) mas para o turismo vir para a Ilha tem que se de forma responsável (...) para isso, você incentivar o turismo na ilha você precisa de algumas coisas. Primeiro, as pessoas precisam ter o conhecimento sobre educação ambiental, elas precisam praticar isso, elas precisam viver isso, não é porque o saco de lixo que tá passando aí fora, não fui eu que joguei não preciso limpar. Não é porque no meu quintal que o rio trouxe um monte de lixo e não fui eu que joguei não vou limpar (...). Por outro lado, as pessoas dizem que não jogam lixo no rio, mas veem as outras jogar se acham no direito de jogar também (...) aqui acontecem isso, elas acham que o rio pode sim ser um depósito de lixo. Elas esquecem que desse rio elas navegam, tomam banho, pegam camarão, pegam peixe. No momento que eles tiverem essa consciência realmente dentro de si acho que eles acabam mudando (...). Ainda com relação ao turismo, ele não pode ser desenvolvido em lugar nenhum sem coisas básicas (...) como a água potável (...) ele vai dizer “esse alimento está sendo preparado com que água? Qual a qualidade dessa água? Quem me garante a qualidade desse alimento?” E os desejos disso? Pra onde vão? Que tratamento tem? Principalmente para nós que estamos dentro de uma Área de Proteção Ambiental (...).

No mesmo sentido, de acordo com os relatos da representante da sociedade civil acima exposto, o turismo é tido como uma ferramenta para melhor aproveitar o potencial turístico da Ilha, mediante a geração de renda e bem estar social. Contudo, antes de se implantar tal política, adverte a conselheira que ainda se observa o baixo preparo da comunidade com o trato das questões ambientais aliado à carência de saneamento básico, água potável, que acabam dificultando a implantação de políticas públicas e ações governamentais locais.

Em análise às Atas de reuniões do Conselho Gestor do PEUt, são recorrentes as temáticas ligadas à limpeza do Lago Bolonha, indenizações pendentes de moradores que residem no interior do Parque e a atualização do seu Plano de Manejo. Destaca-se também a necessidade de criação do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Metropolitana de Belém (APA Metropolitana), onde está inserido o PEUt, visto que tal medida poderia contribuir com os processos de gestão do próprio Parque estadual.

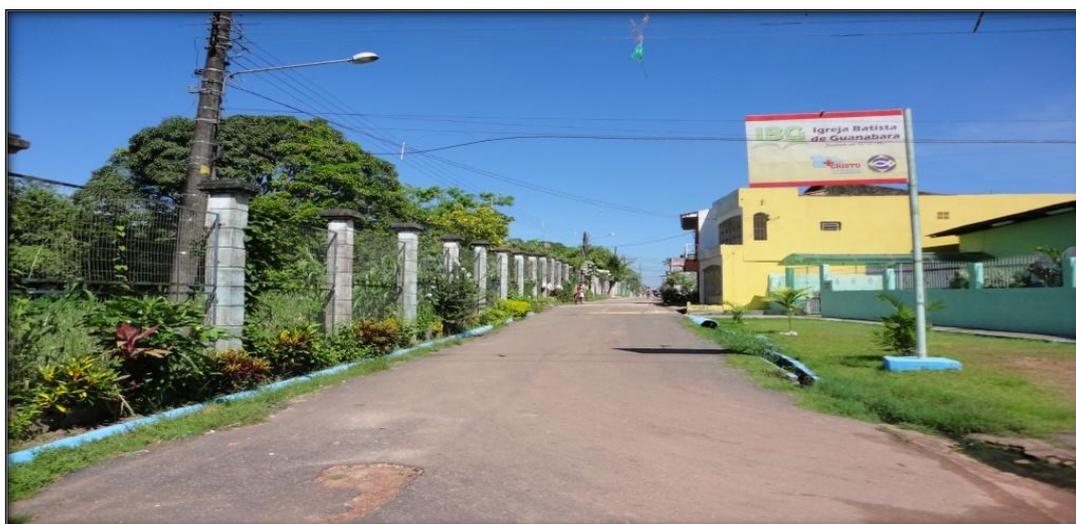
De acordo com a liderança do “Movimento nossa Terra”, localizada no entorno do PEUt, no bairro da Guanabara, no município Ananindeua-PA, a falta de segurança seria uma das principais reivindicações da comunidade, mencionando o episódio ocorrido no início de 2012 que resultou na “invasão” de parte da área do PEUt pela comunidade local:

(...) Após o remanejamento das pessoas que estavam de dentro do Parque, toda essa área (...) há tempos atrás, isso aqui ficou desabitado (...) e ficou a mercê da criminalidade, colocaram uma tela de proteção inadequada no Parque e como ficou uma área aberta para as drogas, onde o tráfico de drogas cresceu muito e facilitava a criminalidade, uma vez que os traficantes vendiam e adentravam para o Parque, quando a polícia vinha e fugiam (...) e diante dos assassinatos na área, nós nos reunimos e realizamos uma manifestação e “invadimos” o Parque (...), ou seja, adentramos ao Parque onde foi construído um muro (...) e no início teve policiamento, mas agora não (...).

O cenário apresentado acima por uma das lideranças do bairro da Guanabara reflete o acanhado envolvimento da comunidade local nas políticas sociais de governo. As estratégias de proteção e preservação das Unidades de Conservação devem contemplar os anseios das comunidades do seu entorno, de forma a sensibilizá-las com experiências em contato com a natureza, e conjuntamente, por meio de práticas participativas, ajudá-las a identificar e enfrentar os problemas de ordem socioambiental.

Cabe frisar que as Unidades de Conservação não devem ser “vistas” como ilhas, isoladas das relações sociais e das disputas de poder no âmbito do seu território, a exemplo do PEUt, que devido a sua localização está às proximidades de centros urbanizados vem sofrendo consequências de ordem econômica, social e política. Com efeito, essas relações devem ser identificadas e inseridas na lógica da proteção da biodiversidade e na garantia dos serviços ambientais na gestão de UC.

Fotografia 02: À esquerda, o muro de proteção do PEUt e à direita a comunidade do bairro da Guanabara, Ananindeua-PA.



Fonte: Acervo pessoal do autor. Jul/2012.

No tocante aos anseios da comunidade com o Parque Estadual do Utinga, a liderança comunitária identificada acima, assim se manifestou:

(...) A solução seria pegar esse Parque Ambiental e utilizá-lo da melhor maneira possível (...) tinha uma área chamada “Roda-peão” que chegamos a fazer atividades sociais, mas hoje está abandonado (...) a gente que estabelece essa relação entre comunidade e o Parque Ambiental é desenvolver alguma coisa para que até mesmo as pessoas tomem consciência que é uma área que a gente precisa preservar e também que o gestor do Parque precisa nos ajudar (...) ter uma área para caminhar, para usufruir da melhor maneira do Parque (...) nós temos problemas sério com o lixo também.

O conselheiro do Fórum dos Lagos do PEUt ressalta a ausência de compreensão e do sentimento de pertencimento por parte do Governo e da Sociedade sobre o sentido do Parque para a sociedade:

(...) Precisa conhecer o Parque, hoje as pessoas vão lá apenas para caminhar, alguns idosos, grupos de jovens e uma certa classe média que frequentam (...) esse sentimento de pertencimento não tem da população, da comunidade do entorno (...) e por outro lado, os próprios técnicos enquanto Estado também não o conhecimento que é um espaço que precisa ser preservado etc. (...).

Práticas socioculturais em sintonia com as diretrizes do Plano de Manejo das Unidades de Conservação podem estimular a convivência e a sensibilização da população. Agregar no planejamento e na execução de outras ações governamentais à matriz da preservação e conservação dos recursos naturais, que é diretriz constante na Lei do SNUC, quando prevê o apoio à realização de planejamento integrado de criação e gestão desses espaços protegidos com outras políticas públicas¹⁴⁹. As agendas governamentais devem promover estratégias para que as Unidades de Conservação sirvam de referência e difusores dos princípios norteadores da preservação e conservação ambiental.

¹⁴⁹ Art. 5º, inciso VIII, da Lei do SNUC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ficou demonstrada a importância da Constituição Federal de 1988 na afirmação e ampliação dos instrumentos de participação social na construção e inserção do cidadão e da população nos processos decisórios junto ao Poder Público, fortalecendo os mecanismos jurídicos e canais participativos no cenário das políticas ambientais que materializam a efetivação da democracia no Estado brasileiro.

A Participação Social, por sua vez, surge como recurso para garantir o controle social e a responsabilidade dos agentes públicos na execução das políticas governamentais. Robustecida, a Participação Social se afirma como instrumento da “boa Governança”, possibilitando o surgimento de novas formas de articulação e representação das demandas sociais nos processos políticos, participativos e democráticos. Na mesma direção, o Princípio da Participação do Direito Ambiental é considerado a expressão da democracia participativa da sociedade nas políticas estatais, por meio de normas jurídicas nacionais e internacionais que disciplinam as atividades humanas em relação ao meio ambiente.

A Lei do SNUC, ao disciplinar a criação de Conselhos Gestores para manter e proteger as Unidades de Conservação, contribui com o fortalecimento dos processos democráticos decorrentes da Participação Social. Embora os Conselhos Gestores de Unidade de Conservação do Parque Estadual do Utinga e da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu sejam paritários em número de representações do Poder Público e da sociedade civil, restou claro que seus processos participativos estão aquém das suas atribuições legais como órgãos colegiados responsáveis pela preservação e conservação da biodiversidade, em razão da ausência da participação dos conselheiros no planejamento e na tomada, no tocante à gestão dos recursos oriundos da Compensação Ambiental no Estado do Pará.

Os resultados deste estudo apontam a predominância da cultura centralizadora do planejamento e tomada de decisão por parte do órgão gestor das Unidades de Conservação do PEUt e APA Combu, gerando prejuízos à legitimidade dos processos participativos e decisórios. Em outra senda, a falta de participação dos conselheiros, em especial, dos membros da sociedade civil organizada, diminui a efetivação da boa Governança na articulação e representatividade das demandas sociais.

Outro aspecto a ser mencionado é que embora os Conselhos Gestores da APA Combu e do PEUt, situados na Capital e Região Metropolitana de Belém, respectivamente, atuem próximos às relações do poder governamental, ainda são carecedores de mecanismos que possibilitem a promoção dos princípios da informação e da participação, bem como a

efetivação da Governança local e de controle social no que concerne ao planejamento e tomada de decisão dos recursos da CA.

Foi constatado também que a falta de interesse e de compreensão do papel do Conselheiro frente às UCs vem dificultando o engajamento e a representação das demandas sociais e institucionais. Diante do quadro, sugerem-se mudanças na metodologia de condução dos trabalhos dos colegiados, bem como a substituição dos representantes dos conselhos por atores emergentes no contexto dos processos participativos da sociedade civil organizada, mediante um criterioso diagnóstico socioambiental, considerando os interesses atuais e potenciais das UCs em foco.

Depreende-se que as estratégias de proteção e preservação das Unidades de Conservação devem contemplar os anseios das comunidades locais e de seu entorno, de forma a sensibilizá-las com experiências em contato com a natureza. Espera-se que, conjuntamente, por meio de práticas participativas, essas comunidades possam identificar e enfrentar os principais problemas de ordem socioambiental. A promoção de programas e projetos que busquem melhorar a compreensão sobre a conservação da biodiversidade, seus usos e benefícios, aliada à perspectiva inclusiva da população, torna-se fundamental para o aperfeiçoamento da gestão e resguardo da integridade dos ecossistemas das UCs.

Verificou-se que a Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Pará (CCA/PA), encarregada de gerir e propor a aplicação dos recursos financeiros da Compensação Ambiental, possui o seu desenho institucional dominado por representantes do Poder Público, o que inviabiliza a agregação de valores democráticos referentes à participação da sociedade civil organizada. A atual composição colegiada sem representatividade do setor produtivo e da sociedade civil constitui um limitador da própria participação no cenário da política ambiental paraense, indo em sentido contrário aos processos democráticos participativos que estão assegurados na Constituição Federal, nos enunciados do Direito Ambiental brasileiro e nas diretrizes da Lei do SNUC.

A remodelação do desenho institucional do CCA/PA seria trilhar a favor da transparência, acessibilidade das informações e da legitimidade dos atos na gestão dos recursos financeiros da CA. A título propositivo, o Ministério Público Estadual pode articular e formalizar recomendação à SEMA/PA no sentido de rever o desenho institucional da CCA/PA, criando possibilidades de inclusão de todos os interessados com representatividade política e social na gestão e deliberação sobre os recursos da Compensação Ambiental no Estado, potencializando assim o diálogo entre as representações públicas e os setores distintos da sociedade.

Outra recomendação seria a prestação de contas pela CCA/PA no âmbito do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA). Tal medida visa ir além da prestação formal ao Tribunal de Contas do Estado, tornando-se uma ação promissora no sentido de contribuir com o aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência e *accountability* (que são princípios fundamentais da boa Governança) tanto para as empresas que efetuaram o compromisso financeiro da CA quanto para a sociedade.

Em outra parte, a criação mediante lei do Fundo de Compensação Ambiental no Estado do Pará e a atuação do Ministério Público Estadual na instância externa podem melhorar o controle dos recursos financeiros da CA. O redimensionamento da estrutura administrativa da SEMA/PA, visando à otimização dos processos internos, que vai desde os procedimentos ligados ao licenciamento ambiental, os diálogos setoriais do planejamento até a tomada de decisão, incluindo o aprimoramento da legislação pertinente à matéria, seriam algumas medidas que visam aperfeiçoar os fluxos administrativos da CA.

Assim, em que pese às construções teóricas e à edição de mandamentos legais que assegurem a participação da população nas políticas públicas, em especial, a participação social como instrumento da boa Governança na busca por uma melhor reconfiguração dos processos de desenvolvimento compartilhado entre o Estado e a sociedade, constata-se ainda um real distanciamento entre teoria e prática, sendo carecedor de mudanças no desenho institucional da CCA/PA, já que o poder da Governança local está diretamente ligado à inserção de setores da sociedade no planejamento e à tomada de decisão no âmbito da política de Compensação Ambiental no Estado do Pará.

As incertezas e controvérsias que instabilizam a efetivação dos processos sociais participativos de gestão e implementação da Compensação Ambiental no Estado do Pará, aliada as frágeis condições de governabilidade dessa política estatal, podem criar embaraços à ordem social, economia, jurídica e institucional.

Entretanto, é oportuno frisar que os Conselhos Gestores de Unidade de Conservação constituem espaços democráticos recentes no cenário da política ambiental brasileira, e, portanto, estão em constante processo de construção e aperfeiçoamento de suas práticas participativas que seguem os mesmos passos dados na consolidação da jovem democracia no Brasil. Trata-se, portanto, de uma ferramenta necessária para o fortalecimento e a Participação Social na gestão desses espaços legalmente protegidos, além de servir de canal difusor para a população local na repartição de benefícios oriundos da conservação, uso e aproveitamento dos recursos ambientais.

Por outro lado, a efetivação da política da Compensação Ambiental destinada à criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação por si só não é suficiente para manter a preservação, a manutenção e a utilização sustentável das inúmeras áreas protegidas criadas no País. Para obtenção de caminhos frutíferos nesse propósito, recomenda-se a integração da gestão das UCs nas diretrizes e agendas de governo, na promoção de estratégias em que as unidades de conservação sirvam de referência e sejam difusoras dos princípios norteadores da preservação e conservação ambiental. O uso e o aproveitamento sustentável dos recursos naturais têm que ser pensados a partir da sociedade, e para a sociedade, que é a principal destinatária.

Por derradeiro, mesmo havendo interesses conflitantes, disputa de poder, críticas e divergências entre representantes do governo e da sociedade civil, tanto na Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Pará quanto nos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, as políticas ambientais devem ser lastreadas por processos democráticos que permitam a inserção e a potencialização de membros da sociedade, na garantia de uma participação efetiva junto ao Poder Público e que possibilite a expressão dos diversos setores presentes no tecido social na Amazônia e demais regiões do País.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto Armando Ramos. **Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal/IBAMA, 2002. 122p.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. 669 p.

AMORIM, Maria Salete Souza de. Cidadania e Participação Democrática. In: SEMINÁRIO NACIONAL “MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. 2007. p. 366 – 379.

ANDRADE JÚNIOR, Waldemar Viana de. RÊGO, Manoel Cristino. **Relatório de análise da pesquisa socioambiental realizada na Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu – Comunidade Beira Rio**. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso de Aperfeiçoamento e Extensão, Desenvolvimento de Capacitadores para o Planejamento e a Gestão Ambiental na Amazônia - Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 11 ed. Ampl. Refor. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. 940 p.

ARAGÃO, Alexandra. Direito constitucional do meio ambiente da União Europeia. In CANOTILHO J. J. G. & e LEITE J. R. M. (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 32 a 76.

ARRUDA, Rinaldo. Populações Tradicionais e a Proteção dos Recursos Naturais em Unidades de Conservação. **Ambiente e Sociedade**. Ano II. N.5, 1999, p.79-92.

AVRITZER, Leonardo. Experiências nacionais de participação social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.) **Sociedade civil e participação no Brasil democrático**. São Paulo: Cortez, 2009.

BECHARA, Erika. **Licenciamento e Compensação Ambiental na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)**. São Paulo: Atlas, 2009. 295p.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 1136.

BENATTI, José Heder. Unidades de Conservação e as populações tradicionais. Uma análise jurídica da realidade brasileira. **Novos cadernos NAEA**, v. 2, Belém: NAEA/UFPA dez. 1999.

_____. A Criação de Unidades de Conservação em Áreas de Aposseamento de Populações Tradicionais Um Problema Agrário ou Ambiental? **Novos Cadernos NAEA**, v.1, n 2 Belém: NAEA/UFPA, 1998.

BENJAMIN, Antonio Herman. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. **Fórum Lusófono sobre Redação Normativa e Direito do Ambiente**. São Miguel, Cabo Verde, p. 23-27, nov. 1998.

_____. Direito constitucional ambiental brasileiro. In CANOTILHO J. J. G. & e LEITE J. R. M. (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 77 a 150.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. 10 reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 212p.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo Paz e Terra, 2011.

BORDENAVE, Juan E. Dias. **O que é participação**. Coleção Primeiros Passos, 95 ed. São Paulo, 2007, 84 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2010.

_____. Lei n. 4.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 18 mai. 2011.

_____. Lei n. 4.717, 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em 19 jun. 2011.

_____. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em 19 jun. 2011.

_____. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 22 jun. 2012.

_____. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em 23 fev. 2012.

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Disponível em: 23 jan. 2012.

_____. Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm>. Acesso em 2 fev. 2012.

_____. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em 21 mai. 2011.

_____. Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso em 12 mai. 2011.

_____. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm>. Acesso em 22 de junho de 2012.

_____. Decreto n. 99.274, de 6 de junho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em 13 ago. 2011.

_____. Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em 2 out. 2011.

_____. Resolução CONAMA 01, de 23 de janeiro de 1986. Disponível em: <www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>. Acesso em 12 set. 2011.

_____. Resolução CONAMA 371, de 5 de abril de 2006. Disponível em: <www.mma.gov.br/port/conama/res/res06/res37106.pdf>. Acesso em 2 de setembro de 2011.

_____. Portaria Conjunta 225, de 30 de junho de 2011. Disponível em: <www.mma.gov.br/.../portaria225_jun2011_ccaf_completo_250.pdf>. Acesso em 12 mai. 2012.

_____. **Legislação de direito internacional**. Aziz Tuff Saliba (Org.). 4 ed. São Paulo: Rideel, 2009. 752 p.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7 ed. 7. reimpr. Coimbra: Livraria Almedina, 2010. 1522 p.

CAPELLA, Vicente Bellver. **Ecología: de las razones a los derechos**. Granada: Ecorama, 1994.

COELHO, M.C.N., SIMONIAN, L., e FENZL, N. – **Estado e Políticas Públicas na Amazônia: Gestão de Recursos Naturais**. Belém, CEJUP/UFPA-NAEA, 2000.

COSTA, Achyles Barcelo da; COSTA, Beatriz Morem da. **Cooperação e Capital Social em Arranjos Produtivos Locais**. ANPEC, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política** (Coleção primeiros passos; 104). São Paulo: Brasiliense, 1999. 102 p.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 290 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22 ed. 2. reimpr. São Pulo: Atlas, 2009. 864 p.

FARIA, Ivan Dutra. **Compensação ambiental: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos**. Textos para discussão 43. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. 115 p.

FARIAS, Talden. **Da licença ambiental e sua natureza jurídica**. Revista Eletrônica do Direito do Estado (REDE). Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 9, jan/fev/mar, 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-9-JANEIRO-2007-TALDEN%20FARIAS.pdf>. Acesso 19 jun. 2012.

FERRAZ, Bernardo Monteiro. Destinação dos recursos de compensação ambiental. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2727, 19 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.meujus.com.br/revista/texto/18056>>. Acesso em 27 fev. 2011.

FERREIRA, Maria Augusta Soares de Oliveira. **Direito ambiental brasileiro: princípio da participação**. 2 ed. ver. ampl e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 182 p.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011. 866p.

GAVENTA, John. Em Direção a uma Governança Local Participativa. Seis propostas para discussão. **Institute of Development Studies**, Universidade de Sussex: Brighton, 2001. 12 p. Disponível em: <[http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/Six%20Propositions%20for%20Discussion%20-%20Portuguese%20version\(1\).pdf](http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/Six%20Propositions%20for%20Discussion%20-%20Portuguese%20version(1).pdf)>. Acesso em: 02 fev 2012.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Participação popular**. (2006). Disponível em: <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tikindex.php?page=Participa%C3%A7%C3%A3o+popular>. Acesso em 22 mai. 2012.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. (2002) Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/24cccb375b45d32a6df8b183f8122058.pdf>>. Acesso 23 abr. 2012.

IMBIRIBA JÚNIOR, M. & COSTA, F. R., 2003. **Recursos Hídricos: O caso dos mananciais dos lagos Bolonha e Água Preta na região metropolitana de Belém, Pará, Brasil**. Disponível em: <http://www.semase.sp.gov.br/Documentos/ASSEMAE/Trab_108.pdf>. Acesso em 15 fev. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo demográfico, 2011. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pa>>. Acesso: 03 jun 2012.

JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. **Governança ambiental e economia verde**. Ciência e Saúde Coletiva (Impresso), v. 17, p. 1469-1478, 2012.

_____. Poder Local, Políticas sociais e sustentabilidade. **Saúde e Sociedade**, v. 8, n. 1, p: 31-48, mês 1999.

_____. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2 ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2002. 152 p.b

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. rev. atu. e amp. São Paulo: Malheiros, 2009. 1136 p.

_____. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. 288 p.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 25 ed. ver. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. 912p.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das Tipologias e Categorias de Áreas Protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, Campinas, ano/vol. 9, n. 001, p. 41 - 64, jan.-jun. 2005.

MENDES, Gilmar F. et. al. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Raimundo de Jesus Coelho de. **Participação política e gestão ambiental: análise dos processos de licenciamento ambiental das empresas de caulim no nordeste do Estado do Pará – 1990/1996**. Belém: Paka-Tatu, 2003. 223 p.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: Doutrina – jurisprudência – glossário. São Paulo, revista dos Tribunais, 2002. 783p.

NASCIMENTO E SILVA, Geraldo Eulálio do. **Direito Ambiental Internacional**. 2 ed., ver. E Atal. Rio de Janeiro: Thex Ed., 2002. 357 p.

NUNES JUNIOR, Armandino Teixeira. O Estado ambiental de Direito. **Jus Navigandi**. Teresina, ano 10, n. 589, 17 fev. 2005. Disponível em <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/6340>>. Acesso em 10 ago.2011>. Acesso: 15 dez 2011.

OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar de. As dificuldades de implementação da legislação ambiental no Brasil: uma contribuição ao Estado do Pará. *In*: OLIVEIRA, Maria Cristina Cesar (Org.) **Meio ambiente, cidadania e lei**. Belém: UFPA. Numa, 2004. p. 7-12. (Estudo do Numa 11).

_____. **Princípios jurídicos e jurisprudência socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. 386p.

PARÁ. Assembleia Legislativa (1989). **Constituição do Estado do Pará**, de 5 de outubro de 1989. Belém: CEJUP, 1998. 150p.

_____. Lei 5.887, de 09 de maio de 1995. Disponível em: www.ambienteterra.com.br/paginas/.../leisestaduais/leis/lei5887P1.ht... Acesso em 12 de setembro de 2011.

_____. Lei 6.083, de 13 de novembro de 1997. Disponível em: <www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna...8...6083>. Acesso em 12 set. 2011.

_____. Lei 7.026, de 30 de julho de 2007. Disponível em: <www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=2266>. Acesso em 14 set. 2011.

_____. Lei 5.752, de 26 de julho de 1993. Disponível em: <www.ufpa.br/numa/legislacao_para/lei_5752_pa.htm>. Acesso em 12 ago. 2011.

_____. Decreto 1.552, de 03 de maio de 1993. Disponível em: www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna...7...1552. Acesso em 12 ago. 2011.

_____. Decreto 1.551, de 03 de maio de 1993. Disponível em: www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna...7...1551. Acesso em 12 ago. 2011.

_____. Decreto 1.330, de 02 de outubro de 2008. Disponível em: www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna...7...1330. Acesso em 11 de maio de 2011.

PALMIERI, Roberto & VERÍSSIMO, Adalberto. **Conselhos de Unidades de Conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento**. Piracicaba: Imaflora, SP; Belém: Imazon, PA, 2009. 95p.

PRIEUR, Michel. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. In. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Comissão de meio ambiente, defesa do consumidor e fiscalização e controle. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 11-54.

RIBEIRO. Jocilete de Almeida. **Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu, Belém/PA: desafios de implementação e de gestão de uma unidade de conservação**. 2010. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) - Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010. 161p.

RID – Rede Interamericana de Democracia. **Índice de participação Cidadão. Relatório Regional**. (2005) Buenos Aires. Setembro. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/web/instituto/ilp_arquivos2005/ipc_comp_2005.pdf> Acesso em: 15 mar. 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Aspectos jurídicos da compensação ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 46, p. 1390145, 2007.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Sebrae. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. 152p.

SANTOS, A. Á. B. (2008). **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação**. Tese de Doutorado em Ciências Florestais, Publicação, Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais 2Sem/08, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008. 186 p.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados** vol. 40 n. 3 Rio de Janeiro 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003>. Acesso em 21 fev. 2012.

SCARDUA, Fernando Paiva. BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da Política Ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18.1/2, p. 291-314, jan/dez. 2003.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Petrópolis, 2005. 303 p.

SEMA. **Relatório Anual da Secretaria de Estado de Meio Ambiente**. Belém: Pará, 2011.

_____. Sistema integrado de administração financeira para Estados e Municípios. Extrato contável (consulta) de ago. 2012.

_____. Portaria 1.365, de 08 de julho de 2009. Disponível em: <www.ioepa.com.br/diarios/2009/07/13.07.caderno.03.01.pdf>. Acesso em 12 fev. 2011.

_____. Portaria 144, de 13 de março de 2007. Disponível em: www.sema.pa.gov.br/legislacao.php?idcoluna=13&funcao...5. Acesso em 1 set. 2011.

_____. Portaria 1.945, de 24 de outubro de 2008. Disponível em: <www.ioepa.com.br/diarios/2008/10/24.10.caderno.02.12.pdf>. Acesso em 12 fev. 2011.

_____. Portaria 2.770, de 29 de dezembro de 2011. Disponível em: <www.ioepa.com.br/diarios/2011/11/30.11.caderno.03.pdf>. Acesso em 12 fev. 2012.

_____. Atas de reunião do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combú (SEMA/PA), 2011-2012.

_____. Atas de reunião do Conselho Gestor do Parque Estadual do Utinga (SEMA/PA) 2011-2012.

_____. Atas de reunião da Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Pará (SEMA/PA), 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 12 ed. São Paulo, 2007.

_____. José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33 ed. rev. atu. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Marta Zorzal e, Org; BRITO JUNIOR, Bajonas Teixeira de, Org. **Participação social na gestão pública: olhares sobre experiências de Vitória-ES**. São Paulo: Annablume, 2009. 284 p.

SOUSA, N. O. M.; SANTOS, F.R..P. dos. SALGADO, M. A. S. e ARAÚJO, F. F. S. Dez anos de história: avanços e desafios do sistema nacional de unidades de conservação da natureza *In*: MEDEIROS R. & ARAÚJO F. F. da S. (Org.) **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza**: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro. Brasília: MMA, 2011. p. 9-19.

TONELA, Celene. **Poder local e políticas públicas: o papel dos Conselheiros Gestores**. Maringá, PR: EDUUSP, 2006.

VASCONCELLOS, Mário et. al. Participação e governança urbana. *In*: VASCONCELOS. G. de M. R.; ROCHA, G. de M., LADISLAU, E. (Org.) **O desafio político da sustentabilidade urbana: gestão socioambiental de Belém**. Belém: NUMA/UFPA, 2009. p. 31-51.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

ENTREVISTADO: Presidente do Conselho Gestor do PEUt / APA COMBU

ROTEIRO DE ENTREVISTA:

1. Política de Compensação Ambiental no Estado do Pará
2. Papel do Conselho Gestor
UC e a Compensação Ambiental
3. Participação (e relação entre) no Conselho Gestor e a Câmara de Compensação Ambiental (CCA/PA)
 - 4.1 Tomada de decisão sobre a utilização dos recursos
 - 4.2 Representação social
 - 4.3 Conflitos e disputa de poder
 - 4.4 Cooperação e concertação (acordo/pacto)
 - 4.5 Principais dificuldades/ entraves
 - 4.6 Aspectos que podem potencializar a participação na CCA/PA

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista

ENTREVISTADO: Gestores Ambientais e Membro da Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Pará (CCA/PA)

ROTEIRO DE ENTREVISTA:

1. Política de Compensação Ambiental no Estado do Pará
2. Papel da Câmara de Compensação Ambiental
3. UC e a Compensação Ambiental
4. Câmara de Compensação Ambiental: critérios para aplicação, utilização e fiscalização dos recursos financeiros
5. Participação (e relação entre) os Conselhos Gestores de UC e a CCA/PA:
 - 5.1 Tomada de decisão sobre a utilização dos recursos
 - 5.2 Representação social
 - 5.3 Conflitos e disputa de poder
 - 5.4 Cooperação e concertação (acordo/pacto)
 - 5.5 Principais dificuldades/ entraves
 - 5.6 Aspectos que podem potencializar a participação

APÊNDICE C – Roteiro de Entrevista

ENTREVISTADO: Representantes de Conselho Gestor e Comunidade local e do entorno das Unidades de Conservação

ROTEIRO DE ENTREVISTA:

1. Quais os principais demandas da Unidade de Conservação
2. UC e a Compensação Ambiental
3. Participação nos Conselhos
 - 3.1 Representação social
 - 3.2 Conflitos e disputa de poder
 - 3.3 Principais dificuldades/ entraves
 - 3.4 Aspectos que podem potencializar a participação

APÊNDICE D – Roteiro de Entrevista

ENTREVISTADO: Representante do Ministério Público do Estado do Pará

ROTEIRO DE ENTREVISTA:

1. Política de Compensação Ambiental no Estado do Pará
 - 1.1 Acompanhamento por parte do Ministério Público
 - 1.2 Ações judiciais
 - 1.3 Participação e controle social

