

# O CONSELHO GESTOR COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Klycia de Souza Vilhena

Mestranda do Programa de Pós Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local - PPGEDAM 2011/NUMA/UFPA. Técnica em Gestão do Meio Ambiente da Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA/PA

Marilena Loureiro da Silva

Professora do Programa de Pós Graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia - PPGEDAM, UFPA, e do Programa de Pós Graduação em Educação - PPGED, do Instituto de Ciências da Educação da UFPA

**RESUMO:** O presente artigo se propõe a discutir o Conselho Gestor como instrumento de gestão ambiental pública em unidades de conservação estaduais. O conselho gestor é um instrumento de empoderamento e governança da sociedade diante da gestão ambiental de áreas protegidas como são as unidades de conservação da natureza e tem se apresentado como um eficiente instrumento de gestão desses espaços. Contudo, ainda percebemos dificuldades nesse processo de gestão, especialmente no tocante à sensibilização da sociedade quanto à importância de sua efetiva participação, bem como dificuldades de gestão por parte do poder público no processo de gestão participativa, que abrangem, como elementos dificultantes do processo, desde questões financeiras até a influência de fatores externos à gestão. A metodologia da pesquisa consistiu em pesquisa bibliográfica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Conselho gestor. Gestão Pública Ambiental. Unidades de Conservação.

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the Managing Council as an instrument of public environmental management in state conservation units. The Council is a tool of empowerment and governance of society before the environmental management of protected areas such as the nature conservation units and has emerged as an efficient tool for management of such areas. However, we still see difficulties in the management process, especially regarding the awareness of society about the importance of their effective participation as well as difficulties in the government actions in the process of participatory management, financial issues and the influence of external factors as elements that increase difficulty in the process. The methodological basis of this work is bibliographic research on the Managing Council as an instrument of participatory management in conservation units.

**KEYWORDS:** Council Managing. Public Management. Environmental Conservation Units.

## Introdução

Cada Conselho Gestor possui particularidades, mas de maneira geral, apresentam entraves, dificuldades e perspectivas que se assemelham. É nesse contexto que nos propomos refletir acerca dos Conselhos Gestores em UC, a partir de uma vivência prática, assim como, discutir esse instrumento de gestão tão importante para a gestão ambiental na Amazônia.



Figura 1 - Reunião do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Algodual-Maiandeuva Fonte: autoria própria

O presente artigo está dividido em três capítulos. O Capítulo 1 - “O Conselho Gestor no contexto do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC” situa o Conselho Gestor, enquanto instrumento de gestão ambiental, no contexto do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. O Capítulo 2 - “O desafio da gestão democrática em Unidades de Conservação” apresenta um breve apanhado histórico onde são contextualizados os principais entraves e desafios da gestão democrática em Unidades de Conservação. O Capítulo 3 - “Conselho gestor como instrumento de gestão ambiental em unidades de conservação” discute instrumentos que contribuem para a efetividade de atuação do Conselho Gestor como instrumento de gestão ambiental. Finalmente, em “Considerações Finais” apresentamos as conclusões finais do estudo no contexto dos autores que fundamentam o estudo.

### **O Conselho gestor no contexto do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC**

Para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído no Brasil pela Lei 9.985/2000, o desafio central é efetivar o controle e a participação da sociedade civil no processo de planejamento e apoio à gestão das unidades de conservação (UC).

De acordo com o documento “Planejamento Econômico”, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA, 2002, p. 12), “[...] a nova prática política pressupõe a descentralização do gerenciamento dessas áreas e a instituição de conselhos gestores, previstos na Lei 9.985/00”.

Segundo o SNUC (2000, p. 09), “Os conselhos devem funcionar como espaços públicos de cooperação entre as várias instâncias de poder governamental e a sociedade civil”.

Os conselhos gestores, segundo o SNUC, podem ter natureza consultiva ou deliberativa. No entanto, o Artigo 29 da referida lei especifica que as UC da categoria de proteção integral, como os parques nacionais, têm natureza consultiva.

Com esse enfoque, o conselho gestor deverá fortalecer e assegurar a melhoria contínua da gestão da unidade de conservação, agindo no controle e na participação de órgãos públicos, das três esferas de poder, bem como da sociedade civil, em prol da conservação da natureza, de forma integrada com os anseios da sociedade.

Esse processo é complexo e implica na construção de cidadania e participação como elementos centrais da sustentabilidade social e ambiental nas práticas de gestão. Tal movimento se inicia nas UC em integração com a equipe técnica de cada uma delas e, por meio dele, espera-se avançar no processo de inserção social, tendo a proteção da natureza como elemento orientador.

O enfoque principal deste artigo diz respeito aos conselhos das UC como instrumento para a sua gestão ambiental e para o fortalecimento da participação democrática brasileira. Mas essa não é uma questão simples. Apesar de o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) prever como instâncias decisórias o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e os Conselhos Estaduais (CONEMA) e estimular a descentralização administrativa por meio da criação de conselhos municipais, ainda não parece claramente definido nos textos legais o que se pretende com a gestão participativa, compartilhada e descentralizada e qual ou quais modelos de participação devem ser institucionalizados.

O movimento democratizador nacional se refletiu na proposta de gestão de UC. Após dez anos de discussões sobre o SNUC, até sua aprovação em 2000 (por meio da Lei 9.985), são observados importantes avanços no campo da participação, mas diversas questões permanecem sem resposta quanto à melhor forma de funcionamento dos conselhos gestores.

Também deve ser lembrado o histórico de conflitos e da falta de diálogo entre órgãos ambientais e agentes sociais envolvidos na temática de áreas protegidas. Isso tem gerado mútua desconfiança e afastamento, que dificultam a reversão do cenário centralizado de gestão ambiental dominante no país.

Assim, é fundamental que seja priorizada politicamente, por parte do governo federal e grupos sociais envolvidos com a questão ambiental, a formação dos conselhos gestores nas UC, com base em princípios participativos e democráticos de gestão e com uma visão integradora sociedade-natureza, testando-se e aprimorando-se metodologias capazes de viabilizar tais espaços públicos em todas as áreas naturais protegidas do território nacional.

Segundo análise realizada entre representantes de governos e entidades ambientalistas de todo o país que participaram da Conferência Nacional do Meio Ambiente de 2003, basicamente há duas formas de se pensar a UC (BRASIL, 2004b): como um meio de proteger a natureza da “ação humana”, que é pensada em desconexão com o foco social; e como um espaço criado para a proteção da natureza e, igualmente, para a promoção da sustentabilidade e da dignidade de vida, cumprindo determinadas funções sociais.

No primeiro caso, a concepção de UC estabelece a separação entre natureza e cultura, como se o próprio conceito de natureza não fosse “cultural”, oriundo de relações sociais, e como se a cultura não fosse uma manifestação de uma espécie natural.

No segundo, busca entender como a sociedade cria seus mecanismos de proteção e de sustentabilidade e quais são os seus efeitos para a sociedade. Assim, participar na gestão de UC exige escolhas filosóficas e ideológicas.

A concepção, os critérios e as normas que instituem as UC, quando as definem como “[...] espaço territorial e seus recursos ambientais [...] com características naturais relevantes” (SNUC, 2000, p. 01), negam a interação entre grupos sociais no espaço protegido, por isso, comunidades localizadas no entorno das UC, ou mesmo no seu interior, foram historicamente excluídas de sua gestão e ainda são direta ou indiretamente atingidas pelas restrições de uso que são impostas, situação ainda mais evidente naquelas de proteção integral.

Se a sociedade não estiver integrada à gestão de UC e percebê-la apenas como restrição ao uso, sua percepção será negativa e ela não será parceira da UC para a proteção da natureza. Aliás, como informa o artigo 7º, “[...] o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei” (SNUC, 2000, p. 06).

Em relação às Unidades de Uso Sustentável, seu objetivo básico “[...] é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (BRASIL, 2000).

De acordo com a legislação vigente, não é permitido o uso sustentável das UC de proteção integral, com exceção apenas para atividades de pesquisa, educação ambiental e ecoturismo que podem ser desenvolvidas segundo a perspectiva do plano de manejo<sup>1</sup>.

No entanto, o fato de se ter dado significado a remanescentes de áreas naturais, como é o caso de UC, pela oposição da natureza à cultura, fez com que temas como cidadania, participação e controle social ficassem, por muito tempo, ausentes na discussão da “questão ambiental”. Assim, é preciso superar essas dicotomias para se alcançarem, simultaneamente, a proteção da biodiversidade e a democracia nos processos de conservação da natureza.

## O desafio da gestão ambiental em unidades de conservação

<sup>1</sup> O Plano de Manejo visa levar a Unidade de Conservação a cumprir com os objetivos estabelecidos na sua criação; definir objetivos específicos de manejo, orientando a gestão da Unidade de Conservação; promover o manejo da Unidade de Conservação, orientado pelo conhecimento disponível e/ou gerado. Ele estabelece a diferenciação e intensidade de uso mediante zoneamento, visando a proteção de seus recursos naturais e culturais; destaca a representatividade da Unidade de Conservação no SNUC frente aos atributos de valorização dos seus recursos como: biomas, convenções e certificações internacionais; estabelece normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da Unidade de Conservação, zona de amortecimento e dos corredores ecológicos; reconhece a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural das populações tradicionais e seus sistemas de organização e de representação social. Fonte: <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/planos-de-manejo.html>

A gestão democrática das UC no Brasil é um tema central em políticas de proteção da natureza, e esse desafio tem se tornado estratégico na perspectiva histórica do país, conforme discutido por IRVING (2002).

A democracia, como “[...] o poder que emana do povo” (IBASE, 2006, p. 10), se estabelece em um país por meio de regras que definem quem tem autorização para tomar decisões de interesse coletivo, em que momentos isso é válido e quais são os canais legítimos para tal. Em processos democráticos, garantem-se a participação política de cada cidadão, a livre associação, a escolha de grupos dirigentes e a representação no governo, e a proteção da vida individual.

O século XX foi marcado por intensos debates sobre a democracia e pode ser dividido em dois momentos. O primeiro, relativo à primeira metade do século, indicou a democracia como forma de governo “ideal” e a representatividade como um “mecanismo” legítimo e viável diante do aumento populacional e da complexidade das relações sociais (IRVING, 2006, p. 18).

O segundo ocorreu na segunda metade do século XX, quando as condições estruturais sobre as quais a democracia se desenvolvia passaram a ser enfatizadas. Logo, aumentaram as discussões sobre alternativas ao modelo liberal de desenvolvimento social até então predominante. Passou-se a focalizar a distribuição de renda, na verdade, sua desconcentração, o acesso ao que é produzido e os aspectos participativos e populares necessários para a efetiva democratização da sociedade na prática e não só no discurso.

Constatou-se que a fórmula liberal, em um cenário de aumento das desigualdades e da miséria, gerou, principalmente na Europa e nos Estados Unidos, o aumento da abstenção do voto no processo eleitoral e a sensação de que os cidadãos se veem cada vez menos representados pelas pessoas que elegeram.

No século XXI, vive-se sob a dominação de grandes grupos econômicos, o que afeta a democracia. A globalização do mercado mundial expande a troca de produtos e informações. Nesse intercâmbio, o sistema financeiro internacional tem um papel predominante, até mesmo sobre governos, condicionando sua margem de liberdade programática e cumprimento de compromissos com eleitores.

As consequências são diversas, uma delas está relacionada ao orçamento nacional, restringindo os recursos de que dependem as UC para o seu custeio (manutenção, conservação e manejo).

Diante desse cenário, na atual agenda, parece essencial resgatar a ideia de que a mobilização social e os tipos de representação devem ir além da chamada democracia representativa<sup>2</sup> limitada à escolha de representantes para o parlamento e os executivos municipais, estaduais e federal.

Busca-se, nesse contexto, um novo modo de se relacionar Estado e sociedade civil, para que se produza um novo modo de governar, uma nova governança<sup>3</sup>, com a presença de agentes não estatais nos órgãos públicos.

Cresce, em várias partes do mundo, a mobilização por modos de participação mais diretos e pela organização de espaços políticos públicos, nos quais os cidadãos e as cidadãs possam agir e decidir os destinos da vida coletiva.

A história brasileira recente, marcada por autoritarismo, sob uma estrutura desigual e excludente, afetou profundamente a possibilidade do exercício de cidadania e de o país se constituir, de fato, num Estado democrático com canais institucionais mais diretos de participação e decisão.

Na década de 1980, diante da ação dos denominados movimentos sociais urbanos e da atuação política organizada de certos setores profissionais corporativos, principalmente na Saúde, na Educação e na

<sup>2</sup> A expressão “democracia representativa” significa, de um modo geral, que as deliberações coletivas são tomadas não diretamente pelos membros de uma determinada coletividade, mas por pessoas especialmente eleitas para essa finalidade. Fonte: [https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:OYZ4QEhUmlJ:www.senado.gov.br/senado/conleg/artigos/direito/DemocraciaRepresentativa.pdf+democracia+representativa&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEEsI5ARt9L9Bve5BQj8F1ph5uu9\\_13UZiaL5rM3p4S6aq7mjfGbeU0x\\_wuqbtmX6RscI5sSkIHomA\\_4Q3Bp\\_xXbzFiU2GclbRuPgTZd8TzFMzviyIMY-571RrKfe7IHKEvXNgCz0Y&sig=AHIEtbTD9P7qW1m56xATAa-ZCb5fjr1kgA](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:OYZ4QEhUmlJ:www.senado.gov.br/senado/conleg/artigos/direito/DemocraciaRepresentativa.pdf+democracia+representativa&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEEsI5ARt9L9Bve5BQj8F1ph5uu9_13UZiaL5rM3p4S6aq7mjfGbeU0x_wuqbtmX6RscI5sSkIHomA_4Q3Bp_xXbzFiU2GclbRuPgTZd8TzFMzviyIMY-571RrKfe7IHKEvXNgCz0Y&sig=AHIEtbTD9P7qW1m56xATAa-ZCb5fjr1kgA)

<sup>3</sup> A expressão “governance” surge a partir de reflexões conduzidas principalmente pelo Banco Mundial, “tendo em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (Diniz, 1995, p. 400). Ainda segundo Diniz, “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Ibid., p. 400). A capacidade governativa não seria avaliada apenas pelos resultados das políticas governamentais, e sim também pela forma pela qual o governo exerce o seu poder. Fonte: <http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/24cccb375b45d32a6df8b183f8122058.pdf>

Assistência Social, foram obtidos avanços no sentido da formação de espaços públicos formais ou não-formais.

O resultado dessa movimentação política se deu com a promulgação da Constituição de 1988, que, em seu artigo 10º, prevê: “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição” (IBASE, 2006, p. 11). Assim, instituiu-se a possibilidade de criação de meios de participação da sociedade - plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei, audiências públicas, conselhos, comitês, fóruns, orçamento participativo, ouvidorias etc. Esses são todos instrumentos de uma nova governança, em formação, nos quais se inserem os conselhos de gestão de áreas protegidas.

Segundo Palmieri; Veríssimo (2009, p. 51), para que o conselho comece a atuar logo após sua criação formal é preciso elaborar seu regimento interno; definir calendário de reuniões e demais atividades; criar o plano de comunicação para informar e mobilizar conselheiros, seus pares e a comunidade em geral; estabelecer as demandas de capacitação e um plano para supri-las; selecionar os especialistas e outros convidados para as câmaras técnicas ou grupos de trabalho, se necessário.

O regimento interno é o documento que apresentará a forma de funcionamento do conselho, isto é, definirá como as reuniões serão convocadas, qual a estrutura do conselho (secretaria executiva, comitês, etc.), entre outros temas.

Há fatores que estimulam a participação dos conselheiros e do setor que representam na gestão ambiental de unidades de conservação. Os assuntos para a pauta devem ser selecionados na reunião que antecede o encontro. Todos os presentes devem contribuir com sugestões, dessa forma, os conselheiros podem discutir os assuntos antecipadamente com seus pares.

É importante que o foco esteja nas atribuições do conselho. Um tema importante para o conselho, mas que não é sua atribuição pode ser encaminhado formalmente para a instituição que deve resolver o problema, por exemplo, Ministério Público, câmara de vereadores, prefeitura municipal, entre outros.

Idealmente, as datas das reuniões devem ser agendadas para o ano todo de forma que todos possam programar a sua participação, ou se isso não for possível, marca-se no final de uma reunião a data da próxima.

É importante que haja o fornecimento de materiais de apoio (textos, cartilhas, mapas etc.), cujas formas de apresentação e linguagem levem em consideração o perfil dos conselheiros. Esse material poderá ser útil na discussão com seus pares.



Figura 2 - Conselheira da APA Algodual-Maiandeuá. Geógrafa e pesquisadora da Universidade Federal do Pará e do Museu Emílio Goeldi apresentando suas pesquisas/publicações sobre a UC.

O mandato dos conselheiros é de dois anos, renovável por igual período (DECRETO 4340/02, art. 17), portanto, uma pessoa pode permanecer no Conselho por, no máximo, quatro anos. O evento previsto que pode influenciar mudanças nos indicados ao conselho são as eleições municipais, sobretudo os cargos

comissionados que são substituídos em sua maioria, por esse motivo, dentro do possível, recomenda-se renovar o conselho no início dos mandatos municipais e estaduais, ou seja, todo ano ímpar.



Figura 3 - Posse de representante da comunidade local no Conselho Gestor da APA Lago de Tucuruí, Tucuruí, Pará.  
Fonte: autores

O IBAMA (2004), em uma pesquisa sobre a participação dos Conselhos Gestores na qual foram entrevistados quarenta conselheiros, apontou que a maioria não se reúne com suas entidades ou com a base que representam para repassar os assuntos discutidos no conselho. Nesse estudo, 35 conselheiros declararam não ter o hábito de se reunir com suas entidades ou com as bases antes da reunião e 30 conselheiros não repassavam sistematicamente os assuntos tratados e as decisões tomadas pelo conselho. A principal justificativa apresentada foi não haver cobrança e interesse por parte dos seus pares (BRASIL, 2004b).

É muito importante que o órgão gestor estimule a interação dos conselheiros com o setor que representa. O órgão gestor pode recomendar que os conselheiros divulguem e discutam os assuntos tratados pelo conselho com as instituições que representam.

Outra orientação é concentrar-se nas demandas e propostas que foram decididas em reuniões entre os conselheiros e as instituições que representam. As demandas e propostas formuladas pelo conselheiro sem a consulta de sua base necessitam receber um reconhecimento menor.

A comunicação é fundamental para a transparência da gestão da UC e do funcionamento do conselho. Uma comunicação insuficiente pode gerar um ambiente de desconfiança, isto é, os envolvidos podem ter a sensação de que informações estão sendo omitidas propositadamente, mesmo que essa não tenha sido a intenção.

Alguns conselheiros e outras partes interessadas podem não ter facilidade de acesso à equipe de gestão da UC e a outras fontes de informações, seja pela dificuldade de deslocamento ou pela pouca disponibilidade de tempo, entre outros fatores. Dessa forma, observa-se a importância da elaboração de um plano mínimo de comunicação.



Figura 4 - Equipe Técnica da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) em deslocamento para realização de reunião do Conselho na Vila de Fortalezinha, na APA Algodal-Maiandeuá. Fonte: autoria própria

Para elaboração de um plano de comunicação, o primeiro passo é identificar os meios de comunicação que são mais acessados pelos conselheiros. Em seguida, definir com todos os conselheiros, a frequência mínima, o canal de comunicação e as informações a serem divulgadas. Com base nessas informações, faz-se um orçamento e define-se a fonte de recurso financeiro, bem como os responsáveis para implantar esse plano de comunicação.

A comunicação pode ser realizada por meio de um boletim impresso a ser entregue nas reuniões ou enviado via correio, *e-mail* ou *intranet*. Se houver maior disponibilidade de recursos humanos e de recurso financeiro pode-se ampliar o plano.

A comunicação do conselho com a população é outro mecanismo importante de gestão compartilhada, bem como, estimula a participação de outros atores na gestão.

Cabe ao órgão gestor viabilizar a participação de todos os conselheiros que declararem impossibilidade de participar das reuniões por seus próprios meios ou de sua instituição. Além disso, o funcionamento do conselho pode demandar encontros de capacitação, produção de material para os conselheiros e outros interessados e documentação de suas atividades. É essencial prever no orçamento da UC recurso financeiro para cobrir essas despesas e buscar parcerias locais que possam contribuir com a contrapartida. Na prática, observamos empresas, ONGs locais e prefeituras que oferecem espaço para reuniões, alimentação e transporte, bem como apoio para a documentação e divulgação das informações.

Um das condições objetivas para os conselheiros possam atuar efetivamente é o conhecimento sobre gestão de UCs, legislação, instrumentos de gestão etc. Também é recomendado capacitar os conselheiros em negociação de conflitos e mobilização social. Normalmente, existe entre os conselheiros uma significativa diferença quanto ao conhecimento e habilidades necessárias para desempenharem seus papéis. Para reduzir a assimetria de informação e conhecimento entre os conselheiros, é necessário oferecer um processo continuado de capacitação, uma vez que há renovação do conselho a cada dois anos.

A documentação das atividades do conselho é outro instrumento auxiliar da gestão de grande importância, pois, dessa forma, o histórico sobre todas as decisões tomadas pode ser consultado sempre que necessário; novos conselheiros podem inteirar-se do que já ocorreu; qualquer pessoa poderá consultar o registro sobre a criação e funcionamento do conselho.

A documentação do processo de criação do conselho inclui os relatórios sobre a identificação das instituições, os convites para as reuniões, as atas das reuniões, a lista de presença, as fotos das atividades realizadas e os ofícios formalizando os membros do conselho.

Nas atas das reuniões, é fundamental registrar tanto as propostas apresentadas como a decisão final para a composição do conselho. O objetivo é mostrar o processo de seleção dos conselheiros. O ideal é que toda documentação original seja arquivada pelo órgão gestor em formato digital, dessa forma, é possível manter cópias em pelo menos dois locais e, facilmente, replicá-las para os conselheiros e demais interessados. Os documentos mais relevantes para os conselheiros podem ser copiados para o seu próprio arquivo. A documentação original obrigatoriamente deve ser arquivada pelo órgão gestor.

Observamos com a descrição de algumas etapas que compõem a constituição e a implementação do Conselho Gestor, a sua importância no processo de efetivação da gestão ambiental nas UC.

Estimular a participação democrática passa por meandros que a primeira vista podem parecer meros detalhes, mas que, na prática, determinam substancialmente a efetividade do processo de gestão.

### Conselho gestor como instrumento de gestão ambiental em unidades de conservação

Após a criação do Conselho Gestor de uma UC, começa seu processo de acompanhamento. O objetivo principal do sistema de acompanhamento é o contínuo aperfeiçoamento da atuação do conselho como instância de participação na gestão da UC. Dois ou três conselheiros podem assumir a responsabilidade pelo monitoramento. Pode-se fazer uma análise quantitativa com indicadores a serem observados e apresentados em um gráfico ao final de cada reunião.



Figura 5 - Conselho Gestor da UC Área de Proteção Ambiental Lago de Tucuruí - Aprovação do Acordo de Pesca das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Alcobaça e Pucuruí Ararão  
Fonte: autoria própria

A elaboração do gráfico permite uma visualização da evolução dos indicadores ao longo de várias reuniões. Com base nesses indicadores e na percepção e expectativa de cada conselheiro, pode-se realizar um debate para análise do trabalho. Segundo Palmieri e Veríssimo (2009, p. 67), é necessário prever um momento específico para discussão e proposições.

Há indicadores quantitativos que podem ser utilizados para analisar a efetividade do conselho gestor como o número de instituições representadas: pode-se agrupar por poder público e sociedade civil; por município; ou outra categoria mais apropriada para a realidade de cada conselho.

É interessante manter uma tabela com a frequência de todas as instituições para identificar quais membros do conselho estão faltando sistematicamente, buscar os motivos para essa ausência e propor ações para envolvê-los ou substituí-los se essa for a decisão do conselho; o número de participantes externos ao conselho; o número de itens planejados para discutir, número de temas discutidos e número de temas



encaminhados; as decisões/atividades acordadas na reunião anterior e número de decisões/atividades implantadas até o momento.

O processo permanente de avaliação do conselho gestor de uma unidade de conservação representa também um desafio para a gestão participativa.

Os critérios a seguir foram estudados por IRVING *et al* (no prelo); COZOLLINO (2005), com base na publicação de GRAHAM *et al* (2003 *apud* IBASE, 2006), para a Conferência da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), realizada em Durban, em 2003, sobre áreas protegidas. A partir disso, foram feitas adaptações metodológicas com base em metodologia participativa (LOUREIRO; AZAZIEL, 2005). Segundo esses autores, alguns critérios podem ser enumerados para a governança em UC:

#### **Legitimidade para decisão:**

- Participação: direito de todos os envolvidos em tomar decisões; quantidade e representatividade das associações na gestão da UC; atuação por associações e/ou indivíduos nas atividades e nas reuniões promovidas na UC; existência de um contexto de livre associação.
- Descentralização: contexto de autonomia em tomadas de decisão, aliado à existência de instâncias de controle social.

#### **Eficácia e eficiência dos instrumentos de gestão**

- Existência de instrumentos de gestão: plano de manejo e regimento interno do conselho; atualidade dos instrumentos; existência e emprego de um plano anual de gestão; participação da população na elaboração dos instrumentos.
- Visão estratégica: existência de projetos amplos e de longo prazo para o desenvolvimento humano e para a conservação da natureza.

#### **Desempenho (efetividade) da gestão**

- Coordenação de esforços: capacidade da chefia da unidade e dos(as) conselheiros(as) em coordenar os esforços entre os parceiros e setores sociais.
- Informação ao público: disponibilidade para os(as) conselheiros(as) e público em geral de informações que permitam acompanhar o processo de gestão.
- Efetividade e eficiência: resultados alcançados, atividades planejadas e executadas e o bom emprego dos recursos disponíveis.

#### **Prestação de contas (accountability)**

- Definições de incumbências e transparência: quem presta contas a quem e de quê, e de que modo isso é feito.

#### **Equidade**

- Imparcialidade na aplicação de normas: existência de normas claras, acessíveis e aplicadas ao conjunto dos envolvidos.
- Equidade no processo de gestão da UC em relação ao entorno: respeito aos direitos e às práticas de populações tradicionais ou de residentes; reconhecimento de injustiças e danos sociais resultantes da gestão da UC, quando for o caso.

Dos critérios para indicadores mencionados anteriormente, destaque deve ser dado à prestação de contas (que, na literatura internacional, em inglês, se expressa como *accountability*) e à eficácia e eficiência dos instrumentos de gestão.

Nesse processo, o instrumento de planejamento da gestão de uma UC é seu plano de manejo, conforme determina no artigo 27 da Lei do SNUC. O principal instrumento para o funcionamento do conselho, por sua vez, será o seu plano de ação e seu regimento interno.

O plano de manejo poderá servir como base para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão da UC, adotando as seguintes definições: A *eficiência* diz respeito ao cumprimento de prazos estabelecidos; a *eficácia* diz respeito ao alcance ou não das metas; a *efetividade* diz respeito aos resultados (impactos positivos esperados, gerando soluções para problemas – como conflitos ou riscos e ameaças – que podem impedir a conservação da UC). (IBASE, 2006, p. 22)

A questão orçamentária do Conselho Gestor necessita ser organizada por meio do plano de sustentabilidade econômica. Desse modo, o plano de sustentabilidade avaliará a *economicidade*, ou seja, se os recursos financeiros foram aplicados sem desperdício e atendendo às prioridades definidas pela equipe gestora da UC e Conselho.

A chamada contabilidade ambiental é mais complexa do que a econômica porque inclui fatores físicos também, porém, cresce no mundo a necessidade de fazer esse tipo de estudo, incluindo a *valoração*<sup>4</sup> dos recursos ambientais, especialmente os recursos hídricos (VAN LEEUWEN, 2004; LIMA, 2004<sup>a</sup> *apud* IBASE, 2006, p. 20).

Pode-se também destacar o que se chama na literatura internacional de *advocacy* ou *advocacy planning* (planejamento advocacional). *Advocacy* é a busca da garantia da aplicação de direitos já reconhecidos em lei, por meio dos programas e projetos de governo. O planejamento advocacional é o uso do plano de manejo como um instrumento para garantir direitos, em especial de quem se encontra em situação de vulnerabilidade socioambiental. (LIMA, 2004<sup>a</sup> *apud* IBASE, 2006, p. 23)

Na gestão de uma UC é preciso considerar todas as exigências legais do SNUC e outras determinações existentes, pelo menos no âmbito do Ministério do Meio Ambiente-MMA, e associar, pelo critério de equidade descrito anteriormente, questões de pobreza, discriminação, vulnerabilidade e riscos socioambientais.

Outras questões são objeto de avaliação pelos conselhos de UC, tais como obras no seu interior e zona de amortecimento. Para isso, uma auditoria ambiental poderá ser feita (LIMA, 2004<sup>a</sup> *apud* IBASE, 2006, p. 23). Outras instâncias de planejamento – como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outras – ou de controle externo, como os Tribunais de Contas, podem auxiliar por meio da indicação de problemas da unidade com o seu entorno e seus responsáveis diretos.

O plano de ação do conselho poderá considerar a formação de uma rede de instituições atuando em câmaras técnicas para avaliar a efetividade das ações previstas no conjunto do seu plano de gestão, balizado pelo plano de manejo. Caso o que foi previsto não tenha sido cumprido, será possível proceder à responsabilização, não em seu sentido jurídico, mas no sentido político, em termos de uma pactuação interna, um compromisso entre os membros do conselho e gestores das UC.

## Considerações Finais

O Conselho Gestor de uma UC deve se constituir em um espaço de participação que possibilita a liberdade de expressão, que promova a inclusão dos diferentes grupos sociais, para isso, necessita ser um espaço com infraestrutura mínima e que proporcione a participação dos atores sociais.

<sup>4</sup> Os estudos da economia do meio ambiente e dos recursos naturais baseiam-se no entendimento do meio ambiente como um bem público e dos efeitos ambientais, como externalidades geradas pelo funcionamento da economia. Assim, os valores dos bens e recursos ambientais e dos impactos ambientais, não captados na esfera de funcionamento do mercado, devido a falhas em seu funcionamento, podem ser estimados, na medida em que se possa descobrir qual a disposição da sociedade e dos indivíduos a pagar pela preservação ou conservação dos recursos e serviços ambientais. Fonte: [http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/recursos/Marques\\_valoracaoID-8c4EUMn3Bm.pdf](http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/recursos/Marques_valoracaoID-8c4EUMn3Bm.pdf)

Uma das problemáticas recorrentes na implementação dos conselhos gestores em UC ser refere à falta de estrutura disponibilizada aos conselheiros para que estes possam efetivamente se inserir e se apropriar do processo de gestão da UC. Dificuldades de deslocamento e a falta de recursos são os principais fatores dificultantes do processo de participação. O conselho gestor necessita constituir-se na expressão da vontade coletiva, mas para isso, existem questões mínimas que precisam ser observadas e solucionadas.

Como qualquer outra organização com finalidade definida, o Conselho de UC é um conjunto integrado de fatores psicológicos e sociológicos, além dos fatores técnicos e organizacionais que pressupõe flexibilidade. Todos esses fatores são influenciáveis pelas possibilidades e potencialidades de impacto do ambiente externo ou por circunstâncias conjunturais, porém espera-se desta organização o pensar estratégico, propostas, diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com envolvidos na gestão da UC.

Desta forma, o processo de gestão das Unidades de Conservação, pelo Conselho Gestor, pressupõe a construção coletiva de responsabilidades, o exercício igualitário na definição das relações de poder para tomada de decisão diante das demandas da sociedade. Para que isso aconteça, é condição indispensável que os processos estejam centrados nas pessoas, de forma que a interação das atividades se faça e o equilíbrio necessário à sobrevivência desta organização seja alcançado.

A construção da participação política, do exercício da cidadania, da capacidade de valorizar e reconhecer a diferença para o enfrentamento da exclusão de grupos socioambientalmente vulneráveis e a transformação social depende da construção de uma cultura de participação democrática e da manutenção desta.

A cultura do Conselho de UC deve refletir os valores incorporados, aqueles formais instituídos oficialmente, quanto à reinterpretação informal, que surge espontaneamente das relações sociais, que influenciam o comportamento de todos os indivíduos e grupos. A interação dos grupos humanos e o meio em que vivem são determinantes da identidade e do comportamento desses grupos no meio. É certo que o único fator que confere vitalidade às organizações é o componente humano e seu potencial de relacionamento.

As organizações são mantidas pela força das relações. São partes que se concedem, em caráter recíproco, direitos, deveres, objetivos e interdependência. Os regulamentos, os regimentos, as normas do Conselho de UC devem se flexibilizar para não inibir a dinâmica de processos participativos, que resultam na centralização do poder nos representantes governamentais e perpetuam a burocracia da máquina pública.

Não existem princípios que se apliquem a todas as organizações ou situações. Contudo, é clara a importância da atitude pró-ativa na participação política do conjunto de conselheiros e a necessidade do desenvolvimento de competências para fazer gestão com participação social, visando garantir e possibilitar a inclusão social no processo de gestão das UCs.

Dessa forma, concluímos que a administração das UCs permanece ainda na esfera pública e a participação da sociedade parece ainda periférica e experimental, mas já existe um esforço por partes de instituições públicas em promover a participação democrática na gestão ambiental pública.

A gestão participativa depende do relacionamento interpessoal, da mobilização, da conscientização do senso de conjunto, do desenvolvimento da consciência crítica, enfim, da capacitação para o exercício de contribuição responsável, ética e cidadã. A educação para a participação social no processo de gestão das áreas protegidas exige uma "reforma" que viabilize, de fato, a inclusão da sociedade.

A interação dentro de um Conselho de UC se faz pelas pessoas e precisa estar conscientemente refletida no processo de gestão com participação social, de forma a produzir mudanças efetivas no gerir o bem público, propiciar alternativas para modificar e criar políticas públicas e consolidar este instrumento potencial de construção da cidadania.

O conselho gestor de UCs só será eficaz e apresentará efetividade na medida em que sejam projetados e desenvolvidos processos contínuos visando à construção e/ou a desobstrução da malha de relações dos indivíduos e dos grupos envolvidos. A perenidade deste mecanismo de gestão depende da postura inclusiva para a sua eficácia e o alcance do grau de efetividade esperado.

## referências

- ALEGRIA; SILVA, M. F. & H. P. *Refletindo sobre a Dimensão Coletivista do Conselho Gestor*. II SAPIS, Anais. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- ALEGRIA, M. F. *O Conselho de Unidade de Conservação enquanto Sistema Sociotécnico e mecanismo possível de inclusão social e gestão democrática*. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT7-352-969-20080515031812.pdf>. 2007. Acesso em 23 de fevereiro de 2012.
- ARAUJO, M. A. R. *Unidades de Conservação no Brasil: da república à gestão de classe mundial*. Belo Horizonte: SEGRAC, 2007.
- AZEVEDO, E. M. de. *Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas*. Jus Navigandi: 887 Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7691>. 2005. Acesso em 20 de fevereiro de 2012.
- BRASIL. *Lei 9.985*, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, parágrafo 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 19 jul. 2000.
- BRASIL. *Gestão Participativa do SNUC*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (Série Áreas Protegidas do Brasil - Volume 2), 2004c.
- BRASIL. *Conhecimento e representações sociais das unidades de conservação pelos delegados da Conferência Nacional do Meio Ambiente*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004b.
- BRASIL. *Princípios e diretrizes para a gestão participativa de unidades de conservação*. In: BRASIL. *Programa Áreas Protegidas da Amazônia – Gestão participativa do SNUC*. Brasília: WWF Brasil, 2004a. 205 p. (Áreas Protegidas do Brasil, 2).
- BRASIL. *Plano Nacional de Áreas Protegidas*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2006.
- CAMPHORA, A. L. P. *Ecoturismo: articulando natureza e sociedade a partir do modelo dos coletivos*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: EICOS/UFRJ, 2003.
- COZOLLINO; IRVING, L. F. & M. de A. *Avaliação de gestão em Unidades de Conservação: Uma análise a partir da ótica da governança*. II SAPIS, Anais. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (Ibase). *Gestão Participativa em Unidades de Conservação*. 2006. Disponível em [www.ibase.br](http://www.ibase.br).
- INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS; PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Planejamento Econômico*, ano fiscal 2002. Rio de Janeiro: Ibama, 2002.
- IRVING, M. A. *Refletindo sobre o ecoturismo em áreas protegidas: tendências no contexto brasileiro*. In: IRVING, M. A.; AZEVEDO, J. *Turismo: o desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Futura, 2002.
- IRVING, M. A. *et al. Parques nacionais no Brasil: governança democrática para a inclusão social*. Rio de Janeiro. No prelo.
- IRVING, M. A. (org.) *Áreas Protegidas e inclusão social: construindo novos significados*. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 2006.
- LOUREIRO; AZAZIEL; C. F. M. & FRANÇA, N. *Educação ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: Ibase/Ibama, 2005. 2ª edição.
- LOUREIRO; AZAZIEL, C. F. B. & M. *Áreas Protegidas e “inclusão social”: problematização do paradigma analítico-linear e seu separatismo na gestão ambiental*. In: IRVING, M. A. (org.) *Áreas Protegidas e inclusão social: construindo novos significados*. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 2006.
- MACIEL, T. M. B. *Contribuições da ecologia humana para a psicologia social moderna: perspectivas para uma ecologia social*. Arquivos Brasileiros de Psicologia, nº 8, out-dez 1998, Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.eicos.psych.ufrj.br>. Acesso em 20 de fevereiro de 2012.
- PALMIERI; VERÍSSIMO; FERRAZ, R., A. e M. *Guia de consultas públicas para Unidades de Conservação*. Piracicaba: Imaflora; Belém: Imazon, 2005.

- PALMIERI; VERÍSSIMO, R. & A. *Conselhos de Unidades de Conservação* – Guia sobre sua criação e seu funcionamento. Piracicaba: Imaflora; Belém: Imazon, 2009.
- ROBBINS, S. *Administração: Mudanças e Perspectivas*. São Paulo: Saraiva, 2001
- SILVA, E. L. *Conselhos gestores de Unidades de Conservação: Ferramenta de gestão ambiental e estímulo à participação cidadã*. Porto Alegre: Ibama, 2007.