

GESTÃO PARTICIPATIVA *em unidades de conservação*



ÁGUA EM UNIDADE
DE CONSERVAÇÃO
PARQUE NACIONAL DA TIJUCA

PROGRAMA
**PETROBRAS
AMBIENTAL**

2006
JULHO

GESTÃO PARTICIPATIVA

em unidades de conservação

2006
JULHO

Gestão participativa em unidades de conservação

Esta publicação está disponível em www.ibase.br

Julho de 2006

EXECUÇÃO

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase),

Linha de Ação 4.2 – *Educação Ambiental na Gestão Participativa: fortalecimento do conselho consultivo do Parque Nacional da Tijuca* – Projeto Água em Unidade de Conservação, projeto-piloto para a Mata Atlântica: Parque Nacional da Tijuca

COORDENAÇÃO

Nahyda Franca

EQUIPE TÉCNICA DA L 4.2

Carlos Frederico B. Loureiro

Marcus Azaziel

Laila Souza Mendes

Claudia Fragelli

Joelma Cavalcante de Souza

COLABORADORAS DA L 4.2

Denise Alves

Ana Lucia Camphora

Marta de Azevedo Irving

EDIÇÃO

Iracema Dantas

TEXTO

Carlos Frederico B. Loureiro

Marta Azevedo Irving

COLOBORAÇÃO

Ana Lucia Camphora

Sonia Peixoto

Patrício Gomes

REVISÃO

Marcelo Bessa

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Guto Miranda

CAPA

Marc Ferrez - Hotel das Paineiras, Ponte do Silvestre e Bondinho do Corcovado.

Fotografias (cartões postais), coleção particular.

PATROCÍNIO

Programa Petrobras Ambiental

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

Avenida Rio Branco, 124, 8º andar, Centro

CEP 20040-916

Rio de Janeiro – RJ

Tel.: (21) 2509-0660 Fax: (21) 3852-3517

E-mail: ibase@ibase.br

Site: www.ibase.br

Instituto Terrazul

Ilha da Gigóia, casa 18, Barra da Tijuca

CEP 22640-310

Rio de Janeiro – RJ

Telefax: (21) 2493-5770

E-mail: terrazul@institutoterrazul.org.br

Site: www.institutoterrazul.org.br

Parque Nacional da Tijuca

Estrada da Cascatinha, 850

CEP 20531-590

Rio de Janeiro – RJ

Tel.: (21) 2492-5407 / 2494-2253

SUMÁRIO

Apresentação	5
Controle e participação da sociedade civil	5
O fortalecimento da gestão participativa em unidades de conservação: o papel do Ibase	6
O que se busca com gestão participativa em UC	7
O desafio da gestão democrática de UC	9
Snuc e seu decreto de regulamentação	11
Conselhos em UC federais e suas competências	15
Pressupostos para a estruturação de conselhos	18
Critérios que ajudam a avaliar a gestão participativa em UC	20
Referências	23
Anexo	25

APRESENTAÇÃO

CONTROLE E PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Para a implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Snuc), recentemente 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) e da Prefeitura do Rio de Janeiro (2002), “a nova prática política pressupõe a descentralização do gerenciamento dessas áreas e a instituição de conselhos gestores, previstos na Lei 9.985/00. 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. Assim, o conselho gestor do Parque Nacional da Tijuca (PNT) é de natureza consultiva. Com esse enfoque, o novo conselho gestor do PNT deverá fortalecer e assegurar a melhoria contínua da gestão do parque, 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 a construção de cidadania e participação como elementos centrais da sustentabilidade social e ambiental nas práticas de gestão. Tal movimento se inicia no PNT sob a coordenação do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), em integração com a equipe técnica do parque e, por meio dele, esperamos avançar no processo de inserção social, tendo a proteção da natureza como elemento inspirador.

SÔNIA L. PEIXOTO

Chefe do Parque Nacional da Tijuca e coordenadora institucional do Projeto Água em Unidade de Conservação

O FORTALECIMENTO DA GESTÃO PARTICIPATIVA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: O PAPEL DO IBASE

O centro e a referência básica do trabalho do Ibase são o fortalecimento da democracia. Uma de suas estratégias para cumprir tal missão é a qualificação de pessoas e grupos estratégicos com capacidade de intervir em processos que contribuam para a construção de uma sociedade mais democrática.

Espaços colegiados e descentralizados de gestão, como conselhos de direitos, são instâncias privilegiadas do exercício da democracia e da participação. Nesse sentido, o papel do Ibase em ações voltadas para o fortalecimento da gestão participativa em UC tem sido criar as condições necessárias que facilitem a interlocução entre os diferentes atores envolvidos.

A metodologia proposta pelo Ibase, em consonância com a Coordenação Geral de Educação Ambiental do Ibama, para atuação em UC, parte da criação coletiva de um espaço sistemático de conversação, explicitação e negociação de diferentes interesses e da aprendizagem compartilhada, envolvendo variados saberes e referências. Por meio de práticas e metodologias participativas, a linha de ação busca alternativas técnicas e políticas capazes de aprimorar práticas sociais e fortalecer a gestão democrática do PNT.

A educação ambiental é utilizada como um instrumento que contribui para disponibilizar informações qualificadas e atualizadas, compartilhar percepções e compreensões e ampliar a capacidade de diálogo e de atuação conjunta comprometida com a missão de uma UC.

Com esse objetivo, algumas apostilas foram elaboradas para apoiar o processo. Este texto é parte de um conjunto de cinco apostilas produzidas no âmbito do projeto Água em Unidade de Conservação. Tem o propósito de contribuir para o processo educativo que a linha de educação ambiental do referido projeto estabelece com os membros do conselho consultivo do PNT e parceiros estratégicos. Inclui-se nas iniciativas de fortalecimento desse conselho e da gestão participativa do parque.

NAHYDA FRANCA

Pesquisadora do Ibase e coordenadora da Linha de Ação 4.2 – Educação Ambiental na Gestão Participativa: consolidação e fortalecimento do conselho consultivo. Projeto Água em Unidade de Conservação, Parque Nacional da Tijuca

O QUE SE BUSCA COM GESTÃO PARTICIPATIVA EM UC

O enfoque principal desta apostila diz respeito aos conselhos das UC, como instrumento para a sua gestão participativa e para o fortalecimento da democracia 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 de natureza consultiva nas UC de proteção integral, 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, 2004 b): 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”, negam a interação entre grupos sociais no espaço protegido. Por isso, as 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 mais evidente ainda 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”. 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 como é o caso do PNT, mas atividades de pesquisa, educação ambiental e ecoturismo podem ser desenvolvidas segundo a perspectiva de manejo.

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 DEMOCRÁTICA DE UC

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”, 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 e cidadã, 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.

O segundo ocorreu na segunda metade do século, 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 e as cidadãs se vêem 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 e eleitoras). As conseqüências possíveis são várias, uma delas relativa 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 idéia de que a mobilização social e os tipos de representação devem ir além da chamada democracia representativa 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, 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 assistência social, avanços foram obtidos no sentido da formação de espaços públicos “formais” ou não.

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”. Assim, institui-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 os principais instrumentos de uma nova governança, em formação, nos quais se inserem os conselhos de gestão de áreas protegidas.

SNUC E SEU DECRETO DE REGULAMENTAÇÃO

O Snuc e seu decreto de regulamentação trazem elementos norteadores para a implantação do conselho do PNT e demais áreas protegidas do país. No Snuc, estão definidos como objetivos das UC (descritos no artigo 4º):

[...]

IV – promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;

V – promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

[...]

VIII – proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX – recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

X – proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XI – valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII – favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

[...].

Tais objetivos reforçam a função social desempenhada pelo PNT, no sentido de garantir a diversidade biológica e sua valorização, com conservação ecossistêmica, e também de promover processos sustentáveis de desenvolvimento. Além disso, cabe destacar algumas diretrizes (artigo 5º) nas quais se baseia o processo de atuação do conselho consultivo. Espera-se, assim, que:

[...]

III – assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;

IV – busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

V – incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;

VI – assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;

[...]

IX – considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;

X – garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;
[...].

A partir desses parâmetros gerais, o funcionamento do conselho consultivo do PNT deverá se adequar às características singulares de uma UC de proteção integral, que assim é definida no Snuc:

Art. 2º – Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

VI – proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais.

E no artigo 7º reforça-se:

Art. 7º – As unidades de conservação integrantes do Snuc dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I – Unidades de Proteção Integral;

[...]

§ 1º – 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.

O Snuc representa como especificidades de um parque nacional:

Art. 11 – O Parque Nacional 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.

§ 1º – O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º – A visitação pública está 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.

§ 3º – 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.

[...]

Outro elemento balizador da ação do conselho consultivo do PNT é o próprio plano de manejo, visto que, segundo o Snuc,

Art. 27 – As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. § 1º – O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

[...]

Art. 28 – São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único – Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Em termos da composição do conselho, é preciso considerar o que diz o artigo 29 do Snuc:

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.

Deve-se considerar igualmente o conteúdo do Capítulo V do Decreto 4.340, principalmente observando as disposições sobre a participação paritária, o funcionamento básico e as atribuições dos integrantes do conselho gestor, até mesmo no que se refere ao acompanhamento da revisão do plano de manejo e à promoção de uma gestão integrada entre as UC:

Art. 17 – As categorias de unidade de conservação poderão ter, conforme a Lei nº 9.985, de 2000, conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados.

§ 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.

§ 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.

§ 6º – No caso de unidade de conservação municipal, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, ou órgão equivalente, cuja composição obedeça ao disposto neste artigo, e com competências que incluam aquelas especificadas no art. 20 deste Decreto, pode ser designado como conselho da unidade de conservação.

Art. 18 – 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.

Art. 19 – Compete ao órgão executor:

I – convocar o conselho com antecedência mínima de sete dias;

II – prestar apoio à participação dos conselheiros nas reuniões, sempre que solicitado e devidamente justificado.

Parágrafo único – O apoio do órgão executor indicado no inciso II não restringe aquele que possa ser prestado por outras organizações.

CONSELHOS EM UC FEDERAIS E SUAS COMPETÊNCIAS

De acordo com o Plano Nacional de Áreas Protegidas (Brasil, 2006), os parques nacionais, assim como as demais categorias de áreas protegidas, têm um importante papel na conservação e recuperação da diversidade biológica do planeta. Baseada nessa conclusão, a 7ª Conferência das Partes da Convenção da Biodiversidade (COP7), realizada na Malásia, em 2004, definiu um programa de trabalho orientado para os sistemas nacionais de áreas protegidas. Esse programa foi possível graças ao compromisso assumido pelos 188 países que assinaram a Convenção da Diversidade Biológica, a fim de reduzir, até 2010, a atual taxa de perdas de biodiversidade.

No Brasil, o Plano Nacional de Áreas Protegidas foi instituído pelo Ministério do Meio Ambiente, em 2006, para cumprir esse compromisso, por meio de medidas e ações de curto, médio e longo prazo. Com base prioritariamente no Snuc, o plano propõe integrar as UC em um sistema ainda mais abrangente, que incluirá as terras indígenas, os territórios quilombolas, as áreas de preservação permanente e as reservas legais.

Assim, a participação das comunidades locais e de populações indígenas e quilombolas será de extrema importância para o alcance dos objetivos mencionados. As bases dessa participação foram definidas a partir de princípios que ampliam os propósitos da gestão participativa e que trazem importantes contribuições para os processos de gestão das UC. Para ilustrar o alcance desses objetivos, alguns princípios merecem destaque:

- > Participação como processo de inclusão social e exercício da cidadania, tendo como parâmetro a busca permanente da legitimidade e da equidade social;
- > Consideração do equilíbrio de gênero, geração, cultura e etnia na gestão das áreas protegidas;
- > Garantia de disponibilidade das informações e facilitação de seu acesso à sociedade;
- > Priorização dos interesses coletivos e difusos sobre os interesses individuais;
- > Sustentabilidade ambiental como premissa do desenvolvimento socioeconômico;
- > As ações de estabelecimento e gestão de áreas protegidas devem ser articuladas com as diferentes políticas públicas e com diferentes segmentos da sociedade;
- > Valorização dos aspectos éticos, étnicos, culturais, estéticos e simbólicos da conservação da natureza;
- > Valorização da noção de patrimônio natural e bem público, no sentido de garantir os direitos das gerações presentes e futuras;
- > Prevalência dos interesses coletivos sobre outros interesses, pressões políticas e econômicas. (Brasil, 2006, p. 16-17)

Ainda segundo o documento do MMA (Brasil, 2006), o Plano Nacional de Áreas Protegidas estabeleceu *governança, participação, equidade e repartição de benefícios*

como seus eixos temáticos. Tais eixos orientam ações e medidas para o envolvimento dos diferentes atores sociais no processo de tomada de decisão sobre criação e gestão das áreas protegidas. Essa participação deverá considerar ações e medidas orientadas para a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas, e o compromisso de fortalecer e qualificar a participação das comunidades locais, de maneira a consolidar a importância das áreas protegidas como forma de promover a cidadania.

Independentemente do avanço de se incorporar a participação da sociedade na implementação das políticas ambientais e, em especial, na gestão de UC, é fundamental observar que a Lei 9.985/2000, que criou o Snuc, e o Decreto 4.340/2002, que o regulamenta, mencionam apenas superficialmente normas e diretrizes relacionadas à democratização dos procedimentos de criação de áreas naturais protegidas. Isso faz com que gestores(as) de UC tenham diferenciados entendimentos e práticas no que diz respeito à implantação e ao funcionamento dos conselhos.¹ Esse é, portanto, um processo “em construção”.

Diz o artigo 29 da Lei do Snuc, a respeito da criação do conselho consultivo das UC de proteção integral:

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 segundo parágrafo do artigo 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

É importante considerar que as dificuldades constatadas na implantação e no funcionamento dos conselhos manifestam o modo como o Estado brasileiro foi formado e como o exercício da cidadania foi negado ao longo da história. O momento atual é crítico, mas também propício à construção de novos acordos e práticas de gestão.

Segundo o artigo 20 do Decreto 4.340, compete ao conselho de unidade de conservação:

- 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*

¹ No caso do Ibama, a Diretoria de Unidades de Conservação (Direc), os Núcleos de Unidades de Conservação existentes nas Gerências Executivas (Gerexs) e as próprias UC, a Diretoria de Florestas (Diref) e o Centro Nacional de Populações Tradicionais e as suas unidades descentralizadas.

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.
 [...].

Na consolidação do conselho, devem-se levar em consideração as heterogeneidades de contexto na capacidade de participação social, de modo a serem criadas condições para a real democratização do processo decisório. Essa condição só é possível se houver a participação efetiva e qualificada dos grupos sociais que historicamente estiveram à margem da gestão e que são, normalmente, os mais afetados pela existência das áreas protegidas.

A palavra participação diz respeito a “tomar parte”. Mas tal processo nem sempre é espontâneo, e sim aprendido e conquistado. Portanto, é necessário que se desenvolvam ações de formação e capacitação que possibilitem aos membros do conselho uma participação qualificada, sobretudo daqueles em condições de maior vulnerabilidade socioambiental e que não têm acesso aos mecanismos tradicionais de representação política.

Assim, é fundamental pensar o alcance dos processos de educação ambiental, cujas ações resultem do diálogo entre os diferentes setores e na participação mais efetiva de todas as pessoas que integram esses conselhos. Para isso, no planejamento e na realização de ações do conselho, devem ser consideradas as desigualdades existentes nele quanto ao acesso a dados, bem como de infra-estrutura administrativa; além disso, é preciso levar em consideração que algumas pessoas estão habituadas com a linguagem tecno-burocrática e outras não.²

Quando o foco é a educação emancipatória, democrática e libertadora, a participação social é central à sua concepção pedagógica e ao seu exercício. E esse processo educativo se torna eficaz uma vez que possibilita ao conselheiro ou à conselheira, como representante de um grupo ou movimento social, participar de modo intenso, contribuindo para a conservação dos recursos naturais das UC de proteção integral.

Essa concepção de educação está pautada em alguns princípios:

1. leitura crítica da realidade buscando a produção coletiva do conhecimento na gestão participativa de UC e sua transformação;
2. estímulo a uma consciência crítica a partir do diálogo democrático, considerando a desigualdade econômica entre os agentes no seu contexto cultural específico; e
3. (re)conhecimento da realidade como movimento histórico, e não como algo externo e fora do tempo e de contexto espacial.

²Há segmentos da sociedade brasileira que conhecem muito bem os ecossistemas em que vivem, por tradição familiar ou ocupacional. Porém, não dominam o linguajar científico e nem têm os meios organizativos para intervir na gestão ambiental pública. Assim, não conseguem fazer valer seus direitos na disputa pela administração dos bens naturais do país. Por isso, muitas vezes são excluídos da representação política, como é o caso da população indígena, pescadores, grupos religiosos informais etc.

PRESSUPOSTOS PARA A ESTRUTURAÇÃO DE CONSELHOS

As principais considerações para a análise de estruturação e consolidação de conselhos de UC encontram-se listadas no documento do MMA “Princípios e diretrizes para a gestão participativa de unidades de conservação” (Brasil, 2004 a) e na publicação *Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação* (Loureiro *et al.*, 2005). Podem ser resumidas da seguinte forma:

- > em termos gerais, o MMA (em especial, o Ibama), os que já integram os conselhos gestores formalizados no país e demais agentes sociais mobilizados pela questão devem promover um amplo debate nacional sobre a urgência de se normatizar a composição, as competências, as estruturas funcionais e os direitos e deveres dos conselheiros e das conselheiras (sem, com isso, impedir ou inviabilizar as adaptações locais e o respeito à especificidade organizativa cultural de cada UC);
- > os conselhos gestores devem ser entendidos como espaços legalmente constituídos e legítimos para o exercício do controle social na gestão do patrimônio natural-social, e não apenas como instância de consulta dos gestores e das gestoras e/ou equipe técnica envolvida. O seu fortalecimento é um pressuposto para o cumprimento da função social de cada UC;
- > é de competência do conselho não só o descrito em lei (elaborar o regimento interno, avaliar orçamentos e contratos, acompanhar a elaboração e revisão de planos de manejo), mas também potencializar a ação política e dar sentido de permanência às atividades que visam à sustentabilidade da UC;
- > o conselho deve se constituir na representação mais fiel possível, de forma justa e paritária (igual), do conjunto de grupos sociais envolvidos, direta ou indiretamente, com a dinâmica da UC, independentemente de serem beneficiados ou prejudicados por sua existência;
- > a nomeação de conselheiros e conselheiras deve ocorrer por indicação das entidades envolvidas, respeitando-se a distribuição por setor, cabendo aos(às) gestores(as) o recebimento das indicações, sua análise e as devidas providências administrativas;
- > as organizações da sociedade civil devem ser indicadas a partir de critérios objetivos de seleção, e não a partir de nomes predefinidos por afinidades pessoais ou importância ocasional;
- > um conselho só deve ser criado ou reestruturado tendo por princípio o estabelecimento de um extenso processo de mobilização dos agentes sociais; o conhecimento da realidade socioambiental da UC; a socialização e o acesso a informações sobre essa realidade e a organização de encontros setoriais, que permitam o envolvimento e a tomada de decisão por parte das pessoas que dele participarão ou que por esse espaço se interessam;

- > como forma de ampliação da participação dos(as) interessados(as) nas atividades do conselho e como garantia de sua contínua atuação nas populações do entorno da UC, o conselho deve criar câmaras técnicas ou grupos de trabalhos permanentes e temporários, indicando responsabilidades e prazos delimitados. Pode-se também pensar em outras instâncias (como assessorias especializadas, sem direito a voto, que atendam à diversidade e à complexidade de necessidades locais);
- > o conselho deve promover e apoiar estudos científicos que orientem as discussões internas e criar mecanismos permanentes de avaliação (indicadores) e de comunicação com as comunidades envolvidas;
- > a capacitação de conselheiros e conselheiras (atuais e potenciais) e da equipe técnica da UC, simultânea ao processo de estruturação do conselho e após sua consolidação, envolvendo temas internos e externos ao seu funcionamento, é decisiva para que possam desempenhar suas funções de forma satisfatória;
- > a criação de canais de comunicação permanente com as comunidades locais, divulgando-lhes o trabalho realizado e envolvendo-as no processo, garantindo o acesso a informações qualificadas e compreensíveis a todas as pessoas participantes, representa compromisso central do processo;
- > o regimento interno deve ser elaborado procurando definir claramente as “regras do jogo”, tomando cuidado para garantir que a convocação possa ser feita não só pelo presidente do conselho, mas também pela maioria simples dos conselheiros e das conselheiras.

Com esses elementos centrais, o processo de construção do conselho consultivo do PNT representa um desafio sem precedentes, uma vez que, a partir dessa experiência e de suas lições aprendidas, poderá também contribuir para a formação de outros conselhos no âmbito do país.

CRITÉRIOS QUE AJUDAM A AVALIAR A GESTÃO PARTICIPATIVA EM UC

O processo permanente de avaliação do conselho consultivo do PNT representa também um desafio para a gestão participativa.

Os critérios a seguir foram estudados por Irving e colaboradores (no prelo) e Cozollino (2005), com base na publicação de Graham e colaboradores (2003), 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 (vide Loureiro; Azaziel, 2005). Segundo esses autores, alguns critérios podem ser enumerados para a governança (gestão) em UC:

1. 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.

2. 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.

3. 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.

4. Prestação de contas (*accountability*):

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

5. Eqüidade:

- > **Imparcialidade na aplicação de normas:** existência de normas claras, acessíveis e aplicadas ao conjunto dos envolvidos.
- > **Eqüidade 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 avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão da UC, definindo-se que:

- > **a eficiência** diz respeito, por exemplo, 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).

A questão orçamentária deve ser realizada por meio do plano de sustentabilidade econômica. Desse modo, o plano de sustentabilidade avaliará a economicidade, quer dizer, se os recursos financeiros foram aplicados sem desperdício e atendendo às prioridades definidas por gestores(as), técnicos(as) da UC e conselho consultivo. Este poderá acompanhar a execução orçamentária, conforme prevê a lei do Snuc. Para isso, pode-se utilizar somente critérios contábeis econômicos ou também ecológicos, “ambientais” (ou seja, avaliando o quanto o orçamento serviu à manutenção e à recuperação do patrimônio natural).

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 dos recursos ambientais, especialmente os recursos hídricos (Van Leeuwen, 2004; Lima, 2004 a).

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).

Em uma UC, é preciso considerar todas as exigências legais do Snuc e outras determinações existentes, pelo menos no âmbito do MMA, e associar, pelo critério de eqüidade descrito anteriormente, questões de pobreza, discriminação, vulnerabilidade e riscos socioambientais.

³ Conforme noticiou reportagem do jornal *O Globo*, em outubro de 2005, auditoria do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, nos programas ambientais da prefeitura, apontou que 17 favelas ocupavam áreas de preservação ambiental na cidade. Identificou mais 42 favelas numa distância máxima de 100 metros de áreas administradas pela União (Parque Nacional da Tijuca), pelo estado (Parque Estadual da Pedra Branca) e pelo município (APA dos Morros da Babilônia e de São João e Aparu do Alto da Boa Vista) (ver Expansão das favelas não tem ecolimites, 2005). Vide também Instituto Pereira Passos (2005).

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 (vide Lima, 2004 a). A propósito, 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 (com os Tribunais de Contas) podem auxiliar por meio da indicação de problemas da unidade com o seu entorno e seus responsáveis diretos.³

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 (Serpa, 2004). Não se menciona essa alternativa com sentido jurídico, mas apenas político, em termos de uma pactuação interna, um compromisso entre os membros do conselho e gestores(as) das UC.

REFERÊNCIAS

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.

_____. Ministério do Meio Ambiente. *Conhecimento e representações sociais das unidades de conservação pelos delegados da Conferência Nacional do Meio Ambiente 2003*. Brasília: MMA, 2004 b.

_____. 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, 2004 a. 205 p. (Áreas Protegidas do Brasil, 2).

_____. Plano Nacional de Áreas Protegidas. Brasília: MMA, 2006.

COZZOLINO, L. F. F. *Unidades de conservação e os processos de governança local: o caso da APA do Sana (Macaé, RJ)*. 2005. Dissertação (Mestrado) – Programa Eicos, IP, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

EXPANSÃO das favelas não tem ecolimites. *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 out. 2005.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUPMTRE, T. *Governance principles for protected areas in the 21st Century*. Durban: UICN, 2003.

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.

INSTITUTO PEREIRA PASSOS. *Indicadores ambientais do Município do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPP, 2005.

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.

LIMA, L. H. A contabilidade ambiental como instrumento de controle externo. *Revista do TCU*, Brasília, ano 35, n. 99, jan./mar. 2004 a.

_____. O papel do Tribunal de Contas da União na responsabilização dos agentes públicos pelo desempenho da ação governamental. 2004 b. Monografia (Conclusão do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo) – Instituto Serzedello Corrêa, Brasília.

LOUREIRO, C. F. B. *et al.* *Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ibama, 2005.

LOUREIRO, C. F. B.; AZAZIEL, M. *Metodologia participativa para definição de indicadores de desenvolvimento humano ecológico*. 2005. Mimeo.

QUINTAS, J. S.; GUALDA, M. J. *A formação do educador para atuar no processo de gestão ambiental*. Brasília, 1995. Mimeo.

SALES, R. J. R. *Relatório de consultoria referente ao contrato 2003/003143 do Projeto PNUD BRA 00/009*. Brasília, 2004.

SERPA, S. M. H. C. *Sistemática de classificação de programas para seleção de objetos de fiscalização com vistas à avaliação de desempenho da ação governamental*. 2004. Monografia (Conclusão do Curso de Pós-Graduação em Controle Externo) – Instituto Serzedello Correa, Brasília.

VAN LEEUWEN, S. Auditoria en asuntos hídricos: experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). *Revista do TCU*, Brasília, v. 35, n. 100, abr./jun. 2004.

ANEXO – RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA DE FORMAÇÃO DE CONSELHOS

Como ilustração do que foi conceitualmente apresentado, apresenta-se, a seguir, um breve relato, organizado de modo simples e esquemático, de uma experiência que vem conseguindo resultados expressivos.

REUNIÕES SETORIAIS PARA ELEIÇÃO DE MEMBROS DO CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) DA BALEIA FRANCA

O processo foi dividido em três etapas: divulgação da APA da Baleia Franca e mobilização da sociedade a respeito do processo de formação do conselho gestor (CG); organização do CG – reuniões setoriais para eleição de futuros(as) conselheiros(as); constituição e formação do conselho consultivo da APA Baleia Franca.

Primeira etapa: mobilização

Teve início em março de 2005 e foi coordenado por um grupo de trabalho (GT) aberto, multidisciplinar e intersetorial, cuja formação incluiu: chefe e analista ambiental da APA; educadores(as) do NEA-Ibama-Gerex/SC; professores(as) e colaboradores(as) do NMD/UFSC; profissional autônomo da Cooperativa Caipora; profissional da Fundação Gaia –Projeto Gaia Village; Secretaria do Fórum da AG-21 local da Lagoa de Ibiraquera.

Passos

Realização de 21 reuniões periódicas do GT para planejar e dar seguimento ao processo.

Criação de um grupo eletrônico, em abril de 2005, dirigido a membros do GT e aberto a todas as pessoas interessadas, para socializar discussões sobre o processo. Atualmente, são 24 assinantes e já foram socializadas mais de 280 mensagens sobre o tema.

Divisão operacional em três territórios geográficos: Pólo Norte – município de Florianópolis (sul da ilha), Palhoça e Paulo Lopes; Pólo Central – Garopaba, Imbituba; Pólo Sul – Laguna, Jaguaruna, Tubarão e Içara.

Adotou-se uma dinâmica de realização de contatos prévios de aproximação, com pequenas reuniões e contatos telefônicos com alguns setores/pólo, iniciado pelo pólo central – sede da APA. O objetivo foi divulgar o processo e sensibilizar para ele, além de ampliar a participação da sociedade.

Resumo das reuniões setoriais pequenas e contatos/pólo

Pólo Norte: cinco reuniões presenciais e oito representações, aproximadamente; 70 telefonemas.

Pólo Central: quatro reuniões presenciais e 46 representações, aproximadamente; 100 telefonemas.

Pólo Sul: 12 reuniões presenciais e 15 representações, aproximadamente; 50 telefonemas.

Total: 41 reuniões setoriais/contatos, com 69 representações.

Após esses contatos, seguiram-se as convocatórias para as reuniões médias, multissetoriais/pólo. Foram enviadas 312 correspondências, via correio certificado e eletrônico, chamadas orais, via telefone, para reuniões multissetoriais por pólo, que foram documentadas:

Pólo Central – dia 11 de junho, em Imbituba – 80 pessoas convidadas, 42 participantes;

Pólo Sul – dia 21 de setembro, em Laguna – 145 pessoas convidadas, 33 participantes;

Pólo Norte – dia 1º de outubro, em Palhoça – 110 pessoas convidadas, 26 participantes.

Total: 335 pessoas convidadas, 101 participantes.

Os objetivos das reuniões foram: esclarecer as finalidades de formação, características e área de abrangência da APA da Baleia Franca; apresentar o conselho gestor como espaço de gestão participativa sociedade-poder público; levantar propostas da população sobre composição, tamanho e representatividade do CG.

Total de reuniões na primeira etapa: 44 reuniões (41 setoriais e três médias multissetoriais/pólo), para 170 participantes diretos de representações; 21 reuniões de planejamento do GT.

Acordos e decisões da primeira etapa: a composição do CG deve ser igualitária, com um terço de representantes do poder público, um terço de usuários(as) e associações de moradores e um terço de ONGs.

O número de membros do CG é de 42 pessoas, representando igual número de pessoas jurídicas, entre titulares e suplentes, e respeitando a proporção do ponto anterior.

Segunda etapa: organização do conselho gestor

Três reuniões setoriais, na Câmara de Vereadores de Imbituba, para escolha dos 14 conselheiros de cada setor, totalizando 42 conselheiros, entre titulares e suplentes, representantes de igual número de pessoas jurídicas. A definição da titularidade e suplência será feita somente na próxima etapa de capacitação e homologação do conselho consultivo.

Dia 27 de outubro – setor público – com 30 participantes.

Dia 28 de outubro – terceiro setor – com 40 participantes.

Dia 29 de outubro – setor de usuários(as) e associação de moradores – com 85 participantes.

Total de reuniões da segunda etapa: três reuniões, com 155 participantes.

Terceira etapa: formação dos conselheiros (até dezembro de 2005)

Curso de formação obrigatório para os 42 membros do CG (titulares e suplentes), em quatro módulos. O primeiro módulo será realizado ainda em 2006, de 2 a 4 de dezembro, provavelmente no Centro de Treinamento da Epagri, em Tubarão.

Nesse primeiro encontro dos conselheiros, participantes distribuirão entre si as cadeiras titulares e as suplentes, obedecendo ao critério de um terço por setor. As suplências serão interinstitucionais, ou seja, não pertencem à mesma instituição titular.

Nesse mesmo evento, também será realizada a primeira reunião oficial de constituição do novo conselho e será criado um GT que se encarregará de redigir a proposta de regimento interno.

Avaliação

Dificuldades:

- > A extensão do território da APA (130 quilômetros de costa, envolvendo nove municípios e uma área de 160 mil hectares).
- > A presença de um mosaico diversificado de ecossistemas (Mata Atlântica, dunas e complexo lagunar).
- > Uma grande diversidade de atores e interesses envolvidos que pressionam fortemente pelo uso dos recursos naturais da região, a exemplo do turismo de massa, da mineração, carcinicultura (fomentada pelo governo federal e estadual), do mercado imobiliário e da rizicultura irrigada, entre outros.
- > As limitações financeiras e operacionais do Ibama, que mantém uma equipe restrita a três servidores (um dos quais é analista administrativo) para todo o território da APA.
- > A forte resistência de grupos conservadores (governamentais e não-governamentais) em aceitar a mobilização de um processo participativo e democrático de construção de CGs.

Potencialidades:

O processo de criação do CG, incluindo a programação de um curso de capacitação, vem se impondo no sistema de gestão de UC com uma opção clara pelo enfoque de desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira centro-sul do estado de Santa Catarina.

Isso significa o interesse pela instituição do princípio de “governança”, ou seja, a busca de relações equilibradas envolvendo o setor estatal (o governo em si), o setor mercantil (empresarial, privado) e outros setores da sociedade civil (organizações não-governamentais, associações, grupos religiosos etc.).

A escolha dos conselheiros foi realizada no bojo de um processo participativo e transparente, apoiado por uma expressiva rede de instituições da sociedade civil. Além disso, as instituições parceiras têm se mostrado interessadas na adoção de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável na área coberta pela APA.

Espaços colegiados e descentralizados de gestão, como conselhos de direitos, são instâncias privilegiadas do exercício da democracia e da participação. Nesse sentido, o papel do Ibase em ações voltadas para o fortalecimento da gestão participativa em unidades de conservação tem sido criar as condições necessárias que facilitem a interlocução entre os diferentes atores envolvidos.

A metodologia proposta pelo Ibase, em consonância com a Coordenação Geral de Educação Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para atuação em unidades de conservação, parte da criação coletiva de um espaço sistemático de conversação, explicitação e negociação de diferentes interesses e da aprendizagem compartilhada, envolvendo variados saberes e referências. Por meio de práticas e metodologias participativas, a linha de ação busca alternativas técnicas e políticas capazes de aprimorar práticas sociais e fortalecer a gestão democrática do Parque Nacional da Tijuca.

Este texto é parte de um conjunto de cinco apostilas produzidas no âmbito do projeto Água em Unidade de Conservação. Tem o propósito de contribuir para o processo educativo que a linha de educação ambiental do referido projeto estabelece com os membros do conselho consultivo do Parque Nacional da Tijuca e parceiros estratégicos. Inclui-se nas iniciativas de fortalecimento desse conselho e da gestão participativa do parque.

