

Heitor Schulz Macedo

Processos participativos na gestão de áreas protegidas

Estudos de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do Sul do Brasil

Florianópolis, SC

2008

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Centro de Filosofia e Ciências humanas
Departamento de Sociologia e Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Sociologia política

Heitor Schulz Macedo

Processos participativos na gestão de áreas protegidas

Estudos de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do sul do Brasil

Orientador: Paulo Freire Vieira

Dissertação de mestrado

Área de concentração: Meio ambiente e Desenvolvimento

Florianópolis, SC

2008



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

**“PROCESSOS PARTICIPATIVOS NA GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS:
ESTUDOS DE CASO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO
SUSTENTÁVEL DA ZONA COSTEIRA DO SUL DO BRASIL”.**

HEITOR SCHULZ MACEDO

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora, composta pelos Professores:

Profº. Drº. Paulo Henrique Freire Vieira
Orientador

Profº. Drº. Julian Borba
Membro

Profº. Drº. Antonio Carlos Sant'Ana Diegues
Membro

Profª. Drª. Janice Tirelli Ponte de Sousa
Coordenadora em Exercício do PPGSP

FLORIANÓPOLIS, (SC), OUTUBRO DE 2008.

FLORIANÓPOLIS
2008
FICHA CATALOGRÁFICA

MACEDO, Heitor Schulz

Processos participativos na gestão de áreas protegidas: estudos de caso em unidades de conservação de uso sustentável da zona costeira do sul do Brasil. Heitor Schulz Macedo. Florianópolis, 2008. 204 f.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina.

1. Recursos naturais de uso comum; 2. Áreas de Proteção Ambiental (APAs); 3. Conselhos Gestores de Unidades de Conservação; 4. Participação.

AGRADECIMENTOS

Ao professor Paulo Freire Vieira, orientador e companheiro de trabalho e angústias.

Aos professores Julian Borba, Antônio Carlos Diegues e Marcus Polette, pela participação na banca e contribuições finais.

Ao Ibama/ICMBio, pelo apoio ao desenvolvimento da pesquisa.

Aos companheiros de trabalho do Ibama/ICMBio.

Aos conselheiros das APAs de Guaraqueçaba/PR e da Baleia Franca/SC.

Aos meus pais e à minha irmã pelos estímulos.

E, principalmente, à minha esposa e à minha filha, pela paciência.

RESUMO

A gestão ambiental pública brasileira está passando por um processo de revisão da concepção tradicional de gestão centralizada e tecnocrática. Se até pouco tempo atrás as palavras de ordem eram "preservação", "isolamento de áreas naturais", "gestão por experts"..., hoje em dia podemos constatar um discurso crescente que visa conciliar a conservação dos recursos naturais com a promoção de estratégias alternativas de desenvolvimento socioambiental.

Este novo discurso adota como uma de suas políticas a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, com comunidades inseridas em seus limites territoriais e participando diretamente do esforço de gestão por meio de novos arranjos institucionais.

Nesse contexto em transformação, a dissertação objetivou refletir a respeito desta nova dinâmica de gestão ambiental pública, oferecendo uma avaliação da constituição de processos participativos em Unidades de Conservação. Mais especificamente, o foco da pesquisa foi centrado na análise da relação entre a implantação do novo arranjo institucional "conselho gestor" e os padrões de interação estabelecidos entre os diferentes atores envolvidos na gestão das Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

O enfoque analítico foi baseado na teoria dos modos de apropriação e gestão de recursos naturais de uso comum, complementado por contribuições recentes advindas das pesquisas na sociologia política sobre o fenômeno da "participação".

Do ponto de vista metodológico, foi elaborada uma matriz de análise de processos participativos em Unidades de Conservação. Ela permitiu: (1) uma avaliação, pela perspectiva dos gestores, da atual situação dos conselhos das 31 APAs Federais existentes; e (2) um diagnóstico das potencialidades, dos obstáculos e das estratégias acerca dos conselhos gestores da APA da Baleia Franca (SC) e da APA de Guaraqueçaba (PR), a partir de depoimentos concedidos pelos conselheiros.

A pesquisa evidenciou que, tanto para os gestores (funcionários do Ibama/ICMBio), como para os integrantes dos conselhos, a criação desses espaços de participação representa um importante vetor de fomento de relações interinstitucionais e de parcerias. Além disso, possibilita um maior envolvimento comunitário e contribui para o aumento da transparência e da legitimidade dos processos de gestão de Unidades de Conservação. Porém, ainda na opinião dos gestores e conselheiros, esses novos arranjos institucionais vêm se mostrando pouco efetivos quanto à mediação e resolução de problemas concretos das populações e quanto à promoção de mudanças nas dinâmicas de desenvolvimento local/territorial.

A partir do levantamento dos principais avanços e obstáculos que vêm sendo detectados, a pesquisa concentrou-se em buscar subsídios para o aprimoramento dos conselhos gestores e em refletir acerca da viabilidade de sistemas de co-gestão de recursos de uso comum no atual contexto do sistema político ambiental brasileiro.

Palavras-chave: Recursos naturais de uso comum; áreas de proteção ambiental (APAs); conselhos gestores de unidades de conservação; participação.

ABSTRACT

The Brazilian public environmental policy is experiencing a reviewing process from its centralized and technocratic traditional concepts. If recently key words were "preservation", "nature isolation", "expert management" and so on, nowadays we have seen a growing discourse that seeks to connect natural resource conservation and the promotion of alternative strategies of social development.

This new approach adopts as one of its policies the establishment of Sustainable Protected Areas, with communities living in its boundaries, and participating directly on the effort of its management, through new institutional arrangements.

In this changing context, the essay aimed to reflect regarding this new momentum of public environmental management, offering an assessment of the constitution of participatory processes in protected areas. Specifically, this research focused on analyzing the relationship between the implementation of the new institutional arrangement, named "Protected Area Management Council", and the patterns of interaction established among the different stakeholders engaged in the management of the Environmental Protection Areas (EPAs).

The analytical approach was based on the Commons Theory, supplemented by contributions provided by recent researches on political sociology over the phenomenon of "participation".

In terms of methodology, an analytical framework was designed to analyze participatory processes at protected areas. It allowed: (1) an evaluation of current state of the Management Councils of the thirty one existing federal EPAs, from the perspective of the professional managers, and (2) a diagnosis of the potentialities, obstacles and strategies concerning the Management Councils of both Baleia Franca (SC) and Guaraqueçaba (PR) EPAs, based on testimony given by the council members.

The research points out that, as much for professional managers (public servants of Ibama/ICMBio), as well as for councilors, the creation of institutionalized forums of social participation represents an important vector for the promotion of inter-institutional relations and partnerships. Moreover, permits a greater community involvement and contributes to increase the transparency and the legitimacy of management processes in protected areas. However, still in their opinion, these new arrangements have been showing little effectiveness on mediation and resolution of concrete people problems, and on promotion of real changes in local/territorial development dynamics.

From the survey of the main advances and obstacles that are been identified, this research focus in searching for strategies to improve the Management Councils, as well as to reflect on the feasibility of co-management systems of common-pool resources at current context of the Brazilian environmental policy.

Keywords: Common-pool resources; Environmental Protection Areas (EPAs); protected areas management councils; participation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABDL	– Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças
APA	– Área de Proteção Ambiental
APP	– Área de Preservação Permanente
ARIE	– Área de Relevante Interesse Ecológico
CITES	– Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas de Extinção (Convention on International Trade in Endangered Species)
CONAMA	– Conselho Nacional do Meio Ambiente
Condema	– Conselho Municipal do Meio Ambiente
Consema	– Conselho Estadual do Meio Ambiente
COP	– Conferência das Partes
EPAGRI	– Empresa de Pesquisa Agropecuária e Rural de Santa Catarina
FATMA	– Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina
IBAMA	– Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBDF	– Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio	– Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
INPE	– Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
Ipardes	– Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
MMA	– Ministério do Meio Ambiente
NEA	– Núcleo de Educação Ambiental
NMD	– Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento
ONG	– Organização Não Governamental
PNAP	– Política nacional de Áreas Protegidas
RDS	– Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RESEX	– Reserva Extrativista
SEMA	– Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMA/PR	– Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Paraná
SUDEPE	– Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	– Superintendência de Desenvolvimento da Borracha
SISNAMA	– Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	– Sistema Nacional de Unidades de Conservação
UFSC	– Universidade Federal de Santa Catarina
UICN	– União Internacional para a Conservação da Natureza
WWF	– Fundo Mundial para a Natureza (World Wide Fund for Nature)

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 01: Matriz de Oakerson (1992), com destaque às macro-variáveis priorizadas	031
Figura 02: Representação visual das macro variáveis “Desenho institucional e arranjos” e “Padrões de interação” com suas respectivas dimensões de análise	035
Figura 03: Fluxograma organizacional do Modelo de Sistema de Gestão proposto para a APA de Guaraqueçaba (Ibama, 2002)	122

Quadros

Quadro 01: Dados preliminares referentes às duas Unidades de Conservação	018
Quadro 02: Questões norteadoras da pesquisa.....	025
Quadro 03: Detalhamento das dimensões de análise, a partir de suas “situações ideais”.....	036
Quadro 04: Tipos de regimes de apropriação dos recursos de uso comum	041
Quadro 05: Escada de participação cidadã	050
Quadro 06: Tipologia da participação	050
Quadro 07: Categorias de manejo e dispositivos legais com relação à criação de áreas protegidas no Brasil, anteriormente ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação em 2000 (Lei 9985/2000)	057
Quadro 08: Breve histórico de Guaraqueçaba	099
Quadro 09: Composição inicial do conselho da APA de Guaraqueçaba	121
Quadro 10: Estrutura do curso de capacitação do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca.	130
Quadro 11: Composição inicial do conselho da APA da Baleia Franca	131

Gráficos

Gráfico 01: Avaliação da efetividade de gestão das APAs e ÁRIE (% de efetividade)	082
Gráfico 02: Avaliação da efetividade de gestão: comparativo das APAs e ÁRIES com conjunto das categorias de UCs (% de efetividade)	083
Gráfico 03: APAs Federais que possuem conselho	084
Gráfico 04: Ano de criação dos conselhos das APAs Federais	085
Gráfico 05: Principais aspectos positivos da existência dos conselhos gestores das APAs Federais, de acordo com os gestores (% as respostas)	090

Gráfico 06: Principais fragilidades dos conselhos gestores das APAs Federais, de acordo com os gestores (% das respostas)	090
Gráfico 07: Agrupamento, por dimensões de análise, das fragilidades dos conselhos gestores das APAs Federais, de acordo com os gestores (% das respostas)	091
Gráfico 08: Agrupamento, por dimensões de análise, dos aspectos positivos dos conselhos gestores das APAs Federais, de acordo com os gestores (% das respostas)	092
Gráfico 09: Principais fragilidades da APA de Guaraqueçaba de acordo com os conselheiros (% das respostas)	101
Gráfico 10: Principais aspectos positivos da APA de Guaraqueçaba de acordo com os conselheiros (% das respostas)	104
Gráfico 11: Principais fragilidades da APA da Baleia Franca de acordo com os conselheiros (% das respostas)	112
Gráfico 12: Principais aspectos positivos da APA da Baleia Franca de acordo com os conselheiros (% das respostas)	116
Gráfico 13: Principais fragilidades do conselho gestor da APA de Guaraqueçaba de acordo com os conselheiros (% das respostas)	125
Gráfico 14: Principais aspectos positivos do conselho gestor da APA de Guaraqueçaba de acordo com os conselheiros (% das respostas)	126
Gráfico 15: Principais aspectos positivos do conselho gestor da APA da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)	133
Gráfico 16: Principais fragilidades do conselho gestor da APA da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)	134
Gráfico 17: Agrupamento, por dimensões de análise, das fragilidades do Conselho Gestor da APA de Guaraqueçaba, de acordo com os conselheiros (% das respostas)	135
Gráfico 18: Agrupamento, por dimensões de análise, dos aspectos positivos do Conselho Gestor da APA de Guaraqueçaba, de acordo com os conselheiros (% das respostas)	136
Gráfico 19: Agrupamento, por dimensões de análise, das fragilidades do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)	137
Gráfico 20: Agrupamento, por dimensões de análise, dos aspectos positivos do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)	137
Gráfico 21: Comparação entre o agrupamento por dimensões de análise das fragilidades dos Conselhos das APAs de Guaraqueçaba e da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)	138
Gráfico 22: Comparação entre o agrupamento por dimensões de análise dos aspectos positivos dos Conselhos das APAs de Guaraqueçaba e da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)	138
Gráfico 23: Principais proposições para o conselho gestor da APA da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)	140

Gráfico 24: Principais proposições para o conselho gestor da APA de Guaraqueçaba, de acordo com os conselheiros (% das respostas)	140
Gráfico 25: Agrupamento por dimensões de análise das proposições para os Conselhos Gestores da APA da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)	141
Gráfico 26: Agrupamento, por dimensões de análise, das proposições para o Conselho Gestor da APA de Guaraqueçaba, de acordo com os conselheiros (% das respostas)	142
Gráfico 27: Comparação entre o agrupamento por dimensões de análise das proposições para os Conselhos Gestores das APAs de Guaraqueçaba e da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)	143
Gráfico 28: Perfil dos conselheiros: escolaridade (% das respostas)	157
Gráfico 29: Perfil dos conselheiros: renda (% das respostas)	158

Tabelas

Tabela 01: Unidades de Conservação do SNUC por grupo de manejo e jurisdição (Federais e estaduais)	060
Tabela 02: Extensão e percentual de Unidades de Conservação Federais e Estaduais por bioma	060
Tabela 03: Áreas de Proteção Ambiental federais	074
Tabela 04: Distribuição das APAs Federais por bioma	075
Tabela 05: Evolução da criação, por número de unidades e superfície total (em hectares), de Unidades de Conservação Federais	075
Tabela 06: Evolução da criação, por número de unidades e superfície total, de Unidades de Conservação Federais	076
Tabela 07: Avaliação dos conselhos gestores das APAs Federais de acordo com os gestores	087
Tabela 08: Unidades de Conservação inseridas na APA de Guaraqueçaba	096
Tabela 09: Representatividade da APA de Guaraqueçaba	096
Tabela 10: Formações vegetais da APA de Guaraqueçaba, área ocupada e representatividade	097
Tabela 11: População dos municípios da APA da Baleia Franca e taxa de crescimento.....	110
Tabela 12: Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios da APA da Baleia Franca ..	111

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	012
1. Revisitando o projeto	012
1.1 Contextualização da pesquisa e do pesquisador	012
1.2 Problemática	012
1.2.1 Caracterização da situação problema	012
1.2.2 Enfoque analítico adotado	023
1.2.3 Questões norteadoras	025
1.2.4 Hipóteses de trabalho.....	026
1.3 Objetivos.....	026
1.4 Justificativa.....	027
1.5 Opções metodológicas.....	029
1.5.1 Estratégia de coleta de dados.....	029
1.5.2 Modelo de análise.....	031
2. Plano dos capítulos	037
PRIMEIRO CAPÍTULO - Referencial analítico	038
Introdução	038
1.1 A elaboração progressiva do enfoque de análise dos modos de apropriação e gestão de recursos naturais de uso comum	038
1.2 O debate sobre “participação política”	046
1.3 A estruturação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.....	054
1.4 Processos participativos na gestão de Unidades de Conservação: institucionalização dos conselhos gestores	062
1.5 Síntese do capítulo	068
SEGUNDO CAPÍTULO - Processos participativos em APAs: panorâmica do contexto nacional	071
Introdução.....	071
2.1 As Áreas de Proteção Ambiental no contexto do Sistema Nacional de Unidades de Conservação	071
2.1.1 Histórico de criação das APAs	071
2.1.2 Características específicas	076
2.2 As Áreas de Proteção Ambiental hoje: uma panorâmica	080
2.2.1 Contribuições do RAPPAM	080

2.2.2 Resultados dos questionários aplicados aos gestores de APAs	083
2.3 Síntese do capítulo.....	092
TERCEIRO CAPÍTULO - Processos participativos em APAs: estudos de caso	094
Introdução.....	094
3.1 O território: análise socioambiental	095
3.1.1 APA de Guaraqueçaba	095
3.1.2 APA da Baleia Franca	104
3.2 Os arranjos institucionais e os padrões de interação	116
3.2.1 APA de Guaraqueçaba	117
3.2.2 APA da Baleia Franca	128
3.2.3 Interpretação dos dados a partir da Matriz de Análise	134
3.2.4 Proposições a respeito dos processos participativos instaurados	139
3.3 Síntese do capítulo.....	143
QUARTO CAPÍTULO - Potenciais, desafios e pistas de pesquisa suplementar	145
Introdução	145
4.1 Considerações a respeito das proposições	149
4.2 Questões emergentes e “pistas de pesquisa”	154
QUINTO CAPÍTULO – Considerações finais	164
BIBLIOGRAFIA	169
ANEXOS	175
Anexo A - APAs Federais	175
Modelo de questionário encaminhado aos gestores	175
Tabelas com a sistematização dos dados	180
Anexo B - APAs de Guaraqueçaba e da Baleia Franca	185
Modelo de questionário encaminhado aos conselheiros	186
Tabelas com a sistematização dos dados	187

INTRODUÇÃO

1. Revisitando o projeto

1.1 Contextualização da pesquisa e do pesquisador

A partir de 2004, foi assumido como prioridade institucional, no âmbito do Núcleo de Educação Ambiental do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais de Santa Catarina (NEA/Ibama-SC), o estabelecimento de processos participativos na gestão de Unidades de Conservação através da criação de conselhos gestores. Como não havia uma experiência consolidada com este objetivo, foi considerado estratégico iniciar com um “projeto-referência”, no qual todos os servidores teriam a oportunidade de participar e refletir sobre o processo de criação desse novo arranjo institucional.

A Unidade de Conservação escolhida pelos servidores do Ibama/SC para esse “projeto-referência” foi a Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, e o grupo de trabalho inicial responsável pela execução do referido projeto foi composto por servidores do Ibama¹ (do Núcleo de Educação Ambiental e da referida Unidade de Conservação) e por pesquisadores vinculados ao Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Catarina (NMD-UFSC).

Esta pesquisa é fruto dessa integração entre o NEA/Ibama-SC e o NMD/UFSC, tendo sido concebida com o intuito de sistematizar e refletir sobre nossas próprias práticas, avaliando os avanços e também os obstáculos encontrados nesse caminhar.

1.2 Problemática

1.2.1 Caracterização da situação problema

Se até 1960 a discussão referente aos problemas ambientais permanecia praticamente à margem das políticas públicas, a partir da década seguinte o cenário se transforma significativamente. Uma série de eventos em escala internacional, relatórios e novas organizações (Relatório Meadows e Brundtland, Conferência de Estocolmo, Clube de Roma, ECO 92, Carta da

¹ Em 2007, através da Medida Provisória 266/2007, o Ibama foi dividido em duas autarquias: (1) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, responsável pela gestão das Unidades de Conservação; e (2) Ibama, responsável pela fiscalização federal e pelos processos de licenciamento. Devido ao fato dessa divisão ainda não estar efetivada na prática, acarretando em uma grande “bagunça institucional”, durante toda a dissertação estarei me referindo ao “Ibama/ICMBio”.

Terra,²...), oferecem estímulos para o questionamento do modelo de “desenvolvimento a qualquer custo” e institucionalizam, progressivamente, a dimensão socioambiental no campo das políticas públicas³.

Gradualmente foi se formando um consenso sobre o fato de estarmos imersos numa crise historicamente inédita e de escopo planetário. Se há dez anos essa constatação podia ser negada, hoje em dia a percepção das incoerências desse modelo de desenvolvimento ecologicamente predatório e socialmente excludente vêm se impondo irreversivelmente.

E a cada dia aparecem novos dados evidenciando a virulência dessa crise socioambiental, mesmo com os crescentes esforços que estão sendo investidos visando contê-la e revertê-la. Existem cada vez mais funcionários vinculados aos órgãos responsáveis pela gestão ambiental, mais recursos (governamentais e não governamentais) destinados a esse fim, mais programas de televisão sobre o tema, mais discursos políticos... e, todavia, os índices de degradação ambiental não cessam de aumentar. Como exemplo ilustrativo, nos últimos cinco anos foram contratados 1800 servidores públicos para o Ministério do Meio Ambiente e para o Ibama/ICMBio e os investimentos do governo federal para a área ambiental aumentaram mais de 50 por cento, mas, mesmo assim, de acordo com os dados disponíveis do Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real – DETER/Inpe, são desmatados anualmente, apenas na Amazônia, mais de 18 mil km² de florestas.

Porém, se há um consenso referente à existência de uma crise socioambiental sem precedentes na história, não o há sobre os fatores que a condicionam, sobre os novos impasses que surgem, nem muito menos a respeito das opções estratégicas de gestão desta crise. Vários autores, quando situam o debate concernente às estratégias de gestão ambiental pública, afirmam que estamos vivendo uma grande “nebulosa ambiental” e que as disputas pela apropriação do campo semântico “ambiental” se refletem no pluralismo de estratégias de gestão, com variadas concepções e práticas caminhando juntas, carentes de uma reflexão sobre seus objetivos e sobre sua efetividade.

Percebe-se assim que, a partir de uma constatação comum – a existência da crise -, surgem diferentes estratégias de superação desta, que incluem desde medidas com perfil remedial, visando “consertar” as falhas do modelo atual de desenvolvimento e/ou isolar suas “perversidades” da natureza, seja, por outro lado, através de medidas mais estruturais, objetivando efetivamente superar o atual modelo.

² Estes eventos e a emergência da política ambiental na agenda pública já foram amplamente abordados por uma série de outras pesquisas (MONTIBELLER FILHO, 1999; VIEIRA, 2005B; FERREIRA & FERREIRA, 1995; NOBRE & AMAZONAS, 2002; VIOLA & LEIS, 1995 entre outros) e, por isso, não serão aqui detalhados.

³ Como exemplo sobre essa institucionalização no Brasil: em 1970 havia, somando as de âmbito federal, estadual e municipal - 12 agências estatais encarregadas de proteger o meio ambiente, em 1990 esse número chega a 140 e em 2008, todos os Estados e mais de 1000 municípios têm órgãos de meio ambiente (VIOLA & LEIS, 1995 e www.mma.gov.br para os dados atuais).

O exercício dessas diferentes estratégias pode ser observado no caso da criação e implementação de áreas protegidas, as chamadas Unidades de Conservação⁴. Ao lado de práticas de forte viés preservacionista, consubstanciadas na criação de grandes Unidades de Conservação de Proteção Integral mesmo em áreas povoadas (acarretando na expulsão das populações que nela vivem), e no exercício de uma modalidade de gestão realizada com base em critérios eminentemente “técnicos”, podemos constatar várias práticas que visam conciliar a conservação dos recursos ambientais com o seu uso sustentado e ordenado conjuntamente com os próprios usuários. Neste segundo grupo de práticas, constatamos a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e a busca do fortalecimento de processos de gestão integrada e participativa.

De acordo com dados do Ministério do Meio Ambiente, as Unidades de Conservação federais e estaduais abarcam, atualmente, uma área de aproximadamente 11,5% do território brasileiro. Ao considerarmos as Unidades de Conservação municipais (dados não disponíveis, pois ainda não dispomos de um controle nacional sobre a criação de Unidades de Conservação⁵), os números elevam-se ainda mais. E, quando observamos a criação constante de novas Unidades, torna-se ainda mais evidente a expressividade que elas têm no que se refere ao território brasileiro.

Dentre as Unidades de Conservação, uma que apresenta grande expansão é a categoria denominada Área de Proteção Ambiental (APA), que ocupa uma superfície total de mais de trinta e cinco milhões de hectares (considerando-se apenas as federais e estaduais).

Esta categoria foi criada no início da década de 1980, com base nos modelos europeus de áreas protegidas, sobretudo na experiência dos Parques Naturais existentes em Portugal e na França, um tipo de área protegida que contém propriedades privadas em seu território. No nosso caso, a intenção era criar um instrumento mais adequado para a proteção das áreas de entorno de Unidades de Conservação de Proteção Integral. Esperava-se, além disso, criar Unidades de Conservação em áreas com ocupação humana nas quais a indenização e a realocação da população fossem inviáveis (NOGUEIRA-NETO, 2001).

A partir de 2000, com a Lei Federal nº 9985/2000⁶, as APAs foram definidas como “*área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos,*

⁴ No primeiro capítulo serão abordados com maior profundidade os conceitos “unidade de conservação” e “área protegida”, por ora cabe citar a conceituação legal, que define a primeira como “*espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.*” Lei 9985/2000, Art. 2º, Par. I.

⁵ O Ministério do Meio Ambiente, através de seu Departamento de Áreas Protegidas, está elaborando o *Cadastro Nacional de Unidades de Conservação*, porém este ainda não está totalmente pronto. Os dados obtidos até o momento podem ser visualizados na página www.mma.gov.br/portalcnuc.

⁶ Lei que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

estéticos ou cultural especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.” (BRASIL: Lei nº 9985/2000, Art. 15).

Esta mesma lei afirma que é necessário o estabelecimento de processos participativos na gestão das Unidades de Conservação. Esses “processos participativos” ocorrem formalmente mediante três instrumentos: as consultas públicas (prévias à criação), os planos de manejo e os conselhos gestores, objetos centrais desta pesquisa.

De acordo com o Art. 19 do Decreto Federal nº 4340/2002⁷, os conselhos gestores são considerados obrigatórios. Compete a eles, entre outras atribuições: acompanhar a elaboração, implementação e revisão do plano de manejo da Unidade de Conservação, compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a Unidade, e propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população situada no entorno ou no interior da Unidade.

Com base nessa legislação, muitos conselhos gestores começaram a ser implantados em todo o território brasileiro. Porém, não existe nem uma concepção única de participação, nem de conselho gestor, nem, tampouco, uma “receita pronta” para o estabelecimento desses espaços de participação nas dinâmicas de gestão de Unidades de Conservação.

Vários estudos recentes apontam uma série de dificuldades e contradições nessa proliferação dos espaços participativos. E tais obstáculos não se restringem à área socioambiental, mas também são identificados nas outras áreas nas quais vêm sendo implantados conselhos, como saúde, assistência social, educação, criança e adolescente, etc. Tatagiba (2002), por exemplo, a partir da compilação e análise de vários estudos já realizados a respeito dos conselhos, conclui que existem alguns problemas que perpassam praticamente todas essas experiências, como por exemplo: os repasses limitados de informação que os conselheiros oferecem às entidades que (pelo menos teoricamente) representam; a baixa taxa de vinculação entre o que foi decidido nas reuniões e as ações voltadas para a efetivação dessas decisões; os índices elevados de ausência e rotatividade; o predomínio do discurso tecnicista em detrimento de outros saberes, etc.

Esta visão é corroborada por Luchmann (2002), que afirma que vários estudos estão atualmente apontando os limites da participação política, tendo como elemento central a percepção de que o envolvimento dos atores da sociedade civil nos espaços públicos não garante, por si só, a transformação das atuais lógicas de poder em direção ao aprofundamento da democracia.

⁷ Decreto que regulamenta a Lei do SNUC.

No caso dos processos participativos em Unidades de Conservação, apesar de várias experiências estarem ocorrendo em diferentes lugares e com distintas metodologias, estas não estão sendo, na grande maioria dos casos, nem sistematizadas nem refletidas. São escassos os estudos centrados na reflexão das concepções teóricas e metodológicas que permeiam essas práticas de gestão, nos desenhos institucionais criados e seus impactos, nos obstáculos existentes e em suas possibilidades de superá-los (ou não), além dos avanços e das vias de potencializá-los.

Este estudo objetivou contribuir na superação de algumas destas lacunas, através da comparação de duas experiências de implementação de conselhos na gestão de duas Áreas de Proteção Ambiental: a APA da Baleia Franca, localizada no litoral sul de Santa Catarina e a APA de Guaraqueçaba, localizada no Paraná. Teve como preocupação central avaliar o impacto da criação dos conselhos gestores nos processos de gestão das referidas Unidades de Conservação. Para isso analisou, em conjunto com os conselheiros e gestores governamentais, o desenho desse espaço público criado (o conselho gestor) e buscou vislumbrar possibilidades de aprimorá-lo.

A APA da Baleia Franca foi criada em 2000, dispondo de uma área de 156 mil hectares no litoral sul do Estado de Santa Catarina, como decorrência da crescente pressão do movimento ambientalista para a preservação da baleia franca (*Eubalaena australis*) e para o ordenamento territorial da área, que tem sofrido transformações substanciais em decorrência, principalmente, do turismo sazonal de massa, da especulação imobiliária, da pesca industrial e da mineração. Seu conselho gestor foi criado no ano de 2005, por meio de um trabalho conjunto entre servidores da APA, do Núcleo de Educação Ambiental do Ibama, da Fundação Gaia, do Fórum da Agenda 21 Local de Ibraquera e do Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Catarina. Foi considerado pelo Ministério do Meio Ambiente e pela Coordenação Geral de Educação Ambiental (Ibama) como um “projeto de referência” de criação de conselho gestor, pelo fato de privilegiar os esforços de capacitação durante todo o processo de criação e consolidação institucional. O conselho funciona atualmente com quarenta e dois membros, divididos paritariamente entre “entidades governamentais”, “entidades ambientalistas” e “usuários dos recursos”.

Já a APA de Guaraqueçaba é mais antiga, tendo sido criada em 1985, com uma área de 314 mil hectares. Localizada no litoral norte do Paraná, abrange o município de Guaraqueçaba e parte dos municípios de Antonina, Paranaguá e Campina Grande do Sul. Concentra, em seu interior, outras três unidades de conservação federais (Parque Nacional do Superagüi, Estação Ecológica de Guaraqueçaba e Área de Relevante Interesse Ecológico das Ilhas do Pinheiro e Pinheirinho) e é caracterizada por uma amostra ecologicamente representativa da Floresta Pluvial Atlântica, um grande complexo estuarino-lagunar (que se conecta com a APA de Cananéia-Iguape-Peruíbe/SP) e

várias comunidades caiçaras que fazem uso dos recursos ambientais existentes na área (www.ibama.gov.br).

Seu conselho gestor foi criado em 2002 e possui 36 membros, divididos em três setores (“governamentais”, “não governamentais” e “comunidades”). Durante os anos de 2003 a 2005 foi implementado um projeto de fortalecimento do conselho gestor, com recursos financeiros do Fundo Nacional do Meio Ambiente e em parceria com a Associação Brasileira de Desenvolvimento de Lideranças (ABDL), Emater, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, Instituto de Pesquisa de Guaraqueçaba, ProAção/PUC/PR, Universidade Federal do Paraná, Secretaria de Estado do Meio Ambiente/SEMA e Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental.

Apesar de não dispor ainda de um plano de manejo, esta Unidade conta com um “zoneamento” e um “plano de gestão”⁸, elaborados conjuntamente em 1997 pelo Ibama e pelo Ipardes. Sua equipe gestora está tentando viabilizar a elaboração do Plano de Manejo e, como especificidade em relação à Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, pretendem elaborá-lo de maneira concomitante às demais Unidades de Conservação federais situadas em seu interior (Estação Ecológica de Guaraqueçaba e Parque Nacional do Superagui).

No quadro e nos mapas a seguir podem ser encontradas as informações básicas que retratam o perfil das duas Unidades de Conservação.

⁸ Até 2000, ano de publicação da Lei do SNUC, não havia uma obrigatoriedade de elaboração de um Plano de Manejo e de um Conselho Gestor; como decorrência, cada Unidade de Conservação, de acordo com seus critérios e metodologias, criava seus próprios instrumentos de planejamento e gestão, como o Zoneamento e o Plano de Gestão elaborados pela APA de Guaraqueçaba. A partir deste ano todas as unidades de conservação têm um prazo de cinco anos para publicação de um Plano de Manejo, que deve conter um “diagnóstico”, um “zoneamento” e “programas” para cada uma das “zonas” delimitadas.

Quadro 01: Dados preliminares referentes às duas Unidades de Conservação

Sobre a Unidade de Conservação		
	Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca	Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba
<i>Ano de criação</i>	2000	1985
<i>Área</i>	156.100 hectares	314.000 hectares
<i>Região e Municípios</i>	Litoral Sul de Santa Catarina, abrangendo os municípios de Florianópolis, Palhoça, Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba, Laguna e Içara.	Litoral Norte do Paraná, abrangendo os municípios de Guaraqueçaba, Antonina, Paranaguá e Campina Grande do Sul.
<i>Ecosistemas predominantes</i>	Marinho; Planície Costeira	Marinho, Planície Costeira e Serra do Mar
<i>Número de servidores lotados na Unidade de Conservação</i>	Cinco: a Chefe da UC e quatro analistas ambientais.	Três: o Chefe da UC, uma analista ambiental e um técnico administrativo.
<i>Objetivo de criação</i>	“Proteger, em águas brasileiras, a baleia franca austral <i>Eubalaena australis</i> , ordenar e garantir o uso racional dos recursos naturais da região, ordenar a ocupação e utilização do solo e das águas, ordenar o uso turístico e recreativo, as atividades de pesquisa e o tráfego local de embarcações e aeronaves.” Decreto s/n, 2000)	“Assegurar a proteção de uma das últimas áreas representativas da Floresta Pluvial Atlântica, onde encontram-se espécies raras e ameaçadas de extinção, o complexo estuarino da Baía de Paranaguá, os sítios arqueológicos (sambaquis), as comunidades caiçaras integradas no ecossistema regional, bem como controlar o uso de agrotóxicos e demais substâncias químicas e estabelecer critérios racionais de uso e ocupação do solo na região” Decreto 90.883/1985
Sobre o Conselho Gestor		
	Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca	Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba
<i>Ano de criação</i>	2004	2002
<i>Número de instituições</i>	44	36
<i>Divisão entre setores</i>	14 em cada um dos três setores (governamental, entidades ambientalistas e usuários dos recursos), além de 2 conselheiros honorários .	12 em cada um dos três setores (governamental, não governamental e comunidades)
<i>Organização do conselho</i>	Comitê executivo com 4 membros (um de cada setor mais chefia da UC), 15 Grupos de Trabalho e duas Câmaras Técnicas (pesca e ordenamento territorial).	4 Câmaras Técnicas (infra-estrutura, pesca, conservação e atividades produtivas rurais) e dois Grupos de Trabalho (comunicação e educação ambiental).



Piracicaba Americana
 A.R.I.E. Mata de Santa Genebra

Área de Proteção Ambiental
Guaraqueçaba
 Localização regional

DIREC-SIUC

 IBAMA
 MMA

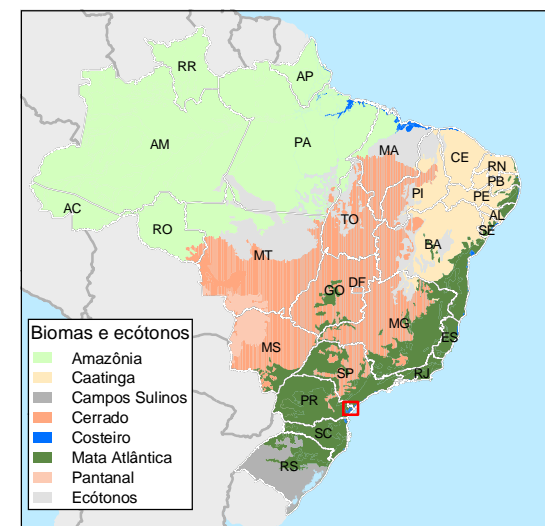
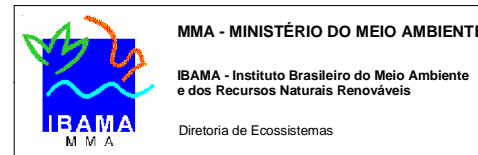
- Cidade/localidade**
- Capital
 - Cidade com mais de 500.000 hab.
 - Cidade de 100.000 a 500.000 hab.
 - Cidade de 25.000 a 99.999 hab.
 - Cidade de 5.000 a 24.999 hab.
 - Cidade com menos de 5.000 hab.
 - Outra localidade
- Obras**
- ✈ Aeroporto
 - ✈ Aeroporto internacional
 - ⚓ Porto
 - ⚡ Usina hidrelétrica
 - ☢ Usina nuclear
 - 🏠 Usina térmica
- Estados do Brasil**
- Limite estadual
 - Limite internacional
 - Litígio
- Rodovias**
- Estrada de ferro
 - Rodovia pavimentada
 - Rodovia sem pavimentação
- Hidrografia**
- Cachoeira
 - Hidrovia
 - Rio permanente
 - Rio temporário
- Unidades de Conservação Federal**
- Proteção Integral
 - Uso Sustentável
- Outros Símbolos**
- ⬇ Sede de município onde existe R.P.P.N. Federal
 - ⬇ Terra Indígena

Escala: 1:2.000.000 Projeção: Geográfica Elaborado em: 08/06/2000 Base cartográfica: 1:2.500.000

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS DO BRASIL

- Localização no Brasil -

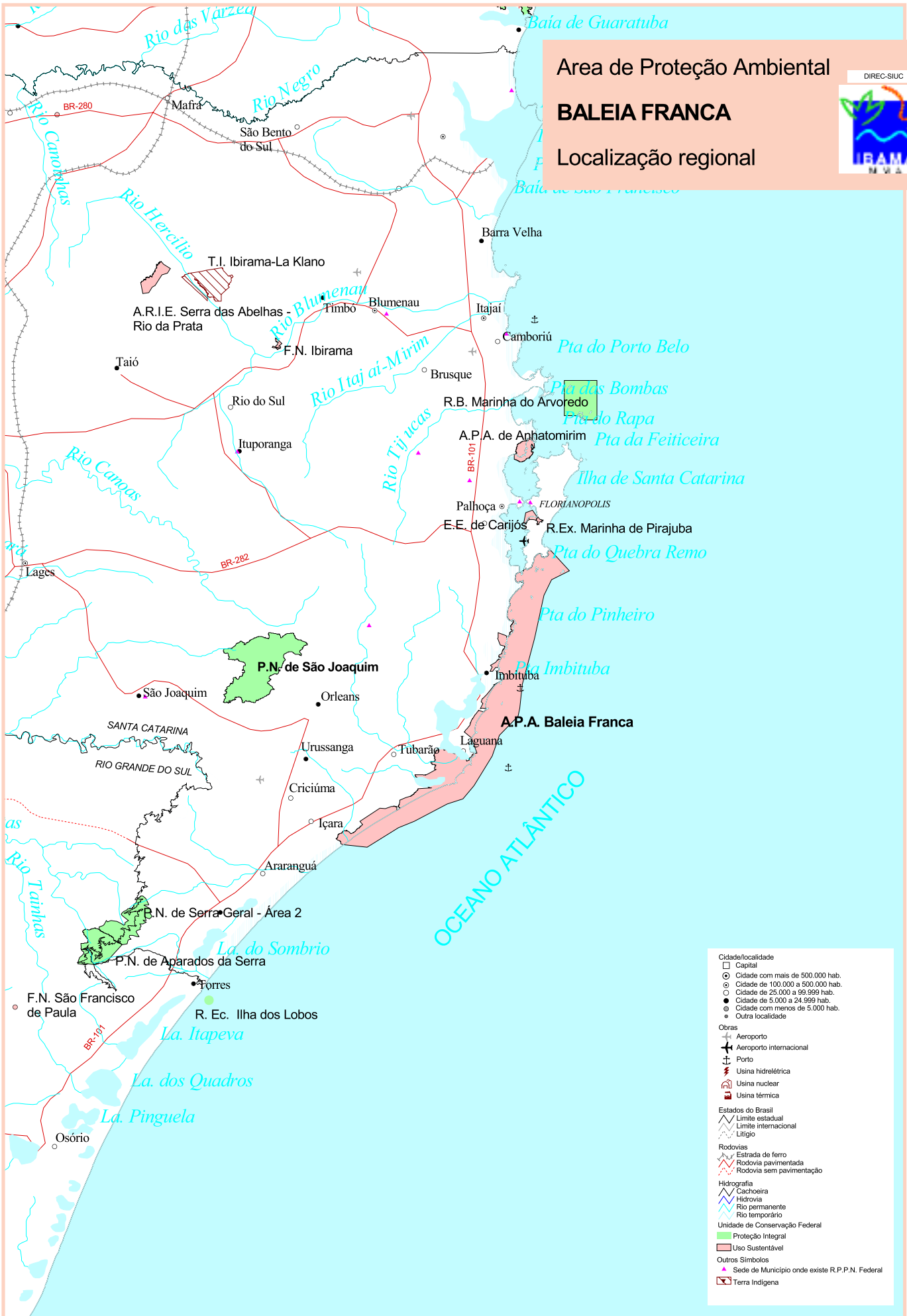
Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba



Area de Proteção Ambiental

BALEIA FRANCA

Localização regional



- Cidade/localidade
 - Capital
 - Cidade com mais de 500.000 hab.
 - Cidade de 100.000 a 500.000 hab.
 - Cidade de 25.000 a 99.999 hab.
 - Cidade de 5.000 a 24.999 hab.
 - Cidade com menos de 5.000 hab.
 - Outra localidade
- Obras
 - Aeroporto
 - Aeroporto internacional
 - Porto
 - Usina hidrelétrica
 - Usina nuclear
 - Usina térmica
- Estados do Brasil
 - Limite estadual
 - Limite internacional
 - Litígio
- Rodovias
 - Estrada de ferro
 - Rodovia pavimentada
 - Rodovia sem pavimentação
- Hidrografia
 - Cachoeira
 - Hidrovia
 - Rio permanente
 - Rio temporário
- Unidade de Conservação Federal
 - Proteção Integral
 - Uso Sustentável
- Outros Símbolos
 - Sede de Município onde existe R.P.P.N. Federal
 - Terra Indígena

Escala:
1:2.000.000

Projeção:
Geográfica

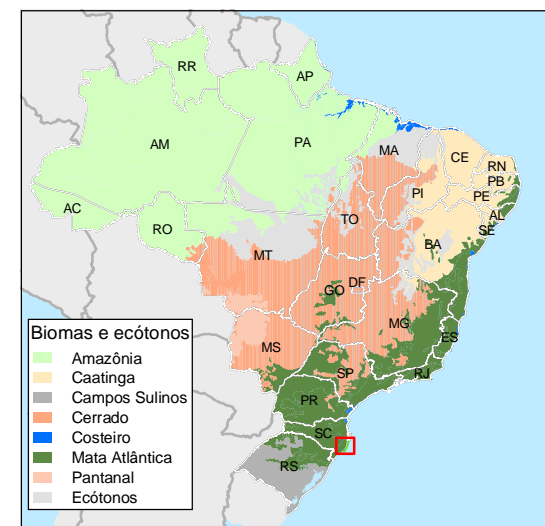
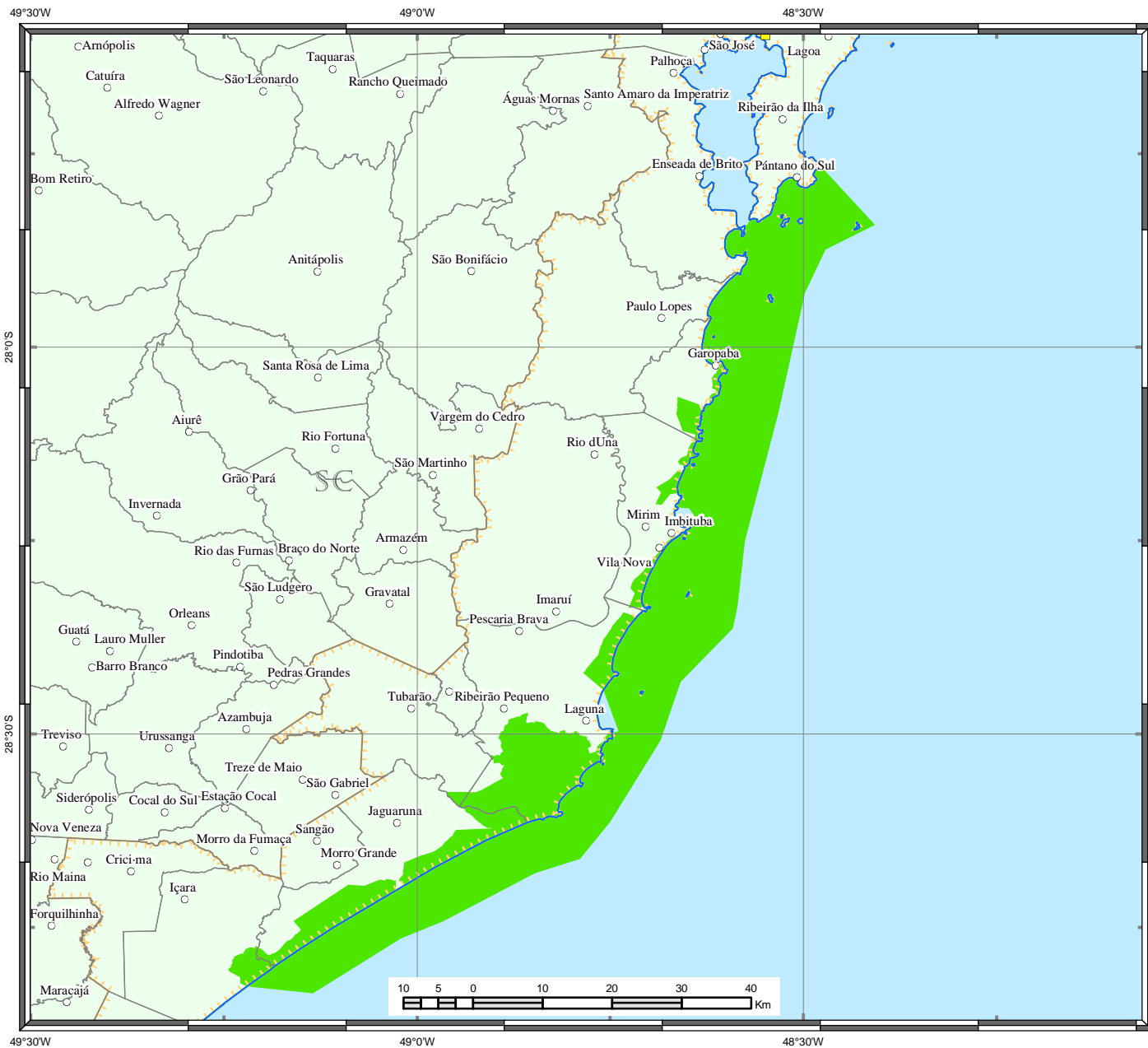
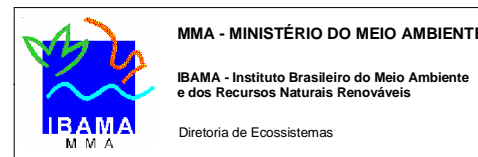
Elaborado em:
22/09/2000

Base cartográfica:
IBGE 1:2.500.000

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS DO BRASIL

Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca

- Localização no Brasil -



1.2.2 Enfoque analítico adotado

Numa análise comparativa de processos participativos em duas áreas protegidas de uso sustentável na zona costeira – considerada como patrimônio natural e cultural –, optou-se pela adoção do enfoque de análise advindo das pesquisas sobre os modos de apropriação e gestão de recursos de uso comum, conhecido como enfoque dos “*commons*” (VIEIRA & WEBER, 2000; STERN, 2001; CARLSON & BERKES, 2005).

Recursos de uso comum são definidos na literatura técnica como aqueles recursos que apresentam duas características básicas: (1) a exclusão ou o controle do acesso de usuários atuais e potenciais é sempre problemático; e (2) os usos feitos por usuários individuais influenciam o potencial de uso dos demais, ou seja, existe um problema de uso compartilhado (OAKERSON, 1992; KALIKOSKI & LAVKULICH, 2003; SEIXAS, 2005).

Contestando premissas alarmistas que advogam que qualquer forma de gestão que não a privada ou estatal gera necessariamente impactos socioambientais negativos, os pesquisadores vinculados a essa linha de investigação buscam melhor compreender os diferentes modos de apropriação dos recursos de uso comum e os diferentes arranjos institucionais construídos para a gestão destes.

O enfoque dos “*commons*” tem, como um de seus pressupostos, que a ciência convencional de gestão de recursos naturais precisa ser repensada em seus fundamentos e incluir mudanças no que se refere aos direitos de apropriação e aos arranjos institucionais. Considera que estes arranjos deveriam possibilitar mais espaços de manobra para a adaptação (ou uma maior resiliência institucional) às respostas dos sistemas naturais. Consideram, também, que devemos buscar o estabelecimento de um processo de co-gestão adaptativa, entendido como um processo coletivo de “aprender-fazendo” e, de acordo com as respostas do meio às intervenções, se adaptando.

Este enfoque, que será apresentado com mais detalhes no Primeiro Capítulo, resulta de um aprofundamento do debate sobre o ecodesenvolvimento, conceito que emergiu no contexto dos preparativos para a Conferência de Estocolmo, em 1972. Trata-se aqui, essencialmente, de uma “filosofia do desenvolvimento” (SACHS, 2007), ou de uma “idéia força” (VIEIRA, 2005), capaz de impulsionar iniciativas de dinamização socioeconômica, sensíveis ao mesmo tempo à degradação intensiva e muitas vezes irreversível dos ecossistemas e à marginalização cultural, social e política, que a acompanha inexoravelmente. Após mais de trinta anos de discussões, (re)apropriações e refinamentos conceituais, o termo pode ser definido atualmente como:

"uma tentativa de integração transdisciplinar de modelos de análise oriundos das várias disciplinas associadas ao campo das ciências naturais e sociais. Trata-se de obter uma compreensão mais profunda dos padrões dominantes de inter-relacionamento entre sistemas ecológicos e sistemas sociais, tendo

em vista sua transformação (...). Este enfoque baseia-se num conjunto interdependente de postulados normativos que inclui a satisfação de necessidades fundamentais (materiais e intangíveis), a equidade, a autonomia e a participação; a prudência ecológica e a superação da *ideologia economicista*." (VIEIRA, 2005: 26).

Nesta perspectiva, meio ambiente é entendido aqui como, simultaneamente, (1) *fonte* de recursos naturais e *receptor* de dejetos oriundos das dinâmicas de produção e consumo, (2) *espaço* no qual ocorrem as interações entre processos naturais e socioculturais, e, finalmente, (3) *habitat*, correspondido à infra-estrutura física e institucional a qual influencia a qualidade de vida das populações e a sustentabilidade (VIEIRA, 1995). Consideramos, portanto, meio ambiente como resultado da relação estabelecida através do trabalho entre os seres humanos e o meio físico-natural (QUINTAS, 2002).

Esta concepção adota, conseqüentemente, uma nova perspectiva tanto no que se refere às finalidades das políticas públicas, como às suas estratégias tradicionais de planejamento e implementação e, também, aos seus critérios de avaliação, questionando a hegemonia de indicadores de rentabilidade econômica e apontando para a necessidade de incorporar indicadores sociais e ecológicos na avaliação das políticas implantadas (VIEIRA, 1995).

De acordo com Vieira (2005: 333) *“trata-se de uma modalidade de política ambiental simultaneamente preventiva e proativa, que encoraja a construção participativa de novas estratégias de desenvolvimento – integradas, endógenas, participativas e sensíveis à ética da reverência pela vida”*.

No que se refere à relação entre os problemas ambientais e os avanços técnico-científicos, não considera que estes avanços são nem a causa dos problemas nem tampouco sua solução; são fruto das relações políticas e sociais que se estabelecem na relação com o ambiente. A partir desta concepção de técnica como resultado das relações sociais e políticas, há uma crítica aos processos de gestão ambiental que fiquem restritos às “soluções tecno-burocráticas” e um esforço de criação de espaços públicos que insiram no processo decisório os diferentes interesses e saberes existentes.

A ênfase colocada na participação autêntica da sociedade civil organizada e na necessidade de inserção de novos atores nos processos decisórios advém de uma concepção de gestão ambiental pública, considerada como:

“processo de mediação de interesses e conflitos (potenciais ou explícitos) entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído, objetivando garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determina a Constituição Federal” (QUINTAS, 2002: 30)

Ao ressaltar a importância da participação popular na formulação, implantação e avaliação das políticas públicas, este enfoque tem, conseqüentemente, como um de seus fundamentos, a defesa de uma política ambiental que vise a criação de arranjos institucionais que possibilitem a participação da sociedade civil nos processos decisórios. Arranjos institucionais como, por exemplo, os conselhos gestores de Unidades de Conservação, objetos dessa pesquisa.

De acordo com esta concepção, por fim, os processos participativos não são percebidos como “cessão de algo”, e sim como o necessário compartilhamento de poder e responsabilidades entre o Estado (o principal mediador) e os demais atores envolvidos no enfrentamento da crise socioambiental, tendo em vista o cumprimento do interesse público (GODARD, 2000; QUINTAS, 2002; AGUIAR, 2002).

1.2.3 Questões norteadoras

Foram três os blocos de questões norteadoras que compuseram a problemática e permearam a pesquisa, um referente à situação socioambiental atual, outro referente aos sistemas participativos de gestão das duas APAs estudadas e, um terceiro, referente às estratégias e possibilidades de enfrentamento dos impasses predominantes:

Quadro 02: Questões norteadoras

Questões norteadoras referentes à situação socioambiental atual
Quais são as características ecossistêmicas e socioeconômicas das duas APAs?
Quais os principais problemas socioambientais encontrados?
Questões norteadoras referentes aos sistemas participativos de gestão das duas APAs
Como se evidenciaram, como se estruturam e como funcionam os arranjos institucionais existentes referentes a espaços e processos de participação?
Quais são os padrões de interação estabelecidos entre os conselheiros?
Quais são os bloqueios e sinergias existentes?
Como os conselheiros e gestores identificam e representam estes bloqueios e sinergias?
Por que esses bloqueios e sinergias estão ocorrendo?
Questões norteadoras referentes aos cenários possíveis
Quais as estratégias dos conselheiros para potencializar as sinergias e combater os bloqueios existentes nos processos participativos?
Qual a viabilidade de superar os bloqueios, potencializar os avanços e criar sistemas efetivamente participativos, vislumbrando um cenário de co-gestão adaptativa?

1.2.4 Hipóteses de trabalho

Às questões norteadoras de origem explicativa foram acopladas hipóteses auxiliares imbricadas. Elas partem de um pressuposto advindo do enfoque dos “*commons*”: a participação política dos usuários dos recursos ambientais depende dos arranjos institucionais estabelecidos, da percepção de legitimidade que estes arranjos possuem e da densidade das conexões transescalares estabelecidas. Nessa perspectiva, os arranjos institucionais elaborados de forma participativa tendem a ser mais legítimos e, conseqüentemente, mais efetivos (CARLSON & BERKES, 2005; STERN, P.C. *et al*, 2001; MOTGNOLFIER, J & NATALI, J.M.,2000).

A partir desse pressuposto as duas hipóteses subsidiárias foram formuladas da seguinte maneira:

1) Os bloqueios e avanços encontrados nos processos participativos instaurados são decorrentes:

- no que se refere ao processo, da metodologia de elaboração e de implementação dos arranjos institucionais;
- e no que se refere ao produto (o desenho institucional estabelecido), da existência ou não de conexões institucionais transescalares.

2) Os processos participativos, quando estruturados com o objetivo de se tornarem uma instituição de escopo transescalar e visando sistemas de co-gestão adaptativa dos recursos comuns, melhoram as chances de alcance dos objetivos propostos para as Áreas de Proteção Ambiental.

1.3 Objetivos

A pesquisa foi proposta com o objetivo geral de analisar, de forma comparativa, as experiências de criação e implementação de arranjos institucionais participativos – em específico de conselhos gestores - em Áreas de Proteção Ambiental costeiras da região Sul do Brasil. A ênfase recaiu na busca da compreensão dos avanços e obstáculos encontrados e na proposição de estratégias que visem potencializar esses processos.

A partir desse objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Oferecer novos subsídios para o refinamento da Matriz de Oakerson (1992), tendo em vista o delineamento de um modelo de análise ajustado à compreensão de processos participativos de Unidades de Conservação.
- Realizar uma síntese dos trabalhos e documentos já produzidos sobre o tema, analisando as

concepções ambientais estruturantes que permeiam as estratégias de gestão ambiental através das APAs.

- Analisar as práticas do órgão gestor responsável pela administração das Unidades de Conservação (o Ibama/ICMBio) na implantação e manutenção de processos participativos em APAs.
- Reconstituir e comparar os processos participativos instaurados nas APAs da Baleia Franca/SC e de Guaraqueçaba/PR, por meio da:
 - caracterização dos aspectos ecossistêmicos e socioeconômicos dos territórios, identificando, em conjunto com os conselheiros e gestores das Unidades de Conservação, os principais problemas e conflitos socioambientais existentes;
 - compreensão dos arranjos institucionais estabelecidos (os conselhos gestores) e análise das relações existentes entre esses arranjos e os padrões de interação existentes entre os conselheiros.
- Identificar os principais avanços e obstáculos que estão emergindo e refletir a respeito das possibilidades de potencializar a consolidação desses processos.

1.4 Justificativa

São perceptíveis os avanços legais e discursivos referentes à necessidade de integração do objetivo de proteção dos recursos naturais com a participação efetiva das populações na gestão desses recursos.

E, como decorrência, são evidentes também o surgimento de um número cada vez maior de conselhos gestores, nos mais diversos setores de políticas públicas e nas mais variadas escalas (“conselho local de saúde”, “conselho estadual de meio ambiente”, “conselho de desenvolvimento territorial do litoral”, “conselho nacional de assistência social”, “comitê de bacia hidrográfica”...)

Todavia, nem “embasamentos legais”, nem “discursos”, nem “avanços quantitativos” propiciam, necessariamente, processos participativos satisfatórios. Vários estudos recentes apontam uma série de dificuldades e contradições neste avanço quantitativo (TATAGIBA, 2002; MMA, 2004; GUARYASSU, 2003; LOUREIRO, 2008; TEIXEIRA & LIMONT, 2007).

Observando estes estudos podemos perceber que as dificuldades e contradições encontradas podem ser relacionadas a vários fatores, como por exemplo: (1) a cultura política da população

envolvida nos processos participativos, marcada pelo baixo índice de organização e representação, pelo clientelismo, pelo comodismo...; (2) a cultura política do próprio órgão responsável pela gestão (Ibama/ICMBio), que tem um histórico marcado pelo viés preservacionista e por ações de cunho tecnoburocrático e autoritário; (3) a pouca experiência de implantação de processos participativos, os quais demandam, necessariamente, um histórico de acertos e erros; (4) o desmonte progressivo da máquina pública; e (5) os desenhos institucionais dos espaços de participação, que são mal elaborados e não propiciam efetivamente processos participativos.

Fica evidente, nesse sentido, a necessidade de estudos de casos simultaneamente comparativos e pró-ativos, com os mais diversos olhares, que busquem identificar com mais precisão essas dificuldades e contradições – assim como também seus avanços -, visando transformar um “discurso consensual” e um “embasamento legal” em uma efetiva democratização da gestão ambiental pública.

No caso específico da categoria de Unidade de Conservação “Área de Proteção Ambiental”, como já foi mencionado anteriormente, há uma grande controvérsia a respeito de sua efetividade no que se refere aos objetivos propostos (conservação da natureza conciliada com o desenvolvimento). São realmente poucas as experiências bem sucedidas de gestão integrada e participativa a partir das APAs e, segundo Gouvea (1985), Côrte (1997), Padua (2001) e Roper (2001), a raiz das problemáticas das APAs reside não tanto no modelo de Unidade de Conservação, mas sim nos processos de planejamento e gestão instituídos.

Dessa perspectiva, torna-se urgente aprofundar a investigação acadêmica sobre processos participativos na gestão ambiental pública, analisando e comparando as experiências existentes, seus êxitos e fracassos, seus obstáculos e desafios.

Dentre o universo das 288 Unidades de Conservação Federais existentes, foram escolhidas especificamente a APA da Baleia Franca/SC e a APA de Guaraqueçaba/PR para o estudo por três motivos: (1) serem da categoria de Unidade de Conservação “APA”, categoria esta que tem entre seus pressupostos a existência de moradores e a integração das atividades econômicas com a sustentabilidade dos recursos naturais; (2) nas duas estarem ocorrendo experiências de implantação e fortalecimento de processos participativos, experiências estas que estão sendo consideradas pela administração central do Ibama/ICMBio como “projetos referência”; e (3) pelo fato do pesquisador já estar envolvido no processo de ação e reflexão acerca da implantação dos processos participativos destas duas Unidades, principalmente na APA da Baleia Franca, por meio de um projeto que está sendo desenvolvido em parceria com o Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento (NMD/UFSC), possuindo, portanto, antes do início da pesquisa, um conhecimento prévio sobre o objeto de estudo, o qual necessitava ser aprofundado e sistematizado.

Do ponto de vista do conhecimento teórico sobre o tema, diversos autores abordam a necessidade de pesquisas que concentrem o foco nos aspectos institucionais da co-gestão adaptativa e transescalar (BERKES, 2005; VIEIRA E WEBER, 2002). Eles consideram que esta abordagem possibilita um leque mais amplo de opções para evitar tanto a "tragédia dos recursos de uso comuns" (HARDIN, 1968) quanto a "tragédia dos comunitários" (DIEGUES, 2002).

A maioria da literatura recente da sociologia ambiental que tem o foco sobre as instituições, se restringe ou à análise das instituições de nível local (principalmente comunitárias), ou às de nível global - Protocolo de Kioto, por exemplo -, havendo poucas pesquisas que tratam das instituições transescalares, como compreende-se nesse estudo que sejam os conselhos gestores das Unidades de Conservação (DIEGUES & MOREIRA, 2001; KALIKOSKI & LAVKULICH, 2003; BERKES, 2005b; FABIANO, 2004). Como salienta Fikret Berkes,

“carecemos de estudos que concentrem o foco nos aspectos institucionais da gestão transescalar. Tornam-se necessárias informações mais sistemáticas sobre co-gestão e outras instituições transescalares, sobre as razões de seus êxitos e fracassos, sobre a criação de novas instituições, sobre capacitação e sobre o desenho de políticas de apoio.” (BERKES, 2005b: 317)

1.5 Opções metodológicas

1.5.1 Estratégias de coleta de dados

Para a realização da pesquisa foi necessária a coleta de dados primários e secundários visando:

- um embasamento teórico, com ênfase em três áreas temáticas imbricadas, que carregam consigo uma série de conceitos: (1) gestão de recursos de uso comum (planejamento e gestão territorial, co-gestão adaptativa, resiliência...) (2) participação política (participação, representação, espaço público...); (3) política ambiental brasileira (Política Nacional de Meio Ambiente, Sistema Nacional de Unidades de Conservação; Política Nacional de Áreas Protegidas; legislação complementar sobre Áreas de Proteção Ambiental...)
- a compreensão panorâmica da situação atual dos conselhos gestores das APAs brasileiras, identificando a percepção que os gestores têm sobre esses espaços;
- a compreensão dos processos específicos de constituição dos conselhos gestores da APA da Baleia Franca (SC) e da APA de Guaraqueçaba (PR), incluindo-se nisso: (1) a identificação dos arranjos institucionais, e (2) as percepções dos atores sociais envolvidos acerca tanto dos impasses e desafios existentes nos processos participativos instaurados,

como das estratégias propostas para melhorá-los.

Como estratégia de coleta de dados secundários, foi realizado um levantamento e leitura de bibliografia e de documentos suplementares. Visando contribuir para o aprofundamento teórico e subsidiar a prática da pesquisa, a pesquisa bibliográfica permeou todo o projeto, mediante consultas aos bancos de dados existentes em bibliotecas, Internet e no órgão responsável pela gestão das Unidades de Conservação (o Ibama/ICMBio).

Quanto aos dados primários, foram coletados depoimentos de representantes da rede de atores sociais envolvidos na gestão das Unidades de Conservação e realizadas experiências de observação dos espaços participativos. Isto foi feito através de dois instrumentos:

- Um questionário quantitativo, aplicado ao universo de conselheiros das duas Unidades de Conservação. Este questionário teve como objetivos identificar o perfil do conselheiro e a percepção dos mesmos a respeito dos problemas, conflitos e potencialidades existentes nas APAs e nos conselhos. Objetivou, também, identificar as estratégias de ação que estão sendo propostas frente o cenário atual.
- Processo de observação participante⁹, no contexto das reuniões dos conselhos e em outros momentos criados com o intuito de estabelecer processos participativos de gestão. Permeando todas as outras fases, esta técnica auxiliou na identificação e na compreensão das regras informais e dos padrões de interação estabelecidos entre os conselheiros.

No mês de abril de 2008 foi realizado o 1º Encontro Nacional das APAs Federais, que envolveu todos os gestores públicos vinculados a esta categoria de Unidade de Conservação. Apesar de não estar previsto inicialmente no projeto de pesquisa, decidiu-se por aproveitar esta oportunidade para aplicar um questionário quantitativo com os gestores de todas as APAs sob administração federal, visando identificar a situação atual dos processos participativos instaurados nesta categoria de Unidade de Conservação. Este questionário auxiliou o desenvolvimento do Segundo Capítulo – quando da análise panorâmica das 31 APAs Federais existentes no Brasil.

No total, foram aplicados 81 questionários. No ano de 2007 foram aplicados 55, com os conselheiros das Unidades de Conservação (uma abrangência de 77% dos conselheiros da APA da Baleia Franca e de 68% dos conselheiros da APA de Guaraqueçaba) e, no ano de 2008, foram aplicados outros 26, com os gestores das APAs federais (o que corresponde a 90% destes).

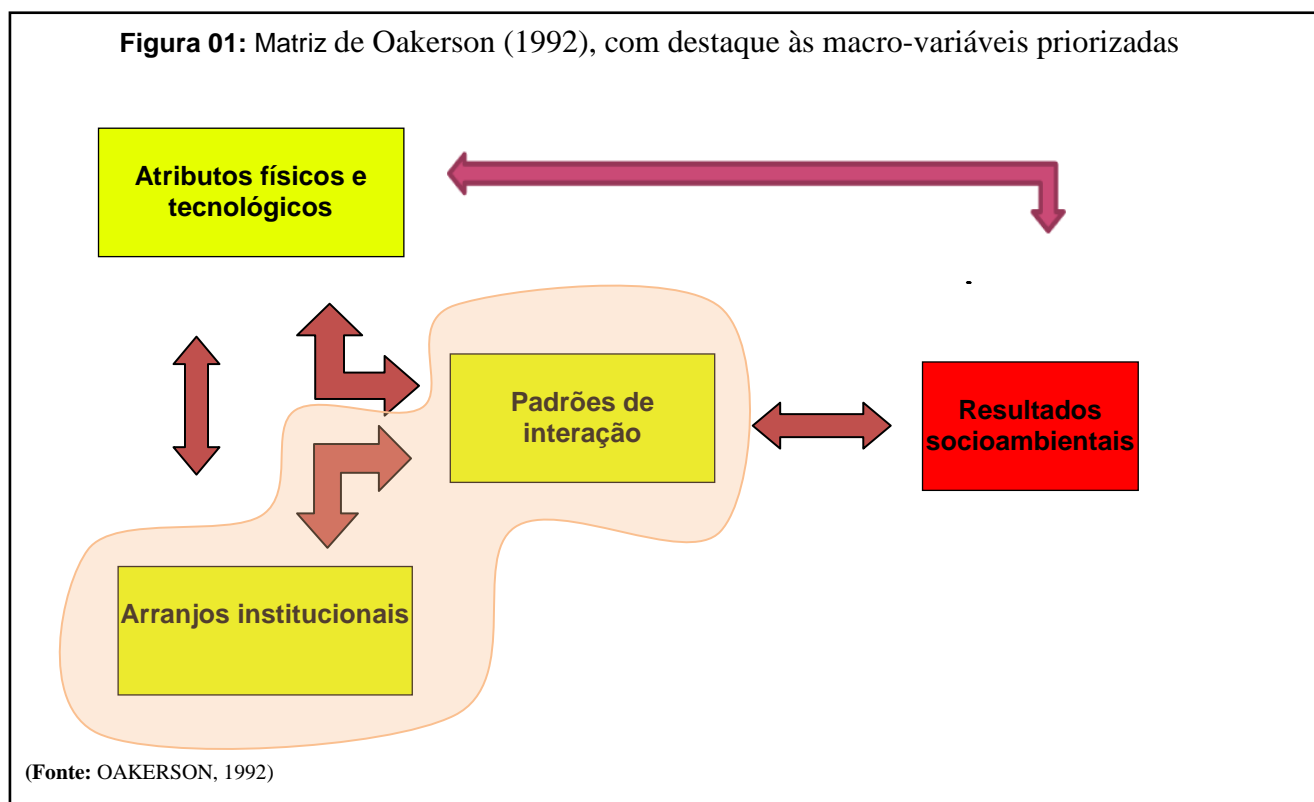
Além disso, participei também de todas as reuniões ordinárias realizadas por ambos os

⁹ Há uma série de interpretações e nuances a respeito desta técnica de pesquisa, aqui entendemos como aquela na qual o aprendizado do pesquisador ocorre ao participar das atividades do dia-a-dia de seu sujeito de estudo. E ambos, coletivamente, desenvolvem estratégias de ação conjunta (BRANDÃO, 1981; GAJARDO, 1986; JORGENSEN, 1989; QUIVY & CAMPENHOUDT, 1992).

conselhos no ano de 2007, além de duas reuniões de Grupos de Trabalho.

1.5.2 Modelo de análise

No que concerne ao modelo de análise dos dados coletados, foi utilizada como base a Matriz de Oakerson (1992). Advinda das pesquisas sobre modos de apropriação e gestão de recursos de uso comum, essa matriz é composta de quatro variáveis interdependentes: *atributos físicos e tecnológicos* (os atributos do recurso e as tecnologias utilizadas para seu uso); *arranjos institucionais para tomadas de decisão* (as regras e normas que estruturam as escolhas individuais e coletivas); *padrões de interação* (resultantes das atitudes tomadas pelos membros do grupo, podem ser tanto conflituosos como cooperativos); e *resultados socioambientais* (os efeitos das estratégias de ação adotadas).



No decorrer da pesquisa foi realizada uma avaliação panorâmica das quatro macro-variáveis, enfatizando-se as inter-relações entre duas delas: os "arranjos institucionais" - a estrutura dos conselhos gestores (composição, regimento interno...) -, e os "padrões de interação" - estabelecidos entre os diferentes atores nas reuniões do conselho e em outros espaços.

No tratamento dessas inter-relações e na busca das dimensões e dos indicadores para cada uma das duas macro-variáveis priorizadas, considerou-se necessário acrescentar aportes advindos de outras linhas teórico-metodológicas. Nessa busca, percebeu-se que os modelos advindos das

pesquisas específicas sobre participação política, apesar de não abordarem a temática da gestão de áreas protegidas, poderiam agregar valor aos modelos propostos pelas pesquisas sobre recursos de uso comum. Considerou-se, também, que estas duas linhas, combinadas, poderiam possibilitar o refinamento de um modelo de análise sobre processos participativos em áreas protegidas.

Foram utilizados, assim, para o refinamento das duas macro-variáveis priorizadas, nove diferentes modelos de análise, de duas áreas de pesquisa diferentes:

- Área 1: gestão de recursos de uso comum e de áreas protegidas. Foram utilizados os modelos de Stern (2001); Kalikoski & Lavkulich (2003); Graham, Amos & Plupmtre (2003) e de Loureiro, Azaziel & Franca (2006);
- Área 2: participação política e inclusão social. Foram utilizados os modelos de análise de Verba (1972), Luchmann & Borba (2006; 2007); Fung (2004) e Avelar (2004).

A seguir, são detalhadas as dimensões e os indicadores de cada uma das duas macro-variáveis priorizadas, resultantes dessa junção dos modelos de análise supracitados.

Detalhamento das dimensões correspondentes aos “arranjos institucionais”

A pesquisa dos diferentes modelos de análise constatou que a macro-variável “arranjos institucionais” proposta por Oakerson (1992), tem grande semelhança com o que Luchmann & Borba (2006) denominam “desenho institucional”. No tratamento desse tema, há um grande debate acumulado no campo das ciências sociais, existindo enfoques analíticos que, inclusive, o consideram como a “solução para todos os problemas” (não levando em conta, portanto, fatores sociais inerentes aos processos). Na opinião de Luchmann (2002), o desenho institucional não deve nem ser ignorado nem supervalorizado, mas pensado em uma dupla perspectiva: por um lado, as instituições são resultantes de articulações e forças sociopolíticas, e, por outro, apresentam um caráter impositivo no sentido de impactar relações sociais. Por isso, de acordo com a autora, as análises que incorporem a dimensão institucional devem levar em conta a seguinte perspectiva:

“(…) as instituições apresentam um importante caráter de estabilidade ou durabilidade, constituindo-se em um conjunto de regras (ou normas) que, mais ou menos formalizadas, organizam – de alguma forma - as diferentes atividades sociais; (...) as instituições regularizam, modelam ou impactam comportamentos. (...) embora os indivíduos construam as regras, as normas e as condutas, eles são limitados e condicionados por escolhas passadas. Por outro lado, ao mesmo tempo que as instituições constroem comportamentos, elas também empoderam os atores sociais, estruturam novas agendas, mudam preferências e comportamentos sociais; (...) as instituições não apenas apresentam um importante ancoramento cultural, como também sofrem importantes influências e mudanças advindas das correlações de interesses e forças sociais” (LUCHMANN, 2002: 53)

Conforme a autora, o desenho institucional pode ser dividido em três variáveis: quanto aos atores que participam dos espaços participativos; quanto ao modo como se institui o processo participativo; quanto ao lugar *onde* e *quando* ocorre o processo deliberativo dos conselhos.

Após as contribuições de Luchmann (2002), e adicionando os aportes advindos dos outros autores anteriormente citados, podemos dividir a macro-variável “arranjos institucionais” em quatro dimensões:

- Quanto ao processo de formação do espaço participativo. Variável concernente à dinâmica e às regras iniciais do espaço participativo; refere-se ao modo como: (1) foi criado o espaço participativo; (2) foi definida sua composição (paridade, número de integrantes, territorialidade...); (3) foram eleitos os participantes.
- Quanto às regras e normas do espaço participativo. Refere-se às normas e regras (formais e não formais) existentes, subdividindo-se em: (1) instâncias existentes no interior do espaço (câmeras técnicas, grupos de trabalho, secretaria executiva...); (2) regras criadas pelo espaço participativo.
- Quanto às regras e normas externas ao espaço participativo. Refere-se à relação entre as regras e normas estabelecidas no conselho com outras regras e normas vigentes no interior da Unidade de Conservação (Plano de Manejo, Zoneamento, Instruções Normativas, Planos Diretores, a própria legislação ambiental federal...). De acordo com Kalikoski & Lavkulich (2003), considerando-se que os sistemas de gestão são abertos, interligados e dinâmicos, uma das variáveis de sucesso de cada um desses sistemas refere-se à adequação das regras criadas em seu interior com as regras já existentes no exterior.
- Quanto à dinâmica do espaço participativo. De acordo com Berkes (2005b), uma análise institucional não deve estar restrita às normas e regras existentes, mas também à dinâmica institucional. No caso desse modelo de análise, acreditamos que é possível dividir esta variável da seguinte forma: (1) periodicidade com que se reúnem; (2) modo como se define a pauta das reuniões; (3) presença e ausência dos participantes; (4) forma de implementação ou não do que foi decidido; (5) fiscalização e monitoramento do que foi decidido e implementado.

Considerando-se as contribuições de Stern (2001), isto é, a respeito do grau possível de intervenção de cada variável, podemos considerar que são todas “variáveis independentes”, ou seja, variáveis que podem ser modificadas.

Detalhamento das dimensões correspondentes aos “padrões de interação”

No que concerne à segunda macro-variável, “padrões de interação”, podemos perceber que Oakerson (1992) a divide em duas possibilidades: padrões de interação conflituosos ou cooperativos. Após as contribuições advindas dos outros textos supracitados, consideramos que esta pode ser uma das dimensões (a qual chamarei aqui de *interação*), mas que podemos complementar com outras seis:

- Representação. Questão amplamente debatida nas teorias da participação, em alguns momentos como oposição e em outros como complementaridade à participação direta (PITKIN, 2006; LUCHMANN, 2006). No caso, refere-se tanto ao “quem” representa, ao “o quê” representa e a “como” representa.
- Legitimidade. Refere-se ao grau de legitimidade concedido ao espaço participativo por atores nele presentes e/ou que dele não participam diretamente, mas estão sob sua influência. Há um consenso na literatura que quanto maior for a sintonia entre legalidade e legitimidade, tanto melhor será o desempenho de um dado sistema de gestão.
- Interação. Refere-se aos padrões de interação estabelecidos entre conselheiros, gestores e outros usuários dos recursos naturais da Unidade de Conservação. Podem ser tanto padrões conflituosos quanto cooperativos.
- Compromisso governamental. De acordo com Luchmann & Borba (2006: 27) refere-se “*não apenas à sua inserção como prioridade no conjunto das propostas e objetivos político-partidários, como o comprometimento do governo com a efetivação desta proposta*”. Tem como indicadores: (1) a participação do governo no espaço participativo; (2) os recursos governamentais destinados ao processo; (3) a efetiva implementação do que foi decidido, isto é, ao grau vinculante; e (4) à prestação de contas, ou, nos termos de Graham, Amos & Plupmtre (2003), à “*accountability*”.
- Interesses. Variável advinda das teorias da participação, em específico da teoria da escolha racional/utilitarista, que tem como ponto de partida um indivíduo ahistórico advindo da economia neoclássica, o qual age guiado pela busca de maximização de seus ganhos e satisfação de interesses próprios. No caso da dimensão proposta, refere-se ao cálculo racional feito pelos participantes acerca dos custos e benefícios da participação.
- Comunicação. Variável considerada fundamental para análises sobre o “sucesso” de processos participativos, pode ser subdividida em: (1) meios de comunicação existentes entre os conselheiros e os gestores; (2) efetiva utilização desses meios.
- Aprendizagem. Refere-se: (1) à existência de diálogo entre os diferentes saberes; (2) às possibilidades criadas voltadas à capacitação (cursos, seminários...); e (3) à capacidade de

adaptação às surpresas (ou, utilizando os termos das pesquisas sobre recursos de uso comum, à “resiliência socioinstitucional”).

Representação visual e elaboração das situações ideais

Como pôde ser observado, as duas macro-variáveis se complementam e há dimensões que se referem tanto aos padrões de interação quanto aos arranjos institucionais. Por isso optou-se por estabelecer a representação visual apresentada na *Figura 2*.

Finalmente, a partir das dimensões criadas, foram elaboradas “situações ideais”, as quais serviram de indicadores de análise do processo participativo (*Quadro 3*).

Figura 02: Representação visual das macro-variáveis “Arranjos institucionais” e “Padrões de interação”, com suas respectivas dimensões de análise



Quadro 03: Detalhamento das dimensões, a partir de suas “situações ideais.

Legitimidade do conselho:
Os conselheiros consideram o conselho como legítimo, isto é, é considerado como um importante espaço de argumentação e decisão.
O conselho é considerado legítimo pelo restante da população residente na UC e/ou área de entorno.
O conselho é considerado legítimo pelos outros setores do Ibama/ICMBio,
Interação entre os conselheiros:
A relação entre os conselheiros e os gestores é positiva, cooperativa e produtiva.
A relação entre os conselheiros e o restante da população é positiva, cooperativa e produtiva.
A relação dos conselheiros entre si é harmoniosa, cooperativa e produtiva.
Representação e representatividade do conselho:
Os diferentes interesses presentes no território da Unidade estão presentes no conselho.
Os conselheiros discutem previamente em suas entidades sobre a pauta das reuniões, compartilhando as decisões que serão tomadas.
Compromisso governamental:
Os gestores da unidade (chefe e outros servidores) priorizam – inclusive financeiramente – o conselho entre suas ações de gestão.
As decisões do conselho são respeitadas e implementadas pelos gestores da UC.
Os gestores são transparentes com os recursos gastos e as ações desenvolvidas pela UC.
Comunicação:
Há canais de comunicação entre os conselheiros e os servidores da Unidade que são utilizados de maneira freqüente e efetiva.
Há canais de comunicação entre os conselheiros entre si que são utilizados de maneira freqüente e efetiva.
Processos de aprendizagem:
Os diferentes saberes (tradicional e científico) estão presentes no conselho e são respeitados por todos.
O conselho promove/recebe cursos e outros eventos de capacitação.
O conselho, frente às dificuldades, reage e se adapta de maneira positiva.
Interesses - cálculo da participação:
Para um conselheiro, analisando os custos (tempo, dinheiro, stress...) e benefícios (defesa de interesses, novas relações interinstitucionais, prestígio...) de participar do conselho, é evidente que vale a pena participar ativamente do conselho.
Quanto ao processo de criação do conselho:
O conselho foi formado de maneira participativa, isto é, sua composição (número, paridade, territorialidade...) foi decidida participativamente e os conselheiros são eleitos, e não são escolhidos pelos gestores.
Quanto à dinâmica do conselho:
O conselho se reúne regularmente e o espaço entre as reuniões é adequado.
Praticamente todos os conselheiros estão presentes nas reuniões (há pouca falta).
Praticamente todos os conselheiros participam ativamente durante as reuniões e em outros eventos referentes à gestão da Unidade.
As câmaras técnicas, grupos de trabalho e outras instâncias do conselho são atuantes e efetivas.
Quanto às regras e normas existentes:
O conselho possui um adequado número de instâncias além da própria plenária (grupos de trabalho, câmaras técnicas, comitês...).
As regras e decisões produzidas pelo conselho referem-se tanto a questões emergenciais e de curto prazo, como também a questões estratégicas de médio e longo prazo.
As regras e decisões produzidas pelo conselho (regimento, normativas, pareceres...) não são conflitantes com as regras existentes no território da Unidade de Conservação (Plano de Manejo, planos diretores, leis federais e estaduais...).
A legislação ambiental vigente no interior da UC e as normativas produzidas pelo conselho são aplicadas de maneira eficaz, justa (com equidade) e com divisão de responsabilidade entre os vários órgãos governamentais pertinentes.

2. Plano dos capítulos

A dissertação está dividida em cinco capítulos.

O primeiro aborda o referencial teórico utilizado na pesquisa e tece considerações sobre seus reflexos na configuração da política ambiental brasileira, especificamente no que diz respeito aos instrumentos de criação e gestão de Unidades de Conservação e aos seus espaços de participação cidadã (os “conselhos gestores”).

O segundo capítulo centra o foco na categoria de Unidade de Conservação objeto da pesquisa: as Áreas de Proteção Ambiental. Para tanto, discorre-se inicialmente sobre a concepção de gestão ambiental pública imbuída, a qual pressupõe a superação da dicotomia entre “desenvolvimento” e “conservação”, e, em um segundo momento, avalia-se como estão sendo instituídos seus conselhos. Esta avaliação dos conselhos das 31 APAs Federais, como indicado anteriormente, foi realizada pelos gestores destas Unidades de Conservação no mês de Abril de 2008, durante o 1º Encontro Nacional de APAs Federais.

O terceiro capítulo condensa os resultados dos estudos de caso efetivados na APA da Baleia Franca (SC) e na APA de Guaraqueçaba (PR). Nele pode ser encontrada uma panorâmica das principais características socioambientais destes territórios e uma descrição e análise dos principais avanços e bloqueios que estão sendo percebidos pelos gestores e conselheiros das duas Unidades de Conservação no que concerne à formatação dos espaços participativos. Finalmente, apresentamos e discutimos as propostas que os conselheiros fazem para melhorar esses espaços.

O quarto capítulo, a partir dos dados coletados, reflete acerca da viabilidade de instauração de processos de co-gestão adaptativa em APAs por meio do espaço jurídico-institucional denominado *conselho gestor*. Posteriormente apresenta algumas pistas de análise que emergiram no decorrer da pesquisa.

No quinto capítulo são apresentados os principais resultados alcançados e as conclusões da pesquisa, observando se as hipóteses inicialmente elaboradas foram ou não corroboradas.

PRIMEIRO CAPÍTULO

Referencial analítico

Introdução

Este capítulo oferece uma síntese da literatura revisada ante a problemática de base do projeto. Para atender este objetivo o capítulo é dividido em quatro seções.

Nas duas primeiras, a preocupação gira em torno da apresentação da base teórica assumida no projeto de pesquisa. Para isso, aborda o esforço que vem sendo aplicado na construção gradual de uma teoria geral dos modos de apropriação e gestão dos recursos de uso comum, e discute um de seus conceitos chave, o qual atualmente constitui-se em um campo semântico em disputa: “participação”.

Posteriormente, com base em pesquisa bibliográfica e em um resgate da legislação que fundamenta a política ambiental brasileira, apresentamos uma síntese do “estado da arte” referente a processos participativos em Unidades de Conservação. Além da trajetória histórica percorrida até a constituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de um balanço do contingente de áreas protegidas instituídas no país, o texto aborda o processo de institucionalização do espaço público “conselho gestor” no âmbito destas Unidades de Conservação.

1.1 A elaboração progressiva do enfoque de análise dos modos de apropriação e gestão de recursos naturais de uso comum

Como o objeto de pesquisa refere-se à gestão participativa de Áreas de Proteção Ambiental, categoria de Unidade de Conservação que pressupõem o manejo de “recursos de uso comum”, considerou-se necessário elucidar o conceito e discorrer acerca do processo de construção de uma “Teoria dos modos de apropriação e gestão de recursos de uso comum”.

Recursos de uso comum são definidos como aqueles nos nos quais: (1) a exclusão ou o controle do acesso de usuários potenciais é problemático e; (2) cada usuário é capaz de subtrair daquilo que pertence a todos os demais, ou seja, no esforço de gestão existe um problema de regulação do uso compartilhado. Tais recursos podem ser fixos (como uma lagoa) ou móveis (como os peixes); podem ser renováveis ou não e; podem ser divisíveis ou não (OAKERSON, 1992; SEIXAS, 2005b; KALIKOSKI & LAVKULICH, 2003).

O desenvolvimento das pesquisas nesta área foi estimulado a partir de um célebre artigo de Garret Hardin (1968) a respeito da "tragédia dos comuns". Para este autor, na medida em que os

recursos comuns são limitados e que predomina uma racionalidade individualista-competitiva entre os usuários, a superexploração e o esgotamento progressivo do patrimônio natural é inevitável:

“Como um ser racional, cada pastor procura maximizar seus lucros. Explícita ou implicitamente, ele se pergunta “qual é a utilidade para mim de adicionar mais um animal ao meu rebanho?” (...) Adicionado também o componente das utilidades parciais, o pastor racional conclui que o caminho a seguir para ele é adicionar mais um animal ao seu rebanho. E outro; e outro... Mas essa é a mesma conclusão que todos os pastores racionais que dividem os mesmos recursos de uso comum irão chegar. Ai está a tragédia. Cada homem está guiado por um sistema que leva ele a aumentar seu rebanho sem limite – em um mundo que é limitado. Ruína é o destino que todos irão alcançar, cada um buscando seus interesses em uma sociedade que acredita na liberdade dos recursos de uso comum.¹⁰” (HARDIN, 1968: 138-139)

Esse artigo teve grande repercussão no meio acadêmico e também no delineamento de estratégias de gestão ambiental pública, desvelando uma série de impasses, pois as conclusões do autor conferem legitimidade não só às práticas de controle governamental centralizado e autoritário, como também justificam o deslocamento progressivo do poder decisório da esfera pública para a esfera econômico-financeira (BERKES & FOLKE, 1998; VIEIRA & WEBER, 2000; WEBER, 2000; FABIANO, 2004).

“Sem nos darmos conta, vivemos um movimento de fechamento, de *enclosures*, em escala mundial, onde o desafio estratégico se torna uma apropriação privada de tudo aquilo que existe no planeta.” (WEBER, 2000: 117)

Todavia, vários autores têm contestado as conclusões de Garret Hardin, argumentando que ele partiu de uma premissa equivocada e, que utilizou um conceito chave de forma inadequada.

A premissa equivocada refere-se à sua concepção de indivíduo, entendido como alguém movido por uma racionalidade egoísta e que coloca em primeiro plano suas vantagens individuais, em detrimento da preocupação pelo bem comum. Além disso, Hardin não teria levado em conta a existência de instituições¹¹.

A respeito da concepção de indivíduo Ost (1995) considera que a “fábula de Hardin”, apesar de eloqüente, é enganadora. Ele teria analisado o indivíduo sob a ótica individualista, enquanto a gestão de recursos de uso comum implica a existência de uma racionalidade cooperativa. Pois é

¹⁰ “As a rational being, each herdsman seeks to maximize his gain. Explicitly or implicitly, more or less consciously, he asks, “What is the utility to me of adding one more animal to my herd?” (...) Adding together the component partial utilities, the rational herdsman concludes that the only sensible course for him to pursue is to add another animal to his herd. And another; and another... But this is the conclusion reached by each and every rational herdsman sharing a commons. Therein is the tragedy. Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit – in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons.”

¹¹ Instituições não são entendidas aqui como obrigatoriamente organizações, mas sim como sistemas de regras (formais e informais) em uso capaz de moldar as interações numa dada sociedade.

necessário que os parceiros tenham compreendido a utilidade e necessidade de se associarem com vista ao benefício comum, mesmo admitindo alguns sacrifícios no curto prazo:

"A fábula é eloqüente, mas enganadora, porque ela se situa ainda, exclusivamente, numa lógica individualista, enquanto que o regime dos comuns implica, evidentemente, que seja aceite uma racionalidade cooperativa: em Hardin, cada pastor raciocina ainda, em termos de maximização imediata da sua utilidade, enquanto que o jogo dos bens comuns pressupõe que os parceiros tenham compreendido previamente a utilidade, e mesmo a necessidade, de se associarem com vista ao benefício comum (pelo preço, bem entendido, de alguns sacrifícios no imediato)." (OST, 1995: 379)

Berkes (2005b) segue a mesma linha de argumentação, afirmando que Garret Hardin não levou em conta a existência de instituições. Neste sentido, o autor sugere, ao invés da metáfora da “tragédia dos comuns”, a metáfora da “brigada de bombeiros”:

"A seminal 'tragédia dos comuns' proposta por Hardin, com seu grupo de pastores ingleses medievais presos a uma espiral decrescente de degradação de recursos, é uma metáfora poderosa. Mas não chega a caracterizar muito bem o que realmente acontece em muitos casos de recursos comuns, pois não leva em conta a existência de instituições e feedbacks. Grande parte da literatura sobre recursos comuns sugere, em vez disso, a metáfora da 'brigada de bombeiros'. Ocorrendo um problema de gestão de recursos, um grupo de pessoas tenderá muitas vezes a se organizar de maneira similar a uma brigada de bombeiros para apagar o fogo numa comunidade rural." (BERKES, 2005b: 54).

No que se refere ao segundo equívoco, a má utilização de um “conceito chave”, vários autores consideram que Hardin associou erroneamente o conceito “recursos de uso comum” com uma de suas possibilidades de “regimes de apropriação”, o regime de livre acesso. Citando novamente Berkes (2005b), este insiste na diferença entre analisar as “características de um recurso” - o que nos remete a uma discriminação de aspectos físico-biológicos -, e analisar os possíveis “regimes de apropriação” desse recurso, o que é uma questão de natureza socioambiental, relacionada às opções de regulação do acesso, apropriação e uso desse recurso.

Para este autor, como explicitado no quadro a seguir, existem em princípio quatro diferentes “regimes de apropriação”: o livre acesso, a propriedade privada, a propriedade estatal e, a propriedade comunal. E, dessa perspectiva, apenas o regime de livre acesso tende necessariamente ao esgotamento dos recursos, sendo possível haver nos outros, principalmente no comunal, uma gestão coletiva por interesses comuns, deflagrando processos de co-responsabilidade, de exercício da cidadania, de auto-organização e de reconstrução do tecido socioeconômico.

Quadro 04: Tipos de regimes de apropriação dos recursos de uso comum

Regime de apropriação	Características
Livre acesso	Ausência de direitos de propriedade bem definidos. O acesso aos recursos não é regulado, sendo livre e aberto a qualquer pessoa.
Propriedade privada	Os direitos de exclusão de terceiros, na exploração e na regulação da exploração de recursos, são delegados a indivíduos (ou a grupos de indivíduos, como as empresas).
Propriedade comunal	Os recursos são manejados por uma comunidade identificável dos usuários interdependentes.
Propriedade estatal	Os direitos aos recursos são alocados exclusivamente no governo que, por sua vez, toma decisões em relação ao acesso aos recursos e ao nível e à natureza da exploração.

(Fonte: FENNY *et al*, 2001, apud PINHO, 2006)

Da discussão a respeito dos diferentes regimes de apropriação de recursos de uso comum encaminha-se uma discussão sobre a própria noção dos modos de apropriação os quais, como aponta Weber (2000), não se resumem à questão da propriedade e comportam cinco dimensões: as representações ou percepções; os usos alternativos dos recursos; as modalidades de acesso e de controle do acesso aos recursos; as modalidades de transferência (não necessariamente mercantis) dos recursos ou dos frutos obtidos desses recursos e; as modalidades de repartição ou de partilha dos recursos e/ou frutos obtidos mediante as mesmas.

Ao analisar os diferentes regimes e modos de apropriação dos recursos, há também uma preocupação concernente aos possíveis sistemas de gestão desses, seja a gestão realizada por proprietários particulares, seja por um Estado centralizador, seja por regimes comunitários, seja por vários entes juntos etc.

Apesar de não considerarem que há uma fórmula perfeita de gestão há uma constatação a respeito da eficiência de sistemas de co-gestão, entendidos aqui como aqueles que compartilham as responsabilidades entre o poder público, os usuários e outros atores envolvidos no território. A co-gestão não é entendida, porém, simplesmente como uma relação entre Estado de um lado e comunidade de outro, mas sim como uma teia de relações que se estabelecem entre Estado (que não é único, tem suas várias instâncias, nem monolítico), comunidades locais, setor privado, ONGs, etc. (SEIXAS, 2005; CARLSON & BERKES, 2005).

Desta perspectiva, a análise do funcionamento de sistemas de gestão não deve ser limitada à estrutura formal dos arranjos, mas também concentrar-se na dinâmica destes. Nas palavras de Carlson & Berkes (2005) a co-gestão não é um resultado estanque, mas sim um processo contínuo de gestão de problemas¹², o qual envolve uma série de deliberações, negociações e aprendizagens conjuntas.

¹² “Continuous problem-solving process” (CARLSON & BERKES, 2005: 65)

Considerando-se a co-gestão um processo contínuo de gestão de problemas no qual as incertezas e surpresas sempre estarão presentes, há vários autores que consideram que nossas ações devem vislumbrar o estabelecimento de processos de co-gestão adaptativa, uma abordagem na qual as ações de gestão são consideradas hipóteses e o manejo dos recursos experimentos dos quais podemos aprender com os êxitos e também com os fracassos:

“a maneira a qual os arranjos institucionais e o conhecimento ecológico são testados e revisados em processo dinâmico e auto-organizado de tentativa e erro (...) um processo inclusivo e colaborativo no qual os diferentes atores dividem o poder e a responsabilidade” (CARLSON & BERKES, 2005: 73)

Trata-se de uma opção de gestão que pressupõe, portanto, o aprender-fazendo, ou, nas palavras de Holling, Berkes & Folke (1998), o aprendizado institucional¹³, no qual as decisões não são o fim, mas parte de um processo dinâmico de aprendizagem:

“Gestão de recursos através da lógica comando-e-controle é uma maneira simplista tendo em vista as incertezas ecológicas. Ao invés disso, a co-gestão adaptativa pode ser usada, na qual as políticas são consideradas como hipóteses e o manejo como experimentos os quais os manejadores podem aprender, de maneira que as incertezas e surpresas são aceitas. Processos de manejo podem melhorar se pensados como adaptáveis e flexíveis através do uso de múltiplas perspectivas e de uma grande variedade de conhecimentos, incluindo aqueles das comunidades de usuários locais. Tal tipo de manejo tende a ter uma maior capacidade de adaptação e mudança, o que é melhor para lidar com as incertezas e surpresas.” (CARLSON & BERKES, 2005: 67)

“Na gestão adaptativa, não se trata de produzir rendimentos máximos em termos biológicos ou econômicos, mas compreender o sistema e aprender mais sobre incertezas submetendo-o a investigações. Os resultados do esforço de gestão geram 'feedbacks' que viabilizam correções de rumo, evitando-se assim ultrapassar os limiares críticos que podem vir a ameaçar o ecossistema e o sistema socioeconômico que dele depende.” (BERKES, 2005b: 320)

Visando o estabelecimento de processos de co-gestão adaptativa, dois conceitos recorrentes na literatura sobre o tema e considerados fundamentais para sua efetivação são: a aumento da resiliência institucional e; o estabelecimento de conexões transescalares.

De acordo com os integrantes da *Resilience Alliance* (apud Berkes, 2005b) resiliência é a medida (1) da quantidade de mudanças que um sistema pode suportar, sem perder o controle sobre sua estrutura e suas funções; (2) do nível que o sistema é capaz de alcançar em termos de auto-organização; e (3) da habilidade de criar e aumentar progressivamente a capacidade de aprendizagem e adaptação. É entendida, portanto, como a capacidade de determinado sistema de absorver as mudanças e manter-se viável - tanto do ponto de vista ecológico quanto do social e

¹³ “institutional-learning”

institucional:

“Sistemas ecológicos que se mantêm são aqueles que desenvolveram táticas de manter o domínio sobre sua estabilidade, ou resiliência, o suficiente para absorver as consequências das mudanças (...) resiliência significa manter flexível o suficiente para mudar em resposta a qualquer perigo ou perturbação que surgir¹⁴” (VAYDA AND MCCAY, 1975: 299, apud DAVIDSON-HURT & BERKES, 2003: 60)

Os autores dessa linha de pesquisa afirmam que, assim como a resiliência ecológica, a resiliência institucional também deve ser estimulada. Para tanto, a ciência convencional da gestão de recursos naturais precisa ser repensada em seus fundamentos, incluindo mudanças no que se refere aos direitos de apropriação e à flexibilidade dos arranjos institucionais, visando que estes tenham uma maior possibilidade de adaptação e mudança às respostas dos sistemas naturais. Esta concepção reflete, assim, a respeito de estratégias de gestão voltadas à necessidade de manter os processos ecossistêmicos em uma boa saúde e em potencializar a diversidade (social e ecológica), a variabilidade, a flexibilidade e a adaptabilidade (DAVIDSON-HURT & BERKES, 2003; VIEIRA, 2005).

Ou seja, uma gestão orientada no sentido da resiliência institucional considera necessária uma mudança no foco: ao invés de atentar somente às estáticas regras e normas, deve observar mais atentamente os processos de gestão, os quais são dinâmicos, visando torná-los mais resilientes.

“As evidências sugerem que a tarefa consiste em tornar as instituições voltadas para a utilização dos recursos naturais mais diversificadas, e não menos; as interações entre sistemas naturais e sociais mais sensíveis aos feedbacks; e os sistemas de gestão mais flexíveis e mais aptos para lidar com perturbações ambientais” (BERKES, 2005b: 68)

A partir do pressuposto de que devemos visar o aumento da resiliência institucional, há estudos a respeito dos fatores que podem aumentá-la ou diminuí-la.

No rol dos fatores que colocam em risco a resiliência institucional destacam-se: (1) tratar as inovações como perigosas; (2) controlar as diferenças ideológicas e reforçar a ortodoxia e; (3) ter sistemas de tomada de decisão centralizados (DAVIDSON-HURT & BERKES, 2003). No que concerne aos sistemas de decisão centralizados, os autores afirmam que sistemas locais conservam uma maior capacidade de resposta (*feedback*) às surpresas do que as agências centralizadas pelo fato de haver: (1) uma maior proximidade com os recursos; (2) maior interação entre usuários e gestores e; (3) maior acúmulo de conhecimento, em decorrência do desenvolvimento de um

¹⁴ “*Ecological systems that have survived are those that have evolved tactics to keep the domain of stability, or resilience, broad enough to absorb the consequences of change (...) Resilience means remaining flexible enough to change in response to whatever hazards or perturbations come along*”

“sistema aprender-fazendo” (*learning-by-doing*), no qual os erros podem gerar oportunidades para inovações e adaptações.

Por sua vez, Berkes (2005b) considera dois grupos de características que contribuem para tornar um sistema mais resiliente: a presença de mecanismos de resposta (*feedback*) rigorosos e eficazes; e a manutenção da heterogeneidade e de uma ampla diversidade de opções de ação face a mudanças inesperadas.

Ao analisar historicamente as mudanças na pesca da Lagoa de Ibiraquera/SC, Seixas (2005) segue o mesmo raciocínio, elencando fatores-chave (positivos e negativos), os quais influenciaram a resiliência socioecológica da área estudada, fatores esses que podem ser transpostos para outras realidades. Entre os fatores positivos, a autora menciona a existência de instituições fortes, boa comunicação transescalar, espaço político para experimentações, equidade no acesso aos recursos e, uso da memória e do conhecimento como fontes de inovação nos regulamentos e no monitoramento e manejo dos recursos. Como fatores negativos são identificados: o colapso das instituições e das autoridades tradicionais, mudanças tecnológicas rápidas que favorecem uma exploração mais eficiente dos recursos, o ritmo acelerado das mudanças no sistema socioeconômico local e, a instabilidade institucional nos níveis superiores de organização política afetando a gestão no nível local.

A partir dos fatores elencados acima, a autora considera que a resiliência não reside tanto na manutenção de um padrão de uso sustentável e estável dos recursos, mas sim na habilidade de transformar as crises sucessivas no manejo dos recursos em oportunidades para novos ciclos de renovação institucional.

A respeito do segundo termo amplamente utilizado pela literatura sobre recursos de uso comum, instituições transescalares, podemos defini-la como: os arranjos institucionais que perpassam e envolvem as várias escalas de gestão, tanto em nível horizontal - através do espaço -, como vertical - através dos vários níveis de organização política (DIEGUES & MOREIRA, 2001; KALIKOSKI & LAVKULICH, 2003; BERKES, 2005a) .

Ao internalizar a visão de que está tudo integrado, interconectado e interdependente, esta concepção pressupõe que a gestão não deve levar em conta apenas uma escala, mas sim objetivar as articulações entre os vários níveis hierárquicos de organização dos sistemas socioecológicos:

“O saldo das evidências extraídas da literatura sobre recursos de uso comum, nas últimas décadas, mostra que nem a gestão centrada exclusivamente no nível local e tampouco aquela centrada exclusivamente nos níveis mais altos funcionam bem por si mesmas. Ao contrário, torna-se necessário delinear e apoiar instituições de gestão que operem em mais de um nível, levando em conta as interações que permeiam as diversas escalas, a partir do nível local” (BERKES, 2005a: 293)

Em Berkes (2005b), podemos encontrar também uma análise crítica a respeito dos impactos gerados pelo funcionamento de sistemas centralizados sobre as instituições locais, afirmando que elas podem gerar: a centralização das tomadas de decisão; a mudança nos sistemas de conhecimento; a colonização; a nacionalização dos recursos; a crescente participação em mercados nacionais e internacionais; e projetos de desenvolvimento concebidos nos níveis nacionais, sem considerar as demandas locais.

A partir disso, o autor cita alguns mecanismos que podem fortalecer as instituições locais, como o reconhecimento e legitimação destas pelo Estado, os esforços de capacitação e, as medidas de revitalização política e cultural.

Todavia, a insistência no fortalecimento das capacidades endógenas no nível local não implica a idéia de desarticulação dos sistemas de planejamento em maior escala. De acordo com Vieira (2005), por exemplo, o nível de regulação federal é o principal deflagrador e articulador de um processo que admite uma pluralidade de espaços, práticas de mitigação de conflitos e também de problemáticas diversas de desenvolvimento:

“Nesse caso, se não cabe manter a expectativa de participação popular sem um processo correspondente de redistribuição de poder (econômico e político-administrativo) do nível central para os níveis infranacionais, seria indispensável reconhecer que é no espaço de exercício do poder central que são articuladas as estruturas que poderiam favorecer o exercício efetivo da autonomia local, arbitrando os conflitos que afloram, como uma constante universal, nas conexões institucionais transescalares.” (VIEIRA, 2005: 364)

Descentralização e “síntese centralizada” devem ser consideradas, portanto, instâncias complementares; não se trata de uma transferência de poder do nível central para o local, e sim de um novo padrão de relacionamento entre as diferentes instâncias, visando ao mesmo tempo a integração entre elas e a promoção da autonomia.

Como pôde ser observado nesta breve panorâmica, portanto, o enfoque adotado neste trabalho encontra na defesa de processos participativos um de seus elementos fundantes. A participação é uma pré-condição para o desenvolvimento e fortalecimento da auto-determinação e autonomia das populações locais usuárias dos recursos ambientais. Ela possibilita o rompimento de laços históricos de dependência e subordinação dessas populações em relação aos detentores tradicionais das definições a respeito das políticas públicas.

“Estilos alternativos de desenvolvimento só podem ser alcançados sob regimes políticos de democracia participativa, que garantam a criatividade e a gestão autônoma da sociedade”. (FERREIRA & FERREIRA, 1995:31)

Porém, se observarmos os diferentes discursos presentes no jogo político atual, percebemos que hoje em dia todos defendem “processos participativos”, “processos democráticos”, “participação cidadã”... Diante disso perguntamos: estamos chegando ao “fim das ideologias”, conforme preconizado por alguns ideólogos neoliberais no início da década de 1990?? Ou estamos diante de um conceito que todos aparentemente defendem, mas com significados e práticas diferentes??

Na próxima seção aprofundamos o debate a respeito do conceito “participação”, partindo do pressuposto que, se todos o defendem e o mundo é marcado por conflitos e não por consensos, os dissensos residem na interpretação e na aplicação do conceito.

1.2 O debate sobre “participação política”

O enfoque analítico adotado, como apresentado na seção anterior, caracteriza os processos participativos como um elemento fundamental ao desenvolvimento de uma gestão ambiental mais eficiente e justa. Porém, ao falarmos sobre “participação”, temos que ter clareza que estamos lidando com um conceito eminentemente controvertido do ponto de vista teórico e ideológico. Por isso, nesta pesquisa considerou-se necessário melhor delimitar e problematizar o conceito, o que será feito a seguir.

Para iniciar a reflexão, utilizamos como definição de participação a estabelecida por Avelar (2004):

“Participação é uma palavra latina cuja origem remonta ao século XV. Vem de *participatio*, *participacionis*, *participatum*. Significa “tomar parte em”, compartilhar, associar-se pelo sentimento ou pensamento. Entendida de forma sucinta, é a ação de indivíduos e grupos com o objetivo de influenciar o processo político. De modo amplo, 'a participação é a ação que se desenvolve em solidariedade com outros no âmbito do estado ou de uma classe, com o objetivo de modificar ou conservar a estrutura (e portanto os valores) de um sistema de interesses dominantes' (PIZZORNO, 1966)” (AVELAR, 2004: 3).

De acordo com a autora, a participação política, que nem sempre foi prevista e garantida a todos igualmente, surgiu concomitantemente ao “Estado de soberania popular” na época das revoluções européias do século XVIII. A mesma “datação” é feita por Habermas (1990), que a associa ao ideário da Revolução Francesa, considerando que esta traz uma nova mentalidade política marcada por três características básicas: (1) uma nova consciência do tempo, rompendo com o tradicionalismo de continuidades naturalmente dadas; (2) um novo conceito de prática

política, com ênfase na autodeterminação e na auto-realização; e (3) uma nova representação do que seja legitimação, estabelecendo que o discurso racional pode legitimar o domínio político.

Para Habermas, o “projeto revolucionário de 1789” ultrapassou a revolução. Seu conteúdo normativo permeia nossos conceitos e nosso discurso jurídico-racional até hoje. A partir desse pressuposto, o autor questiona se essas idéias permanecem apenas no nível do discurso (para fins eleitorais, por exemplo) ou se permanecem efetivamente, representando o “campo de ressonância de um espaço público revitalizado”.

Já no texto *Direito e democracia: entre facticidade e validade* (HABERMAS, 1997), o autor faz uma exaustiva reflexão a respeito do conceito de “esfera pública”. Em um primeiro momento, oferece a seguinte definição:

“A esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis no âmbito de toda a sociedade. Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja, ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar.” (HABERMAS, 1997: 91)

“Para preencher sua função, que consistem em captar e tematizar os problemas da sociedade como um todo, a esfera pública política tem que se formar a partir dos contextos comunicacionais das pessoas virtualmente atingidas. O público que lhe serve de suporte é recrutado entre a totalidade das pessoas privadas. E, em suas vozes díspares e variadas, ecoam experiências biográficas causadas pelos custos externalizados (e pelas disfunções internas) dos sistemas de ação funcionalmente especializados – causadas também pelo aparelho do Estado, de cuja regulação dependem os sistemas de funções sociais, que são complexos e insuficientemente coordenados.” (HABERMAS, 1997: 97)

E, após detalhar suas características¹⁵, considera que a esfera pública pode nos conduzir, por meio da lógica comunicativa, ao caminhar de um valor mais específico para um mais amplo, de um “interesse próprio” para uma “moral cívica”, atingindo o nível de uma “auto-organização” da

¹⁵ Observando o texto de Habermas (1997) podemos encontrar nove características da esfera pública: (1) é uma estrutura intermediária, de mediação entre o sistema político, o mundo da vida e os sistemas especializados; (2) não pode ser entendida como uma instituição nem como uma organização, pois não tem estruturas normativas que diferenciam competências e papéis. Também não é um sistema, pois não tem limites fixos; (3) é uma: “*rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos.*” (Habermas, 1997: 92); (4) do mesmo modo que o mundo da vida, se reproduz através do agir comunicativo; (5) é uma: “*estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana.*” (Habermas, 1997: 92); (6) ainda é muito ligada a um espaço físico-concreto (“reuniões”, “assembléias”, “fóruns”...), mas pode se dar de maneira virtual, através dos recursos da mídia por exemplo...; (7) nela são construídas as opiniões públicas, que não são iguais à soma de opiniões construídas em espaços individuais; (8) nela luta-se por influência, e esta influência tanto existe previamente como é construída na própria esfera. “*eles tem que fazer uma campanha a favor de seus interesses, utilizando uma linguagem capaz de mobilizar convicções*” (Habermas, 1997: 96); (9) pode ser de três tipos: episódica (bares, cafés, encontros na rua); organizada (encontro de pais, reuniões de partidos) e abstrata (produzida pela mídia)

sociedade.

“Essa prática comunicativa é onerada com a tarefa de estabilizar-se a si mesma; a cada contribuição importante, o discurso público deve ter simultaneamente presente o sentido em geral de um espaço público político não distorcido e a própria meta de uma formação democrática de vontade. Com isso, o espaço público tematiza continuamente a si mesmo em sua função; pois os pressupostos para a existência de uma prática não organizável têm também de ser assegurados por ele. As instituições da liberdade pública repousam sobre o solo oscilante da comunicação política daqueles que, ao fazer uso dela, ao mesmo tempo a interpretam e defendem. Esse modo de uma reprodução auto-referida do espaço público revela o lugar ao qual se recolhe a expectativa de uma auto-organização soberana da sociedade.” (HABERMAS, 1990: 110-111).

Nesse prisma, o autor é considerado um dos grandes defensores da esfera pública enquanto espaço político de expressão do poder gerado de maneira comunicativa¹⁶, por meio do processo de argumentação horizontalizada e livre de mecanismos de dominação.

Alguns pesquisadores consideram que Habermas, ao dar sustentação teórica à criação e fortalecimento dos espaços públicos, indiretamente acabou oferecendo elementos para o reforço de argumentos neoliberais, que teriam se apropriado desse discurso para justificar o processo de desmonte do Estado. Por isso, consideram fundamental diferenciar as várias concepções de participação e evidenciar que este termo significa coisas diferentes para pessoas e projetos diferentes.

Loureiro (2003) considera que estas várias “*concepções de participação*” podem ser agrupadas em três grandes vertentes: (1) liberal - participação como movimento espontâneo de indivíduos, vistos como iguais; ela é inerente do espírito humano, não sendo determinada pelos interesses derivados do posicionamento dos atores sociais na sociedade; (2) revolucionária - participação como um processo de organização popular na luta contra as relações de dominação; e (3) democrática radical – entendida no sentido do fortalecimento da sociedade civil, em busca de uma nova ordem social.

Já a tipologia proposta por Gohn (2001) distingue cinco diferentes concepções: (1) liberal – aponta no sentido de reforço da estrutura da democracia representativa e da melhoria da sua qualidade no marco das relações capitalistas; a participação é considerada como um movimento espontâneo de indivíduos, não sendo estes determinados pelos interesses derivados de seu posicionamento na sociedade (desconsiderando, portanto, as diferenças de classe, gênero, étnicas,

¹⁶ Habermas considera necessário fazer uma distinção entre dois diferentes modos de gerar e manter o poder. Por um lado existe o poder gerado de forma administrativa (pois a administração não é um meio passivo, mas sim ativo e com o objetivo de manutenção do poder estabelecido) e, por outro o poder gerado de forma argumentativa: “*Os resultados da política deliberativa podem ser entendidos como um poder produzido comunicativamente, o qual concorre com o potencial de poder de atores que têm condições de fazer ameaças, e com o poder administrativo que se encontra nas mãos de funcionários.*” (Habermas, 1997: p. 72-73)

regionais...); (2) autoritária – assevera que a participação deve ser entendida como integração da sociedade e da política, a exemplo das grandes celebrações; (3) democrática – tem como princípio a representação; (4) revolucionária – concebe a participação como forma de resistência às relações de dominação; e (5) democrático-radical – representa a fusão da concepção democrática com a revolucionária, incorporando nos processos participativos tanto os meios institucionais formais como os movimentos sociais e, visa a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. De acordo com esta última concepção, os sujeitos sociais não são nem indivíduos abstratos (como pressupõe a concepção liberal), nem determinados apenas pela sua situação de classe; são integrantes de uma classe e definidos, também, por relações outras, como gênero, idade, etnia etc.

Vale a pena mencionar, ainda, outra forma de tipologia, que leva em conta o *locus* das intervenções. Como exemplo, podemos citar aquela proposta por Fundación (2001): (1) participação política (que gera intervenções nas tomadas de decisão do Estado); (2) participação cidadã (referente à intervenção de cada cidadão na esfera pública, não necessariamente vinculada à institucionalidade do Estado); e (3) participação social, que ocorre em organizações de caráter comunitário na defesa dos interesses de grupo.

Por sua vez, Giacomo Sani (*in*: BOBBIO; MATTEUCCI & PASQUINO, 1994), delimita não “*concepções*” ou “*tipos*”, e sim “*formas de participação*”. O autor distingue três formas diferentes: presença, caracterizada por comportamentos essencialmente receptivos ou passivos, não havendo contribuição pessoal; ativação, na qual o indivíduo realiza atividades que lhe foram confiadas por delegação; e participação, para caracterizar situações em que o indivíduo contribui, de forma direta ou indireta para a uma decisão política. Para o autor os fatores que condicionam a participação são basicamente a existência de estruturas participativas e a cultura política.

Outros estudiosos do tema consideram que, para além de distinguir as “concepções”, “tipos”, “formas”... de participação, devemos também criar os indicadores ou escalas desta.

Segundo Sachs (1986), os principais indicadores de participação são: o poder de iniciativa conquistado pela comunidade; os espaços disponíveis para experiências reais, no nível local; o grau de simetria nas relações da sociedade civil com os diferentes níveis de governo e as forças de mercado; os mecanismos existentes para acordos e resolução de conflitos e, finalmente; a natureza do processo de planeamento.

Já Arnstein (2002) criou a "Escada de participação cidadã", que gradua a participação em níveis. Pimbert, M. e Pretty, J., (2000), por sua vez, propõem uma "tipologia da participação", graduando-a em sete tipos básicos.

Quadro 05: Escada de participação cidadã

8. Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7. Delegação de poder	
6. Parceria	
5. Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4. Consulta	
3. Informação	
2. Terapia	Não-participação
1. Manipulação	

(Fonte: ARNSTEIN, 2002)

Quadro 06: Tipologia da participação

Automobilização	As pessoas participam tomando a iniciativa para mudar sistemas, independentemente das instituições externas. Tal automobilização e ação coletiva pode ou não desafiar a distribuição não equitativa dos recursos e do poder.
Participação interativa	As pessoas participam em análises conjuntas que conduzem a planos de ação e à formação de novos grupos locais ou no fortalecimento dos já existentes. Tende a envolver uma metodologia interdisciplinar que busca múltiplas perspectivas e faz uso de um sistemático e estruturado processo de aprendizado. Esses grupos assumem o controle acerca das decisões locais e, então, as pessoas adquirem o interesse em manter as estruturas e as práticas.
Participação funcional	As pessoas formam grupos para coincidir objetivos predeterminados relacionados ao projeto, o que pode envolver o desenvolvimento ou que promovam organizações sociais externamente iniciadas. Tal envolvimento não tende a acontecer nos estágios iniciais de planejamento e ciclos do projeto, e sim depois que grandes decisões foram feitas. Essas instituições tendem a ser dependentes dos incentivadores externos, mas podem tornar-se independentes.
Participação por incentivos materiais	As pessoas participam oferecendo recursos, por exemplo, força de trabalho, em retorno de incentivos como comida, dinheiro ou outras coisas. As populações oferecem os recursos e não são envolvidas na experimentação ou no processo de aprendizado. Geralmente as pessoas não tem interesse em prolongar as atividades quando os incentivos acabam.
Participação por consulta	As pessoas participam sendo consultadas, e agentes externos ouvem os pontos de vista. Esses agentes definem os problemas e as soluções, e podem modificá-los conforme a reação das pessoas. Tal processo consultivo não compartilha nenhuma tomada de decisão e os profissionais não têm obrigações de considerar a visão das pessoas.
Participação como extração de informação	As pessoas participam respondendo a questões feitas por pesquisadores e administradores de projetos que usam questionários de coleta de dados ou sistemas similares. As pessoas não têm a oportunidade de influenciar os procedimentos, já que as descobertas da pesquisa ou os planos do projeto não são compartilhados nem verificados em sua acuidade.
Participação passiva	As pessoas participam por avisos do que está para acontecer ou já aconteceu. É uma informação unilateral através de uma administração ou projeto; as reações das pessoas não são levadas em conta. A informação que é dividida pertence apenas aos profissionais externos.

(Fonte: PIMBERT & PRETTY, 2000)

Como sugere este breve levantamento bibliográfico, persiste atualmente uma retórica universal e consensual sobre a importância da participação, porém com métodos e condutas que não levam necessariamente a este caminho. Dagnino (2004; 2006) considera que está havendo, neste sentido, uma “confluência perversa” entre diferentes projetos políticos. Para evitar as armadilhas da referida “confluência perversa”, ela considera necessários dois exercícios analíticos: transcender a dicotomia clássica entre Estado e sociedade civil, reconhecendo e expondo a heterogeneidade

existente no interior de ambos; e utilizar como categoria central de análise a noção de “projeto político”.

No que diz respeito ao primeiro tema, a autora afirma que devemos repensar o conceito de sociedade civil habermasiano¹⁷, ou melhor, mais do que o conceito em si, a forma de apropriação deste. Forma de apropriação que foi muito importante para o projeto democrático-participativo num momento histórico no qual se fazia necessário contestar o Estado autoritário (nas décadas de 1960 e 1970), mas que, hoje em dia, está sendo (re)apropriado e (re)significado para justificar políticas de corte neoliberal.

Por implicação, para ela devemos perceber com mais acuidade que as heterogeneidades e lutas políticas não são entre uma sociedade civil que expressa o “pólo da virtude” contra um Estado que necessariamente é autoritário e representa a “personificação do mal”:

“Como consequência, o processo de construção democrática poderia então ser considerado o resultado de um intrincado jogo de forças em disputa, que se trava nas mais diversas arenas e que inclui uma gama muito diferenciada de atores, em lugar de ter seu terreno reduzido ao do conflito entre sociedade civil e Estado, no qual a primeira, em sua suposta capacidade inerente de confrontar o impulso autoritário, também inerente, do Estado, é convertida na responsável única dos avanços democráticos.” (DAGNINO, 2006: 16)

“A sociedade civil não é um ator coletivo e homogêneo, é um conjunto heterogêneo de múltiplos atores sociais, com frequência opostos entre si, que atuam em diferentes espaços públicos e que, via de regra, têm seus próprios canais de articulação com os sistemas político e econômico. Isso quer dizer que a sociedade civil está entrecruzada por múltiplos conflitos e que ela é, em todo caso, uma arena de arenas e não um território da convivência pacífica e não conflituosa.” (DAGNINO, 2006: 23)

Esta visão é compartilhada por Kunrath Silva (2006), ao admitir a hegemonia de uma “visão maniqueísta” na análise das relações entre sociedade civil e Estado; e também por Scherer-Warren, & Luchmann (2004), que consideram que essa dualidade foi construída sobretudo para desempenhar uma função político-estratégica durante o período militar, não podendo servir para fins analítico-teóricos.

Visando superar a referida dicotomia, Dagnino (2004; 2006) propõe, como salientado anteriormente, que utilizemos como categoria de análise a noção de “projeto político”¹⁸. E a autora

¹⁷ “O seu núcleo institucional é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. O núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas.” (Habermas, 1997: 99)

¹⁸ “A noção de projetos políticos está sendo utilizada aqui para designar os conjuntos de crenças, interesses,

identifica três projetos políticos no cenário atual latino-americano: o autoritário, o neoliberal e o democrático-participativo. Entre esses, a disputa, atualmente, está polarizada entre os projetos democrático-participativo e neoliberal. E ambos apropriam-se dos mesmos conceitos, concedendo-lhes, entretanto, significados práticos diferentes. Dos conceitos que “confluem perversamente”, um dos principais (e que é gerador de uma série de outros imbricados), é o de “participação”.

Para o projeto democrático-participativo a participação é compreendida como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões do interesse público, relacionando-o ao exercício da cidadania e à radicalização da democracia liberal representativa, além de incorporar elementos de democracia participativa e deliberativa.

O projeto neoliberal, por sua vez, a partir de uma re-interpretação dos mesmos conceitos, dá ênfase aos seus sentidos mais instrumentais. Para compensar os “ajustes estruturais necessários” do Estado prevê sua redução e a transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil e para o setor privado. A sociedade é chamada para participar nos “espaços públicos” (o espaço da filantropia, já que as decisões foram transferidas para os “técnicos) em nome da “solidariedade” (uma solidariedade despida de qualquer significado político) e da “cidadania”, conceito associado ao consumo e ao acesso às benesses do mercado.

A mesma preocupação concernente à apropriação “perversa” do discurso da participação pelo projeto neoliberal pode ser percebida também em Scherer-Warren & Luchmann (2004: 15). As autoras afirmam que *“este novo paradigma prometeu novas relações entre Estado e sociedade preenchidas por ingredientes pautados na parceria público-privado, na idéia de “terceiro setor”, na responsabilidade social, na filantropia empresarial e na solidariedade.”*

“Em que medida aquelas referências (democracia participativa, X democracia gerencial e/ou neoliberal) das décadas de 80 e 90 já não prescreveram? A crescente aproximação dos governos de esquerda aos instrumentos de gestão gerencial é um indicativo de uma “confluência perversa” ou do desenvolvimento de novas orientações (e projetos) político-administrativas ainda não devidamente mapeadas e compreendidas?” (SCHERER-WARREN, & LUCHMANN, 2004: 25)

Em Cozzolino (2006) a mesma linha de raciocínio é assumida, apesar do autor não usar o termo “projeto político”, quando mobiliza o conceito de “governança”. Ele acredita também na existência desses dois discursos:

“Duas correntes distintas de visões, em relação ao emprego do conceito de governança, se expressam: uma que pode ser denominada “socialdemocracia de cunho neoliberal”, enfatiza, primordialmente, a necessidade da modernização e do enxugamento do Estado, e que, na prática da política

brasileira, adotou fortes traços do neoliberalismo e, outra, caracterizada por uma abordagem democrático-participativa, que visa estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população” (COZZOLINO, 2006: 19)

O autor defende o conceito de “governança democrático-participativa”, buscando evidenciar seu potencial emancipador que, apesar de considerar fundamental a participação dos diferentes setores nas instâncias decisórias, não preconiza a desresponsabilização do Estado face seu papel de mediação e coordenação.

Já Klaus Frey (2004), por sua vez, defende o conceito de “governança interativa”. Seguindo a mesma pista, mas utilizando termos distintos, argumenta que quando falamos em participação na gestão pública devemos distinguir duas formas de abordagem do tema: uma de cunho gerencial, a qual enfatiza a necessidade de enxugamento do Estado e de deslocamento de suas atribuições para outros setores; e outra que busca estimular a organização da sociedade civil e a promoção dos mecanismos de tomada de decisão compartilhada.

Na sua opinião, vem se tornando cada vez mais complexo distinguir esses dois discursos, pois, além do discurso da participação e da cidadania terem sido incorporados pelas concepções gerenciais, as estratégias de privatização e de parcerias público-privadas estão cada vez mais presentes no modelo democrático-participativo.

Em tempos de globalização assimétrica, foram impostas mudanças profundas nos sistemas de gestão pública e, em decorrência, a participação deixou de ser apenas uma “demanda social” e uma “bandeira democrática”, e tornou-se um “recurso gerencial” nas mãos dos governos, visando o enfrentamento da crise do Estado. Isto levou a um esvaziamento do conteúdo ético-político da participação e a uma conversão desta em um *“instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar e agilizar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões”* (CORDEIRO, 2005: 3).

A referida visão de participação, como instrumento de criação de consensos, quando transportada para a área socioambiental, é corroborada por Pimbert & Pretty (2000). Eles argumentam que, até a década de 1970, a participação na gestão ambiental era vista essencialmente como um meio de se conseguir a submissão das comunidades às “decisões técnicas” previamente tomadas no alto escalão da máquina governamental. Para os autores é somente a partir da década de 1990 que teria começado a ocorrer um efetivo envolvimento das comunidades nos processos decisórios.

Na mesma linha de raciocínio, Cozzolino (2006) ressalta que os processos participativos

podem servir como um instrumento tecnocrático de gestão, no bojo dos novos espaços criados para “acomodar” interesses conflitantes, o que tende a diminuir a dimensão política dos conflitos, inerentes às relações econômicas e sociais.

A seguir será realizada uma apreciação a respeito dos reflexos (e reflexões) desse debate na condução do processo de implementação da política ambiental brasileira, em específico no que tange ao objeto da pesquisa, isto é, das Unidades de Conservação e seus espaços de participação (os conselhos). A partir de uma pesquisa bibliográfica e de um resgate da legislação, observaremos as maneiras as quais essa discussão é incorporada historicamente e juridicamente na gestão das áreas protegidas brasileiras.

1.3 A estruturação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

A idéia de proteção de áreas naturais teve seu início durante a Idade Média européia, com o objetivo de proteger os recursos da fauna silvestre para o exercício de caça pela realeza e pela aristocracia rural. As primeiras iniciativas de proteção ambiental de áreas específicas têm, portanto, o objetivo de restringir o uso dos recursos naturais em benefício de uma camada específica da população (MILANO, 2001; BRITO, 2000; CÔRTE, 1997).

No século XIX, em resposta a intensificação das dinâmicas de industrialização e urbanização, surgiu o conceito de áreas naturais protegidas, as quais podem ser entendidas como espaços geográficos que, por suas características biofísicas singulares ou outras qualidades e potencialidades socioculturais, merecem receber do Estado proteção efetiva e permanente, por meio de regimes especiais de administração que lhes garantam a sustentabilidade (GONDELES, 1991, *apud* MILANO, 2001).

A primeira área natural protegida legalmente constituída é o Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos. Foi criada em 1872, baseada em uma concepção que enfatiza a necessidade de preservação e não uso de recursos naturais, dissociando claramente de um lado “o homem” (vivendo em áreas urbano-industriais) e, de outro, “a natureza”, o “*wilderness*”, designando áreas necessariamente virgens e que devem permanecer isoladas e intocadas da ação humana (que é, “naturalmente”, perversa). De acordo com Diegues (1993; 2002), este “mito moderno da natureza intocada” fundamenta o ideário preservacionista, contido nas primeiras Unidades de Conservação que foram criadas, e ainda persistente em muitas das políticas públicas ambientais:

“a única forma de proteger a natureza era afastá-la do homem, por meio de ilhas onde este pudesse admirá-la e reverenciá-la. Esses lugares paradisíacos

serviriam também como locais selvagens, onde o homem pudesse refazer as energias gastas na vida estressante das cidades e do trabalho monótono”. DIEGUES, 2002: 15)

Esta concepção de gestão por meio da criação de áreas protegidas disseminou-se rapidamente em diferentes países. Ainda no século XIX, foram instituídos Parques Nacionais na Nova Zelândia, na Austrália, no Canadá, na África do Sul e no México (DIEGUES, 1993).

No contexto brasileiro, existem vários autores que consideram que a lógica de conservação de áreas protegidas no país seguiu este “modelo norte-americano preservacionista”. Ao mesmo tempo, um contingente expressivo de pesquisadores contestam essa afirmação, considerando que se desenvolveu entre nós um sistema peculiar, “tipicamente brasileiro”. De acordo com Medeiros, Irving & Garay (2004), por exemplo, a criação do “modelo tipicamente brasileiro” é decorrente de três grandes fatores:

- Por um lado a lógica de uso dos recursos (e não só da criação de áreas intocadas) inserida nas políticas de conservação, com participação e responsabilidade da sociedade civil. Esta lógica pode ser constatada desde a época de elaboração do Código Florestal de 1934 (com as diferentes categorias de manejo) e se complementa pela criação de áreas protegidas em propriedades privadas, conforme estabelecido no Código Florestal de 1965 (Áreas de Preservação Permanente¹⁹ e Reservas Legais²⁰), compartilhando as responsabilidades de conservação. E se estende até os dias atuais, com a implantação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e da Política Nacional de Áreas Protegidas, que têm, entre seus princípios, a participação ativa da sociedade civil na gestão ambiental pública.
- Por outro lado, um papel de destaque deve ser concedido à conotação geopolítica às ações de preservação-conservação, principalmente durante a ditadura militar (1964-1984). Nesse período, a criação de Unidades de Conservação tornou-se um “instrumental estratégico” de expansão, integração e controle do território nacional.
- Finalmente, como terceiro fator, é destacada a “dimensão continental, pluri-cultural e megadiversa” do Brasil. Para o autor, tal dimensão e diversidade exigiu que coexistissem

¹⁹ “área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”; (Lei 4771/1965, Art. 1º, § 1º, Inciso II). Engloba, entre outras áreas, as margens dos rios e lagoas, os topos dos morros e as restingas).

²⁰ “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas” (Lei 4771/1965, Art. 1º, § 1º, Inciso II). Esta área, cujo uso é regulado só podendo seus recursos serem utilizados de maneira sustentável, consiste em um porcentual entre 80% (das propriedades localizadas na Amazônia) e de 20% nas propriedades contidas nos outros biomas.

diferentes categorias de Unidades de Conservação, de acordo com as especificidades regionais.

Para esta avaliação referente à política ambiental brasileira, consideramos importante apresentar uma panorâmica de sua trajetória histórica, em específico no que concerne às áreas protegidas, a qual será realizada a partir de agora.

No Brasil, as primeiras Unidades de Conservação²¹ surgiram posteriormente à criação do Código Florestal de 1934 (Decreto 23.793/1934)²². De acordo com Medeiros, Irving & Garay (2004), antes disso as iniciativas de conservação estavam relacionadas à proteção de recursos renováveis considerados de importância econômica, como madeiras e minérios²³.

Para o autor, é na década de 1930 que a questão ambiental começa a aparecer na agenda de reformas que visaram o fortalecimento do Estado brasileiro e de suas instituições, configurando-se em um objetivo complementar na política de desenvolvimento do País. Esta “nova agenda” está associada às mudanças no quadro político e social brasileiro (Revolução de 30, diminuição do poder das elites rurais, intensificação do processo de industrialização e urbanização, incentivos de ocupação do oeste brasileiro...). Além disso, ela foi efetivada por meio de uma sólida base legal, promulgada em 1934, e que contempla, além da Constituição e do Código Florestal supracitados, o Código de Caça e Pesca, o Código de Águas e o Decreto de Proteção dos Animais.

Entre esse período e a década de 1960, foram criados onze Parques Nacionais e uma Reserva Biológica - majoritariamente concentrados nas regiões Sul e Sudeste, regiões mais marcadas pelo modelo de desenvolvimento urbano-industrial.

Na década de 1960, com a promulgação do novo Código Florestal (Lei 4771/1965), surge a primeira referência às Unidades de Conservação de uso sustentável - as Florestas Nacionais -, cujas terras estão sob domínio público, mas se permite o uso de seus recursos. Em relação à população residente no interior de seus limites, nesta categoria de Unidade de Conservação somente é

²¹ No Brasil o termo “Unidade de Conservação” substituiu, a partir da década de 1970, o conceito de área protegida, utilizado na maioria dos outros países. Esta distinção será trabalhada com mais profundidade no decorrer do capítulo.

²² O referido Código Florestal cria legalmente os Parques Nacionais além de estabelecer quatro categorias de florestas, com diferentes tipos de manejo: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. A primeira Unidade, o Parque Nacional de Itatiaia, foi criada em 1937 no estado do Rio de Janeiro. Esta divisão por categorias é a base da tipologia das Unidades de Conservação “*A tradição brasileira de criação de espaços protegidos seguindo a lógica da categorização em função dos objetivos e finalidades da área criada, estabelecida pelo Código Florestal de 1934, foi uma de suas heranças mais importantes. Todos os instrumentos legais de proteção posteriores, apesar de criados segundo dinâmicas e contextos específicos, seguiram essa mesma tendência, o que resultou, no país, em quase uma dezena de dispositivos voltados a criação de tipologias distintas de espaços protegidos.*” (Medeiros et al, 2004: 85)

²³ Sahtler (2005), após realização de uma ampla pesquisa bibliográfica sobre o tema, corrobora com esta visão, mas também encontra algumas outras referências de políticas ambientais anteriores à década de 30 voltadas à conservação, como por exemplo a criação do Parque Estadual de São Paulo em 1896 e de dois Parques Nacionais no Acre em 1911 que, porém, não “saíram do papel”.

permitida se for indígena.

Neste Código Florestal surgem, também, as anteriormente citadas Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais, áreas que, somadas, abarcam cerca de 30% do território nacional.

Desde então foram surgindo, de forma não estruturada, várias categorias de unidades de conservação, cada qual dispondo de um instrumento legal específico (*Quadro 07*) e atendendo a objetivos e a interesses diferenciados. Resultou daí uma desarticulação crescente entre as diferentes categorias, não propiciando, portanto, nem um sistema nem um planejamento integrado de criação e gestão desses territórios protegidos.

Quadro 07: Categorias de manejo e dispositivos legais com relação à criação de áreas protegidas no Brasil, anteriormente ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação em 2000 (Lei 9985/2000)

Categoria	Instrumento de Criação
Parque Nacional	Código Florestal de 1934 (Lei nº 23793/1934) e Código Florestal de 1965 (Lei nº 4771/1965)
Floresta Nacional	Código Florestal de 1934 (Lei nº 23793/1934) e Código Florestal de 1965 (Lei nº 4771/1965)
Áreas de Preservação Permanente	Código Florestal de 1965 (Lei nº 4771/1965)
Reserva Legal	Código Florestal de 1965 (Lei nº 4771/1965)
Reserva Biológica	Código Florestal de 1965 (Lei nº 4771/1965) e Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 6197/1967)
Reserva Particular do Patrimônio Nacional	Lei nº 4771/1965 (como Reserva Particular) e Decreto nº 1992/1996
Parque de Caça Federal	Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 6197/1967)
Área Especial de Interesse Turístico	Lei 6513/1977, regulamentada pelo Decreto nº 86.176/1981.
Estação Ecológica	Lei nº 6902/1981, regulamentada pelo Decreto 99.274/1990.
Área de Proteção Ambiental	Lei nº 6902/1981
Reserva Ecológica	Decreto nº 89.336/1984
Área de Relevante Interesse Ecológico	Decreto nº 89.336/1984
Reserva Extrativista	Lei nº 7.804/1989, regulamentada pelo decreto nº 98.897/1990

(Fonte: MEDEIROS, IRVING & GARAY (2004) e SAHTLER (2005))

Como salientamos anteriormente neste capítulo, com a criação de muitas Unidades de Conservação de Proteção Integral (inclusive em áreas habitadas), intensificam-se os conflitos referentes às populações residentes no interior dessas áreas (em sua maioria populações tradicionais) e ao processo de regularização fundiária. Em decorrência, instaurou-se um amplo debate relacionado tanto às diferentes possibilidades de categorização das Unidades de Conservação, como à própria concepção de ambientalismo até então predominante. Concepção que tem entre suas principais estratégias de gestão o estímulo à criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral, às quais necessariamente excluem as populações que fazem uso dos recursos

ambientais dessas áreas, conforme descrito por Diegues (2000) e Cozzolino (2006):

“A expulsão dos moradores tradicionais começou a ser contestada a partir dos anos 60 e 70, com mudanças de percepções e atitudes, pelas grandes organizações ambientalistas internacionais (...) no que diz respeito à contribuição das populações tradicionais para a conservação. Esse processo, que se iniciou já na década de 70 com grandes congressos internacionais de parques nacionais e áreas protegidas, culminou com uma posição francamente favorável a essa contribuição durante o IV Congresso Internacional do UICN, em Caracas, em fevereiro de 1992” (DIEGUES, 2000: 22)

“Com o passar do tempo, o conceito das Unidades de Conservação evoluiu. Criadas originalmente (por motivos estéticos, históricos e emocionais) para preservar “ilhas” isoladas de paisagens do mundo natural para as futuras gerações, passam a assumir um papel estratégico, abarcando objetivos amplos como a proteção dos recursos hídricos, manejo dos recursos naturais, manutenção do equilíbrio climático e ecológico, preservação dos recursos genéticos e desenvolvimento de pesquisas científicas. Constituem-se atualmente no eixo de sustentação das estratégias de proteção da biodiversidade”. (COZZOLINO, 2006: 32)

A partir da criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), em 1967, e com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA)²⁴, em 1973, é institucionalizado no poder público esse debate acerca das diferentes categorias de Unidades de Conservação e de suas estratégias de criação e implementação. Os primeiros esforços de planejamento integrado que apontam nesse sentido emergiram na década de 1970, com a publicação, por exemplo, do documento “*Uma análise de prioridades em conservação da natureza na Amazônia*”²⁵, elaborado em 1976 e do “*Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil*”, publicado pelo IBDF em 1979 (COZZOLINO, 2006; MMA, 2007).

Outros marcos legais importantes para o estabelecimento da atual política ambiental de áreas protegidas foram: (1) a Lei 6938/1981, que institui o Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama – e o Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama, e, em seu Art. 9º, ao discorrer sobre os instrumentos de gestão ambiental coloca entre eles a “definição de áreas prioritárias” e a criação de “espaços territoriais especialmente protegidos”; (2) a Constituição Federal de 1988, que possui um capítulo específico referente à temática ambiental e que, apesar de não falar especificamente de Unidades de Conservação, discorre sobre os “espaços territoriais protegidos”²⁶, e; (3) o Decreto 99.274/1990, que regulamenta a Política nacional do Meio Ambiente e, no inciso II

²⁴ Com a criação desta secretaria passam a existir no âmbito federal dois órgãos responsáveis pela gestão ambiental: sendo uma vinculada ao Ministério do Interior (a SEMA) e outra vinculada ao Ministério da Agricultura (o IBDF).

²⁵ “*Concebido como um apêndice do II Plano Nacional de Desenvolvimento (...) esse documento propunha a imediata criação de Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Florestas nacionais na região [amazônica], invariavelmente em áreas descartadas pelos projetos econômicos planejados*”. (MMA, 2007: 21)

²⁶ De acordo com a Constituição, para assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado cabe ao poder público “*definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção*” (Constituição Federal, Art.224, §1, III)

de seu artigo 1º, explicita como papel de Estado a implementação das Unidades de Conservação.

Em 1985 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente²⁷ e, em 1989, respondendo à pressão internacional (em decorrência do crescente desmatamento da Floresta Amazônica e ampliada com o assassinato de Chico Mendes), é criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

O Ibama unificou os órgãos até então executores da política ambiental federal (SEMA, IBDF, Superintendência de Desenvolvimento da Borracha e Superintendência da Pesca). De acordo com Viola & Leis (1995) sua criação resultou de uma “reforma conceitual-organizacional na definição da problemática ambiental”, pois uniu a temática da proteção ambiental com a ênfase na promoção do enfoque de uso sustentável dos recursos naturais.

E é no âmbito deste órgão que se elabora a proposta de um sistema nacional de unidades de conservação. Encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 1992²⁸, acabou sendo concretizada somente no ano 2000, com a Lei 9985/2000, ou “Lei do SNUC”.

O SNUC visa conceber um conjunto organizado de áreas protegidas na forma de Unidades de Conservação de diferentes categorias de manejo que, planejado e administrado como um todo, seja capaz de viabilizar os objetivos nacionais de conservação. Este sistema concebe doze categorias de Unidades de Conservação, as quais são divididas em dois grandes grupos: Proteção Integral e Uso Sustentável.

As Unidades de Conservação de Proteção Integral têm como objetivo a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. Neste grupo encontramos os Parques Nacionais, as Reservas Biológicas, as Estações Ecológicas, os Monumentos Naturais e os Refúgios da Vida Silvestre.

As Unidades de Conservação de Uso Sustentável, por sua vez, têm por objetivo compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais²⁹; compreendem as Áreas de Proteção Ambiental (objeto deste estudo), as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares de Patrimônio Natural.

²⁷ Transformado em Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal em 1992 e em Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal em 1995.

²⁸ No “embalo político” da ECO 92, é encaminhado o Projeto de Lei 2.892/1992, o qual tem como relator inicialmente o Deputado Fabio Feldman e, posteriormente o Deputado Fernando Gabeira.

²⁹ Uso Sustentável: “*Exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.*” (Lei 9985/2000, Art. 2º § I)

Além da definição das diferentes categorias e de seus objetivos, finalidades e instrumentos de gestão, no SNUC podemos encontrar também uma série de conceitos-chaves estruturantes relacionados à gestão ambiental (diversidade biológica, manejo, recurso ambiental...). Entre esses, cabe destacar a definição de “conservação da natureza”:

“o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral” (Lei 9985/2000, Art. 2º § I).

Na medida em que o discurso sobre áreas protegidas no Brasil refere-se à gestão de “Unidades de Conservação”, pode-se perceber o avanço deste conceito em relação às políticas ambientais de cunho estritamente preservacionista.

Sete anos após a vigência desta legislação, dados sistematizados pelo Ministério do Meio Ambiente indicam que, considerando-se somente as Unidades de Conservação Federais e Estaduais (excluindo-se, portanto as municipais, das quais não há um levantamento sistematizado), a área total de territórios protegidos ambientalmente mediante este instrumento de gestão ambiental alcança cerca de 100 milhões de hectares, totalizando 11,49% do território continental e 0,59% da área marinha, distribuídos em todos os biomas brasileiros (*Tabelas 01 e 02*). Trata-se de uma área superior à soma dos territórios da França, da Alemanha e de Portugal.

Tabela 01: Unidades de Conservação do SNUC por grupo de manejo e jurisdição (Federais e Estaduais)

Grupo de Manejo	Jurisdição	Número de UCs	Área (hectares)
Proteção Integral	Federal	126	33.133.400
	Estadual	184	8.365.000
Uso Sustentável	Federal	162	36.469.200
	Estadual	124	21.755.800
Total		596	99.723.400

(Fonte: MMA, 2007)

Tabela 02: Extensão e percentual de Unidades de Conservação Federais e Estaduais por bioma

Bioma	Área (%)	Representatividade do bioma (%)
Amazônia	74.276.800	17,69
Caatinga	4.581.000	5,53
Cerrado	11.765.300	5,77
Mata Atlântica	6.445.700	5,77
Campos sulinos (pampas)	463.300	2,59
Pantanal	340.500	0,02
Zona Costeira e Marinha	1.850.900	0,47

(Fonte: MMA, 2007)

Além do conceito “Unidades de Conservação”, encontramos na literatura e na legislação disponíveis outra expressão referente à temática: “Áreas Protegidas”. Este termo abarca não apenas as Unidades de Conservação, mas também as Terras Quilombolas e Indígenas (uma área de aproximadamente 109 milhões de hectares, ou seja, 13% do território nacional), além das Áreas de Preservação Permanente e das Reservas Legais, anteriormente citadas.

Considerando-se o termo “áreas protegidas”, dispomos, portanto, de um modelo de gestão destas baseado em dois instrumentos: por um lado, as Unidades de Conservação e as Terras Indígenas e Quilombolas, as quais são territorialmente demarcadas e possuem dinâmicas de uso e gestão bem definidas; e, por outro, os espaços protegidos por meio de outros instrumentos legais, mas sem uma prévia delimitação territorial (as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais). No conjunto, constatamos que praticamente metade do território nacional dispõe atualmente algum regime de proteção (MEDEIROS, IRVING & GARAY, 2004; MMA, 2007; MUSSI, 2007).

Outro marco relevante recente diz respeito ao processo de divisão/reestruturação do Ibama, com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Este último tornou-se responsável pelos quinze centros de pesquisa existentes e também pela gestão das Unidades de Conservação. O Ibama, por sua vez, ficou responsável pelas atribuições de licenciamento e fiscalização ambiental.

Esta divisão, que ocorreu em Abril de 2007, foi permeada de polêmicas, tanto no que se refere ao processo de criação do ICMBio (sem discussão e através de uma Medida Provisória – MP 366/2007) quanto no concernente às expectativas relativas ao seu produto final.

Como decorrência desta cisão, visando reverter o processo, os servidores do Ibama/ICMBio entraram em greve por mais de dois meses. Alegavam que a criação do novo órgão acarretaria na quebra da unicidade da gestão ambiental e que, observando historicamente, seria um retrocesso aos anos anteriores à criação do Ibama, quando havia quatro órgãos responsáveis pela gestão ambiental, o que gerava uma série de sobreposições e conflitos institucionais. Por sua vez, os defensores da proposta argumentavam que a criação de um instituto específico para a gestão de Unidades de Conservação significava uma maior atenção a elas, descortinando perspectivas mais favoráveis ao incremento da efetividade das mesmas. O fato é que a responsabilidade pela gestão das Unidades de Conservação está agora vinculada ao ICMBio.

1.4 Processos participativos na gestão de Unidades de Conservação: institucionalização dos conselhos gestores

O referido macro-sistema de Unidades de Conservação mantém atualmente, no rol de suas estratégias de gestão, a constituição de um espaço jurídico-institucional denominado “conselho gestor”. Considerados obrigatórios para todas as categorias de Unidades de Conservação, os conselhos tem entre seus objetivos possibilitar que estes territórios sejam geridos de maneira mais democrática e efetiva.

Mas, ao discorrermos sobre conselhos de Unidades de Conservação, é necessário anteriormente ressaltar que estes espaços não são nem um arranjo institucional específico para a gestão das Unidades de Conservação, nem são de origem brasileira, nem muito menos são recentes.

De acordo com Gohn (2001), é possível encontrar uma série de referências históricas acerca dos conselhos no cenário internacional. Há uma expressiva diversidade de experiências, a exemplo da auto-gestão operária estabelecida na Comuna de Paris, dos soviets na então URSS e dos conselhos operários que se desenvolveram na Itália e na Alemanha no início do século XX, e na Hungria, Polônia e Iugoslávia posteriormente à Segunda Guerra Mundial.

No caso brasileiro, a autora afirma que a trajetória histórica dos conselhos foi marcada por três momentos distintos no decorrer do século XX: aqueles criados pelo Poder Público Executivo, com o objetivo de mediar suas relações com os setores organizados da sociedade civil; os populares, criados pelos próprios movimentos sociais visando a negociação com o Poder Público; e os conselhos institucionalizados, criados pelo Poder Público Legislativo após pressões da sociedade civil no final da ditadura militar, principalmente após 1988, no contexto da promulgação da nova Constituição Federal e da realização das eleições municipais, quando o Partido dos Trabalhadores foi vitorioso em alguns grandes municípios (Santos, São Paulo, Porto Alegre, Campinas...).

Os conselhos gestores fazem parte deste último grupo. Foram referendados pela Constituição de 1988, enquanto “espaços públicos jurídico-institucionais de intervenção social planejada na formulação de políticas públicas” (LOUREIRO *et al*, 2008). É nela que há sua consolidação institucional nos mais diversos setores (saúde, educação, assistência social... e também meio ambiente³⁰).

³⁰ Alguns conselhos têm sua existência prevista diretamente na Constituição Federal, como o Conselho de Defesa nacional, por exemplo; de acordo com Sathler (2005), a noção de conselhos ambientais não está prevista expressamente na Constituição, mas é fruto da interpretação do princípio da soberania popular prevista no artigo 1º somada ao artigo 225º, que prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e é dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo. Para o autor, a participação na questão ambiental é não

Ao fazer um resgate do estatuto desses conselhos, Sahtler (2005) os define da seguinte maneira:

“Aventuramos compreender os conselhos como instâncias permanentes e sistemáticas de debate, previstos em lei e constituídos formalmente numa figura jurídica através de decreto ou portaria, com caráter consultivo e/ou deliberativo, reunindo conselheiros (pessoas *per se* ou representando entidades privadas e órgãos públicos), com claros objetivos, atribuições, competência e organização específica, orientados e organizados por um Regimento Interno para funcionar como auxiliar ou gestor de determinado fundo, programa, projeto ou atividade vinculado a órgão ou instituição pública (existem conselhos na esfera privada também), funcionando, ainda, como ente mediador e fiscalizador” (SAHTLER, 2005: 83)

Existem atualmente conselhos nos mais diversos setores de políticas públicas e nas três esferas de poder. Como exemplo ilustrativo, há mais de 4000 Conselhos Municipais de Saúde distribuídos no território nacional.

Todavia, o expressivo contingente de conselhos existentes não garante que estejamos, necessariamente, caminhando rumo a uma sociedade mais participativa e democrática. Na opinião de Gohn (2001), não é a existência do conselho em si que nos informa acerca de sua natureza, e sim o processo no qual ele está inserido:

“Os conselhos, poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente.” (GOHN, 2001: 108)

Ou seja, dependendo do modo como são instituídos, regulamentados e compostos, eles podem ser mais ou menos representativos, mais ou menos participativos e mais ou menos espaços efetivamente decisórios. Para a autora, estes espaços institucionalizados de participação têm, atualmente, um “caráter duplo”, pois ao mesmo tempo podem implicar na ampliação do debate público e na mediação de conflitos, como, por outro lado, também podem reproduzir práticas fisiológicas e de criação de falsos consensos.

Podemos observar na literatura produzida no país referente ao assunto que, se no início do processo de redemocratização brasileira havia uma grande euforia quanto à criação desses espaços de participação, atualmente uma série de autores começam a questionar sobre sua efetividade (DAGNINO, 2004; FUNG, 2004; GOHN, 2001; KUNRATH SILVA, 2006; LUCHMANN, 2002;

LUCHMANN & BORBA, 2007; SCHERER WARREN & LUCHMANN, 2004; TATAGIBA, 2002)³¹.

Especificamente no que concerne aos processos participativos na área ambiental, podemos afirmar que existem três marcos históricos internacionais. Inicialmente, a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, que teve como principais produtos a Declaração sobre o Ambiente Humano e o Plano de Ação Mundial, o qual recomenda o estímulo à participação do cidadão como passo fundamental para a sustentabilidade. Em segundo lugar, a Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, organizada pela UNESCO/PNUMA em 1977 em Tbilisi-Geórgia. Nesta Conferência “meio ambiente” é conceituado como o conjunto de sistemas naturais e sociais em que vivem os homens e os demais organismos e de onde obtêm sua subsistência, e a participação é considerada como elemento estratégico visando sua sustentabilidade. Finalmente, encontramos o Relatório Brundtland, de 1987, o qual considera que a gestão participativa é um dos fatores determinantes para o desenvolvimento sustentável.

No caso brasileiro observa-se que a legislação avançou muito no que tange à participação na gestão ambiental pública e, em específico, de áreas protegidas. Isso pode ser constatado por meio da análise tanto da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6938/1981), quanto da legislação específica acerca das Unidades de Conservação (Lei nº 9985/2000 e Decreto nº 4340/2002), além da recente Política Nacional de Áreas Protegidas, regulamentada pelo Decreto nº 5758/2006.

Apesar da Política Nacional de Meio Ambiente não mencionar especificamente os conselhos gestores de Unidades de Conservação, nela podemos encontrar as primeiras referências legais aos conselhos na área ambiental³². Esta Política cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e estabelece como um de seus entes o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

O Conama é um órgão colegiado vinculado à Presidência da República com funções deliberativas e consultivas em matéria de política ambiental. É composto pelo Comitê de Integração de Políticas Ambientais e por onze Câmaras Técnicas, além de Grupos de Trabalho e Grupos Assessores. Atualmente, possui 102 membros, divididos em cinco setores: órgãos federais, órgãos estaduais, órgãos municipais, setor empresarial e sociedade civil. Desde sua criação foram elaboradas centenas de resoluções, dotadas de poder legal em todo o território nacional. Entre essas destacam-se, por exemplo, as Resoluções nº 10/1988 (que trata dos licenciamentos em APAs), e a nº 303/2002, que dispõe sobre os parâmetros, definições e limites das Áreas de Preservação Permanente. (<http://www.mma.gov.br/port/Conama>).

³¹ Este debate será abordado com mais profundidade no quarto capítulo, voltado à avaliação crítica dos processos participativos estabelecidos nas Áreas de Proteção Ambiental.

³² Há uma experiência anterior, estabelecida em 1973 no interior da SEMA: o Conselho Consultivo do Meio Ambiente. Era composto por nove membros nomeados diretamente pelo Presidente da República após indicação do Ministro do Interior.

E, se anteriormente à Política Nacional de Meio Ambiente já existiam algumas experiências isoladas de conselhos na área ambiental, na década de 1990 o processo se intensifica, surgindo uma grande quantidade de Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente (Consemas e Condemas).

No que diz respeito especificamente aos conselhos de Unidades de Conservação, apesar da existência de algumas experiências pioneiras e isoladas de espaços participativos (como por exemplo o “Comitê Gestor” da APA de Cananéia-Iguape-Peruíbe), foi somente em 2000, com a aprovação da Lei nº 9985/2000 (Lei do SNUC), que os mesmos ganharam caráter (e obrigatoriedade) legal.

A Lei do SNUC é considerada um marco no que se refere à democratização dos espaços de gestão ambiental pública. Na mesma trilha da Política Nacional de Recursos Hídricos, surgida três anos antes (Lei nº 9.433/1997) e que cria os comitês de bacias hidrográficas, ela torna obrigatório o estabelecimento de espaços institucionalizados de participação na gestão das Unidades de Conservação.

Além disso, no rol de seus objetivos (Art. 3º) podemos encontrar uma série de referências à relação entre conservação e desenvolvimento, entre as quais podem ser destacadas:

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;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

O artigo 5º, por sua vez, afirma que o Sistema é norteado por treze diretrizes, entre as quais aquelas que:

II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

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;

VIII - assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;

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

Para efetivar esse “apoio e cooperação”, “envolvimento da sociedade”, “participação efetiva”... o SNUC considera que os processos participativos na gestão das Unidades de Conservação ocorrem formalmente através de três instrumentos: as consultas públicas, os planos de manejo e os conselhos gestores.

As consultas públicas ocorrem no momento anterior à criação de uma Unidade de Conservação, trata-se do momento no qual o Estado apresenta a proposta de criação à população e esta dá sua opinião sobre sua viabilidade e sobre os ajustes que considera necessários.

Os planos de manejo são definidos como “*documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade*” (Lei nº 9985/2000, Art. 2º Parágrafo 22). Neles devem estar contidas as diretrizes de manejo, o zoneamento territorial e o conjunto de normas e regras que orientarão o processo de ordenamento e uso do espaço e o manejo dos recursos naturais. São, portanto, documentos ao mesmo tempo “técnicos” e estabelecadores de regras. E estas regras são definidas, de acordo com o mesmo SNUC (Art. 27º), a partir de “ampla participação da população residente”. A legislação vigente não deixa claro, porém, como essa “ampla participação” ocorre.

Já os conselhos gestores, objeto dessa pesquisa, não são detalhados nesta lei, a qual apenas afirma que estes são obrigatórios nas Unidades de Conservação e, dependendo da categoria são ou deliberativos ou consultivos. É no Decreto Federal nº 4340/2002 (decreto que regulamenta o SNUC), que há um maior detalhamento deste espaço de gestão, estabelecendo que compete a eles, entre outras atribuições: acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da Unidade de Conservação, esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a Unidade, propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da Unidade. Cabe aqui destacar integralmente o capítulo deste decreto que trata especificamente dos conselhos gestores:

Capítulo V – Do conselho

Art 17. As categorias de unidade de conservação poderão ter, conforme a Lei 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.

Art.20. 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 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.

Podemos afirmar, portanto, que, do ponto de vista legal, a Lei do SNUC e seu decreto de regulamentação incorporam a participação e o controle social como instrumentos de gestão das Unidades de Conservação. E o mesmo pode ser visto no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP).

O PNAP é resultado da assinatura pelo governo brasileiro de um protocolo de intenções em 2004, no âmbito da Convenção sobre Diversidade Biológica que, em sua Decisão VII/28, cria o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas. Como decorrência, em 2005 é criado no Brasil o Grupo de Trabalho Ministerial para a elaboração do PNAP e, após um processo de debate público que envolveu mais de 400 pessoas, esta nova política para as áreas protegidas é oficialmente instituída, através do Decreto Federal nº 5.758/2006 (MMA, 2007).

No PNAP a temática social é amplamente tratada, tanto no que se refere aos processos participativos, como à diversidade sociocultural, ao diálogo de saberes e também à relação entre áreas protegidas e desenvolvimento.

A partir de “princípios” e “diretrizes” que enfatizam esta temática, o Plano é orientado sob a forma de quatro eixos: planejamento, fortalecimento e gestão; governança, participação, equidade e repartição de custos e benefícios; capacidade institucional; e avaliação e monitoramento.

Definidos os quatro eixos, são estabelecidos, para cada um deles, alguns objetivos gerais, vários objetivos específicos e diversas estratégias. E, ao lermos todo o documento, percebemos que, além de existir um eixo voltado especificamente à participação, nos outros três também podem ser observados uma série de referências ao tema.

O PNAP consolida, portanto, um quadro jurídico o qual determina que a gestão ambiental das áreas protegidas deve ser, necessariamente, participativa, socialmente justa e voltada ao desenvolvimento das comunidades locais.

1.5 Síntese do capítulo

Neste capítulo tivemos por objetivo oferecer uma síntese da literatura revisada ante a problemática de base do projeto de pesquisa.

Para isso, primeiramente apresentamos a base teórica utilizada, abordando o esforço de construção gradual de uma teoria geral dos modos de apropriação e gestão dos recursos de uso comum.

Como este enfoque tem entre seus pressupostos a defesa de espaços participativos na gestão

ambiental pública, em um segundo momento foi apresentado o debate oriundo do campo semântico em disputa “participação”. Procuramos, assim, evidenciar como atualmente este conceito é apropriado pelos mais diversos discursos, mas para justificar as mais diversas práticas, o que torna necessário melhor delimitá-lo para evitar, nas palavras de Dagnino (2004; 2006), uma “confluência perversa” entre diferentes projetos políticos.

Após a apresentação desse debate, foi realizado um resgate histórico da política ambiental brasileira, com o foco no processo de constituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e de um amplo quantitativo de áreas protegidas.

Finalmente, procuramos evidenciar um instrumento específico de gestão dessas Unidades de Conservação: os conselhos gestores. Analisamos a base legal que o fundamenta e percebemos que, ao considerarmos o arcabouço jurídico existente, há uma série de avanços visando estabelecer processos participativos na gestão das Unidades de Conservação.

E, do mesmo modo que são evidentes os avanços legais, também o são os avanços quantitativos concernentes à implantação desses processos participativos: estão surgindo anualmente dezenas de conselhos gestores de Unidades de Conservação e também em outras áreas relacionadas e em várias escalas (Conselhos Municipais de Meio Ambiente, Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural, Comitês de Bacia Hidrográfica, etc).

Enfim, são cada vez mais numerosos espaços participativos no interior do processo decisório das políticas públicas ambientais. Como exemplo mais ilustrativo desta “abertura democrática”, podemos citar a Conferência Nacional do Meio Ambiente, um amplo processo de discussão acerca da política ambiental brasileira, realizada a cada dois anos nas mais variadas escalas e que é responsável pelo estabelecimento das diretrizes do Ministério do Meio Ambiente.

Constatamos, portanto, que há atualmente tanto uma consistente base legal, como também um discurso com o objetivo de integrar a proteção dos recursos naturais com a participação das populações na gestão desses, o que resulta em um avanço quantitativo desses processos.

Porém, como já afirmado na Introdução, nem “discursos”, nem “embasamentos legais”, nem “avanços quantitativos” nos encaminham, necessariamente, a processos participativos satisfatórios.

No próximo capítulo buscaremos compreender como estão atualmente, no “mundo real”, no “chão de fábrica”, os conselhos gestores de uma categoria específica de Unidade de Conservação, as Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Para isso, em um primeiro momento abordaremos as especificidades dessa categoria e, depois, apresentaremos a percepção dos gestores acerca dos espaços participativos que estão sendo instituídos.

Já o Terceiro Capítulo abordará especificamente duas Áreas de Proteção Ambiental (APA da Baleia Franca/SC e APA de Guaraqueçaba/PR), analisando como os conselheiros percebem os conselhos instituídos.

Buscaremos compreender, assim, como os gestores públicos (no Segundo Capítulo) e como os conselheiros (no Terceiro Capítulo) avaliam essa nova forma de gestão ambiental pública, identificando a percepção acerca dos seus principais avanços, dos seus obstáculos e, também, das estratégias que estão sendo estabelecidas para torná-los mais efetivos.

SEGUNDO CAPÍTULO

Processos participativos em APAs: panorâmica do contexto nacional

Introdução

No capítulo anterior foi apresentado o processo de constituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e do espaço jurídico-institucional denominado “conselho gestor”, o qual é legalmente obrigatório e tem como atribuição possibilitar que a gestão desses territórios seja mais efetiva e democrática.

Neste capítulo, o foco incide na categoria de Unidade de Conservação objeto dessa pesquisa, a Área de Proteção Ambiental (APA). Para isso abordaremos a concepção de gestão ambiental imbuída na conformação desta categoria de Unidade de Conservação e apresentaremos suas especificidades em relação às outras. A linha de argumentação contempla também uma avaliação das possibilidades de que o arranjo institucional proposto possibilite, ao menos teoricamente, o desencadear de processos de co-gestão adaptativa.

Em um segundo momento, será apresentada e avaliada a situação atual dos conselhos gestores das 31 APAs Federais existentes no Brasil. Como estratégia de coleta de dados foi utilizado um questionário³³, o qual foi aplicado aos gestores das APAs no mês de Abril de 2008, durante o 1º Encontro Nacional de APAs Federais, promovido pela Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável do ICMBio.

2.1 As Áreas de Proteção Ambiental no contexto do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

2.1.1 Histórico de criação das APAs

No primeiro capítulo evidenciamos que o Brasil possui um sistema de áreas protegidas constituído por diferentes categorias de Unidades de Conservação, sendo algumas de proteção integral, nas quais somente o uso indireto dos recursos ambientais é permitido e outras de uso sustentável. Neste último grupo é possível que as populações residam e utilizem os recursos ambientais, desde que de maneira sustentável e visando o desenvolvimento local e a melhoria da qualidade de vida.

³³ De caráter quantitativo e construído a partir das dimensões estabelecidas na matriz de análise adotada na pesquisa.

Dentre essas Unidades de Conservação de uso sustentável encontramos as APAs, que somam uma área total de mais de trinta e cinco milhões de hectares do território brasileiro (considerando-se apenas as federais e estaduais).

Esta categoria de Unidade de Conservação foi criada no início da década de 1980, a partir da proposição do então Secretário Especial da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), Paulo Nogueira-Neto. De acordo com o proponente, sua criação baseou-se nos modelos europeus de proteção de paisagens culturais, a exemplo dos Parques Naturais existentes em Portugal e na França, um tipo de área protegida que contém propriedades privadas em seu território. Entre os objetivos de criação dessa categoria estavam: a existência de um instrumento mais adequado para a proteção do entorno de Unidades de Conservação de proteção integral; e a esperança de criar Unidades de Conservação em áreas com ocupação humana, nas quais a indenização e relocação da população fossem consideradas inviáveis.

As APAs foram instituídas por meio da Lei Federal nº 6.902/1981 (lei esta regulamentada pelo Decreto nº 88.531/1983), sendo posteriormente detalhadas suas atribuições na Resolução Conama nº 10/1988 (que dispõe sobre urbanização e atividades agropecuárias no interior da Unidade e estabelece como dois de seus instrumentos de gestão o licenciamento ambiental e o zoneamento ecológico-econômico) e no Decreto nº 99.274/1990 (que dispõe a respeito das proibições e restrições de uso dos recursos naturais no interior das APAs).

A partir de 2000, com a aprovação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação através da Lei Federal nº 9985/2000, esta categoria foi definida como

“área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.” (Lei nº 9.985/2000, Art. 15).

As APAs são Unidades de Conservação que visam, portanto, ao mesmo tempo conservar uma área do ponto de vista ecológico, garantir a qualidade de vida para sua população, e promover o desenvolvimento através do uso sustentável dos recursos naturais e do ordenamento do solo (GUARYASSU, 2003; CÔRTE, 1997).

Como marcos importantes dessa categoria, podemos citar a criação da primeira APA Federal em 1982 (APA de Petrópolis/RJ), os primeiros zoneamentos em 1988 (nas APAs da Bacia do Descoberto e de São Bartolomeu-DF) e a primeira tentativa de elaborar um planejamento integrado e participativo, em 1992 (na APA da Mantiqueira/MG). Em 1995 foi elaborado por pesquisadores da Universidade Federal de Viçosa o “Roteiro metodológico para zoneamento de áreas de proteção

ambiental” e o Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA) financiou o planejamento e a implementação de três APAs (Guaraqueçaba/PR, Cananéia-Iguape-Peruíbe/SP e Carste Lagoa Santa/MG). Em 2001, foi elaborado pelo Ibama o “Roteiro Metodológico para gestão de Área de Proteção Ambiental”. (GUARYASSU, 2003; CÔRTE, 1997)

No debate internacional sobre categorização de áreas protegidas, as APAs são incluídas na Categoria V da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN³⁴), considerada como:

“superfície de terra, podendo incluir costas e mares, na qual as interações do ser humano e a natureza ao longo dos anos produziu uma zona de caráter definido, com importantes valores estéticos, ecológicos e/ou culturais, e que freqüentemente abriga uma rica diversidade ecológica”. (www.iucn.org.br)

Esta categoria da UICN contempla também as Reservas da Biosfera e os Parques Naturais europeus que, assim como as APAs: (1) consideram a presença de propriedades privadas e públicas; (2) admitem o uso sustentável dos recursos; (3) possuem (pelo menos teoricamente) um sistema de planejamento com ordenamento territorial a partir de zoneamento, com zonas com diferentes graus de proteção, restrições e permissões; e (4) adotam um sistema de gestão realizado de forma participativa e que visa contribuir com a melhoria da qualidade de vida da comunidade residente (VIANA & GANEM, 2005; MORAES, 2001; IBAMA, 2001; www.iucn.org.br).

De acordo com Ibama (2001), áreas protegidas dessa categoria estimulam um “planejamento biorregional”, propiciando a criação de “corredores ecológicos” que possibilitam a comunicabilidade entre “áreas-núcleo de proteção”.

“Afim, estas [as APAs] abrangem áreas extensas, contêm áreas-núcleo de proteção integral, orientam o ordenamento territorial e o uso sustentável dos recursos naturais através de processos sociais consensuados que resultam na melhoria da qualidade de vida das comunidades locais. Quando extensas, as APAs podem ser geridas de forma semelhante a uma biorregião (...)” (IBAMA, 2001: 23)

Na década de 1980, foram criadas quatorze APAs Federais. Na década seguinte mais doze e, na década de 2000, até agora, outras cinco. Existem atualmente 31 Unidades de Conservação desta categoria sob responsabilidade do Ibama/ICMBio (*Tabela 03*), distribuídas nos mais diferentes biomas (*Tabela 04*).

³⁴ A UICN é considerada a mais importante instituição internacional voltada à conservação ambiental. Surgiu em 1965 e tem, em sua estrutura, a Comissão Mundial de Áreas Protegidas (CMAP). Assim como a Lei do SNUC esta Comissão também criou categorias de Unidades de Conservação, dividindo-as em seis grupos, que vão desde as mais restritivas, nas quais a proteção deve ser integral até as áreas menos restritivas nas quais é possível o uso sustentável.

Tabela 03: Áreas de Proteção Ambiental federais.

	Área de Proteção Ambiental	UF	Data criação	Área (hectares)
01	Petrópolis	RJ	13/09/1982	59.049
02	Mananciais do Rio Paraíba do Sul	SP	13/09/1982	310.000
03	Piaçabuçu	AL	21/06/1983	9.143
04	Bacia do Rio São Bartolomeu ³⁵	DF	07/11/1983	82.967
05	Bacia do Rio Descoberto	DF/GO	07/11/1983	35.588
06	Cairuçu	RJ	27/12/1983	32.688
07	Guapimirim	RJ	25/09/1984	13.961
08	Jericoacoara ³⁶	CE	20/10/1984	6.800
09	Cananéia-Iguape e Peruíbe	SP	23/10/1984	234.000
10	Serra da Mantiqueira	MG/SP/RJ	03/06/1985	422.873
11	Guaraqueçaba	PR	31/10/1985	313.484
12	Fernando de Noronha	PE	05/06/1986	2.700
13	Igarapé Gelado	PA	05/05/1989	21.600
14	Cavernas do Peruaçu	MG	26/09/1989	143.866
15	Carste de Lagoa Santa	MG	25/01/1990	35.600
16	Morro da Pedreira	MG	26/01/1990	97.168
17	Serra de Tabatinga	MA/TO	06/06/1990	61.000
18	Ibirapuitã	RS	20/05/1992	318.000
19	Anhatomirim	SC	20/05/1992	3.000
20	Barra do Rio Mamanguape	PB	10/09/1993	14.640
21	Delta do Parnaíba	PI/CE/MA	28/08/1996	313.800
22	Serra de Ibiapaba	CE/PI	26/11/1996	1.592.550
23	Chapada do Araripe	CE/PE/PI	04/08/1997	1.063.000
24	Ilhas e Várzeas do Rio Paraná	PR/MS	30/09/1997	1.003.059
25	Costa dos Corais	AL/PE	23/10/1997	413.563
26	Meandros do Rio Araguaia	GO/MT/TO/PA/AM	02/10/1998	357.126
27	Baleia Franca	SC	14/09/2000	156.100
28	Nascentes do Rio Vermelho	GO	27/09/2001	176.159
29	Planalto Central	DF/GO	10/01/2002	504.000
30	Bacia do Rio São João / Mico Leão Dourado	RJ	27/06/2002	150.700
31	Tapajós	PA	13/02/2006	2.069.486
	TOTAL			10.302.007

(Fonte: Viana (2005) e, para unidades criadas após 2004, www.icmbio.gov.br)

³⁵ A APA Bacia do Rio São Bartolomeu teve a responsabilidade de sua gestão transferida para o governo do Distrito Federal em 1996.

³⁶ A APA de Jericoacoara (CE) deixou formalmente de existir em 2007. Uma parte virou Parque Nacional e outra foi “desanexada”.

Tabela 04: Distribuição das APAs Federais por bioma

Bioma	Quantidade de APAs Federais	Somatório da área das APAs Federais (ha)
Amazônia	02	2.071.086
Caatinga	02	2.655.550
Cerrado	10	1.420.081
Pantanal	0	-
Marinho Costeiro	10	1.587.159
Mata Atlântica	06	2.249.364
Pampa	01	318.767
<i>Total</i>	<i>31</i>	<i>10.302.007</i>

(Fonte: <http://apasbrasileiras.criadordesites.com.br/>)

A área total ocupada por estas Unidades representa aproximadamente 10 milhões de hectares, o que equivale a 18,45% das Unidades de Conservação de Uso Sustentável e 10,64% da soma de área de todas as Unidades de Conservação Federais.

Tabela 05: Evolução da criação, por número de unidades e superfície total (em hectares), de Unidades de Conservação Federais

Período	APAs		Ucs de Proteção Integral		Ucs de Uso Sustentável		Total	
	Nº	Área (há)	Nº	Área	Nº	Área	Nº	Área
Antes de 1983	2	369.049	47	11.256.430	13	889.197	60	12.145.627
1983 a 1985	9	1.151.504	8	2.727.851	22	1.371.530	30	4.099.381
1986 a 1990	6	361.934	23	2.826.471	26	9.909.202	49	12.733.672
1991 a 1995	3	335.640	1	17.332	10	782.946	11	800.279
1996 a 2000	7	4.899.198	10	1.531.044	26	8.513.488	36	10.044.532
2001 a 2004	3	830.859	20	10.236.410	39	6.572.277	59	16.808.687
2005 a hoje	1	2.069.486	21	11.048.866	32	12.070.431	53	23.119.297
TOTAL	31	10.302.007	130	39.644.404	168	40.109.071	298	79.753.475

(Fonte: VIANA, 2005 e, para unidades criadas após 2004 e até agosto de 2008, www.icmbio.gov.br)

Tabela 06: Evolução da criação, por número de unidades e superfície total, de Unidades de Conservação Federais

Período	Porcentagem de APAs criadas em relação a Ucs do grupo de uso sustentável		Porcentagem de APAs criadas em relação ao total de Ucs		Porcentagem de Ucs do grupo de uso sustentável em relação ao total de UCs	
	Quanto ao número	Quanto à área	Quanto ao número	Quanto à área	Quanto ao número	Quanto à área
Antes de 1983	15,38	41,50	02,89	03,04	21,67	7,32
1983 a 1985	40,90	83,96	30,00	28,09	73,44	33,46
1986 a 1990	23,08	3,65	12,24	2,84	53,06	77,80
1991 a 1995	30,00	42,87	27,27	41,94	90,90	97,83
1996 a 2000	26,92	57,55	19,44	48,88	72,22	84,76
2001 a 2004	7,69	12,64	5,08	4,94	66,10	30,47
2005 a hoje	3,12	17,15	1,89	8,95	60,38	52,21
TOTAL	18,45	25,68	10,64	12,92	56,37	50,29

(Fonte: VIANA, 2005 e, para unidades criadas após 2004 e até agosto de 2008, www.icmbio.gov.br)

Além das 31 APAs federais, existem também 112 APAs estaduais, sendo cinco na região Centro-Oeste, dez na Região Sul, dez na Região Norte, vinte e seis no Sudeste e sessenta e uma no Nordeste, somando mais de 25 milhões de hectares. (COZZOLINO, 2006). Não foram encontrados, porém, dados sistematizados sobre as APAs municipais.

2.1.2 Características específicas

É interessante notar, como o faz Cozzolino (2006), que ao analisarmos as APAs apenas no que tange às restrições impostas pela sua existência em determinado território³⁷, percebemos que a maior parte destas restrições já está estabelecida em outras bases legais (Código Florestal, Lei de Crimes Ambientais...). Para o autor, restrições como ordenamento de uso do território, controle e normatizações ao desenvolvimento de atividades potencialmente degradantes ao meio ambiente, terraplanagens, proteção de espécies raras entre outras, devem ser consideradas como coações que, apesar de já contidas em outros instrumentos jurídicos, por motivos didáticos e operacionais demandam a estrutura legal de uma Unidade de Conservação para serem efetivas.

Nessa perspectiva, se o objetivo das APAs for somente restritivo, elas não têm razão de existir. Sua existência significa apenas a assunção, por parte do governo, que uma política ambiental para todo o território nacional é inviável, e por isso é necessário criar APAs em áreas específicas que exigem atenção especial.

Por isso é fundamental deixar claro que os objetivos de uma APA não são somente

³⁷ Conforme especificado em seus instrumentos legais (Resolução Conama 10/1988, Decreto 99.274/1990, Lei do SNUC, etc.)

restritivos, e sim que a criação dessa categoria intenta o desenvolvimento de um processo de planejamento territorial.

Considerando-se, portanto, as especificidades das APAs em relação às outras categorias de Unidades de Conservação estabelecidas, pode-se perceber que ela é a única categoria que pretende, ao mesmo tempo, conservar a diversidade ecológica, promover o uso direto e sustentável dos recursos e disciplinar a ocupação humana, visando o estabelecimento de um processo de desenvolvimento territorial sustentável. Pretende, portanto, transcender a dicotomia entre “conservação” e “desenvolvimento”.

Como especificidade desta Unidade, podemos citar também que é a única categoria em que o SNUC prevê a formação de um conselho sem determinar se o mesmo deve ser de caráter jurídico consultivo ou deliberativo³⁸. Além disso, é a única categoria (excluindo-se as Reservas Particulares de Patrimônio Natural) que não tem zona de amortecimento³⁹ e que permite terras de domínio particular em seu interior, questão cujas conseqüências merecem ser melhor detalhadas.

No que concerne à dominialidade das terras, percebemos que, ao permitir propriedades privadas em seu interior a situação dominial das terras não se altera quando uma APA é criada. Mas, ao mesmo tempo em que não é exigida a desapropriação, o uso econômico dos recursos deve ser disciplinado através de normas e regras que visem compatibilizá-lo com a proteção da natureza no longo prazo. Essas limitações de natureza ambiental em uma propriedade privada inserida na APA podem ocorrer em razão da incidência do princípio da função social da propriedade, desde que elas (as limitações) não inviabilizem economicamente a propriedade, o que caracterizaria em uma desapropriação indireta, isto é, uma desapropriação na qual, ao mesmo tempo em que o direito de “ter” permanece inalterado, o direito de “usufruir” é afetado. (CABRAL, CÔRTE & SOUL, 2000; PAIVA, 2003; VIANA & GANEM, 2005; BRITO, 2000)

De acordo com Cabral *et al*, 2002 (apud VIANA & GANEM, 2005) esse risco da desapropriação indireta por meio de uma regulação que inviabilize economicamente a propriedade exige que o processo de regulamentação das atividades no interior da Unidade seja feito de forma muito criteriosa, principalmente em regiões em que o potencial econômico da propriedade é maior.

³⁸ Como não está determinado na Lei do SNUC se o conselho das APAs é de caráter consultivo (como o dos Parques, Reservas Biológicas, Estações Ecológicas, Florestas Nacionais entre outras categorias) ou deliberativo (como o das Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável), cada APA criou o conselho com um caráter diferente. Isto só mudou em 2003, com o Parecer 005/CONJUR/MMA/2003, que definiu que conselhos de APAs devem ser consultivos, pois tratam de decisões referentes a territórios que possuem propriedades privadas em seu interior. Tal decisão gerou uma série de conflitos no interior de conselhos que possuíam caráter deliberativo e tiveram de mudar para consultivo, como foi o caso da APA de Guaraqueçaba/PR. Esse debate será melhor detalhado no Quarto Capítulo.

³⁹ “entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade” (Lei 9985/2000, Art. 2º, XIX).

Para o autor, estabelecer restrições ao uso do direito de propriedade sem compensação alguma - como é o caso das APAs - é uma situação potencialmente geradora de conflitos. E, considerando-se que a Lei do SNUC não é clara no que concerne a essas limitações e apenas afirma que, *“respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada”*, este potencial conflitivo torna-se ainda mais evidente.

Essa questão foi tratada também por Cabral, Côrte & Soul (2000):

“O intuito de tratar aspectos ligados a questões relacionadas a limitações administrativas ao direito de propriedade, num texto que tem por objetivo discutir a temática da gestão ambiental em APA decorre do fato de uma APA ser, antes de tudo, um diploma legal que interfere no exercício deste direito, também legalmente constituído, restringindo-o, sem que haja a perspectiva de desapropriação. Este fato gera conflitos que precisam ser bem compreendidos para que o sistema gestor possa equacioná-los de maneira adequada.” (CABRAL, CÔRTE & SOUL, 2000: 122)

Diante disso, se torna uma questão candente para a gestão das APAs: quais os limites da intervenção estatal sobre a propriedade privada? Ou ainda, como conciliar os “interesses comuns” da Unidade de Conservação com os “interesses particulares” dos proprietários e com a “função social” da propriedade?

Outro conflito muito comum refere-se às relações entre os diferentes órgãos públicos responsáveis pela gestão do território, havendo uma sobreposição de atribuições, muitas vezes de maneira fragmentada e desordenada. Para exemplificar esse potencial conflito cabe mencionar dois instrumentos de gestão ambiental das APAs: o licenciamento ambiental das atividades potencialmente poluidoras e os Planos de Manejo.

No que se refere ao licenciamento ambiental, conforme a Resolução Conama nº 237/1997, é obrigatório que haja manifestação da autoridade responsável pela gestão da unidade de conservação quanto aos empreendimentos que serão inseridos no interior da Unidade. O órgão licenciador é obrigado, portanto, a ouvir o responsável pela gestão da Unidade de Conservação, seja o chefe da Unidade, seja o conselho gestor, em todos os empreendimentos passíveis de licenciamento.

De acordo com o tipo de obra a ser licenciada e a área de abrangência dessa obra e de seus impactos, o licenciamento é competência ou dos órgãos municipais (quando os impactos decorrentes são de abrangência local), ou dos estaduais (quando os impactos são regionais), ou ainda do federal (quando são impactos interestaduais). Ainda que inserida em uma APA, a competência para o licenciamento de uma obra não está vinculada, portanto, à esfera governamental responsável pela gestão da Unidade, mas à natureza do impacto ambiental (municipal, regional, nacional...). E, geralmente, os impactos nestas Unidades de Conservação são de âmbito local ou

regional, portanto, de competência dos órgãos municipais e estaduais de licenciamento.

Considerando-se esta obrigatoriedade de anuência do gestor da Unidade de Conservação, que conseqüentemente exige a participação de outro órgão além do licenciador, de uma esfera de governo diferente, como fazer isso ao mesmo tempo de maneira ágil e participativa? Como não haver sobreposição e sim complementaridade entre as diferentes esferas responsáveis pela gestão?

Vamos ao segundo exemplo de conflitos entre esferas de governo, o relativo aos Planos de Manejo.

Toda Unidade de Conservação, incluindo as APAs, deve ter um Plano de Manejo, documento responsável pelo norteamento da gestão da Unidade de Conservação. Este Plano de Manejo necessita conter, no mínimo, um diagnóstico da Unidade de Conservação (em seus múltiplos aspectos sociais, ecológicos, econômicos...), um zoneamento ambiental (com a definição de diferentes restrições e usos dos recursos naturais, dependentemente das zonas) e programas ambientais.

Porém, como afirma Viana & Ganem (2005), estes planos de manejo de Unidades de Conservação, quando existem, são instrumentos extremamente caros, de difícil elasticidade (pois são instrumentos legais), de difícil revisão e que, geralmente, não conseguem acompanhar o processo dinâmico do território.

“O zoneamento deve se constituir num instrumento permanente do processo de planejamento e não num estado ideal congelado em mapas por anos e anos. A forma como o zoneamento tem sido considerado tem contribuído para que este se mostre ineficaz, como instrumento facilitador na tomada de decisões e na mediação de conflitos entre o uso de solo e a conservação dos recursos naturais. As dificuldades apontadas acima, muitas vezes, se referem à forma como o zoneamento é elaborado e considerado” (CÔRTE, 1997: 95-96)

Mas, além de custosos e estáticos o problema maior se refere à relação entre os Planos de Manejo e os Planos Diretores Municipais. Observa-se que, nas duas APAs estudadas com maior profundidade, a relação entre o órgão federal responsável pela Unidade (e pelo Plano de Manejo) e os órgãos municipais (responsáveis pelos Planos Diretores) é extremamente frágil e de pouco diálogo (apesar da existência dos conselhos gestores que, pelo menos teoricamente, deveriam contribuir para essa inter-relação e construção conjunta de instrumentos de planejamento territorial). Como resultado, observa-se nas duas APAs processos de planejamento territorial sem uma vinculação direta entre as diferentes esferas responsáveis, criando, assim, mais uma “oportunidade” para os conflitos.

Estas ponderações levam a inferir que o processo de gestão de uma APA não é apenas um

ajuste do método tradicional de gestão de Unidades de Conservação, é necessário um novo paradigma de planejamento e gestão, com alto grau de participação e integração entre os diferentes atores da sociedade civil e do poder público.

Na próxima seção será discutida a situação atual de implementação desse “novo paradigma de planejamento e gestão”, observando como os gestores avaliam os espaços de participação existentes.

2.2 As Áreas de Proteção Ambiental hoje: uma panorâmica

Como já afirmado, existem atualmente 31 APAs Federais, totalizando mais de 10 milhões de hectares divididos nos mais diferentes biomas. Esta parte da dissertação visa tecer uma panorâmica sobre a situação atual desta categoria de Unidade de Conservação e, para isso terá como base de pesquisa:

- dados sistematizados no livro “Efetividade de gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil” (IBAMA & WWF-BRASIL, 2007), resultante de ampla pesquisa sobre a atual situação das unidades de conservação federais através do método RAPPAM – *Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management*.
- questionário elaborado e aplicado aos gestores dessas Unidades de Conservação durante o 1º Encontro Nacional das APAs Federais, realizado em Abril de 2008;

2.2.1 Contribuições do RAPPAM

Os dados referentes à efetividade de gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil são resultado de um trabalho realizado nos anos de 2005 e 2006 conjuntamente pelo Ibama e WWF-Brasil, através do método RAPPAM – *Rapid Assessment and Priorization of Protected Area Management*. Este método visa estabelecer ferramentas de avaliação rápida e de priorização de manejo das Unidades de Conservação.

O desenvolvimento da supracitada pesquisa teve como instrumentos: (1) a aplicação de questionários com gestores das Unidades de Conservação; (2) a realização de eventos regionais; e (3) o desenvolvimento de oficinas de planejamento. Envolveu no total 452 pessoas e 245 Unidades de Conservação Federais, totalizando 85% das existentes.

A pesquisa abrangeu três temas: “análise do contexto”, “análise da efetividade de gestão”, e “análise do Sistema de Unidades de Conservação”.

Os dados foram sistematizados por grupos de categorias de Unidades de Conservação: Parques Nacionais e Refúgios da Vida Silvestre; Reservas Biológicas e Estações Ecológicas; Florestas Nacionais; Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável e; Áreas de Proteção Ambiental e Áreas de Relevante Interesse Ecológico. Serão aqui apresentados os dados deste último grupo, o qual envolveu um total de 28 APAs - todas menos as APAs de Jericoacoara (CE), Bacia do Rio São Bartolomeu (DF) e Tapajós (PA) - e de 6 ARIES.

Sobre o primeiro tema, a “análise do contexto”, este teve como objetivo compreender a importância biológica e socioeconômica da UC, além das pressões, ameaças e vulnerabilidades existentes.

De acordo com a pesquisa as APAs possuem uma alta importância biológica e social, sendo que as pontuações mais altas foram referentes, no que tange aos aspectos biológicos, à representatividade ecológica, à alta biodiversidade, à existência de ecossistemas reduzidos e à redução de população. Já no que tange aos aspectos socioeconômicos, as pontuações mais altas diziam respeito ao valor educacional das Unidades de Conservação e aos benefícios advindos de sua existência.

Outro item pesquisado dizia respeito à vulnerabilidade das Unidades de Conservação. Como resultado, os principais fatores apontados para essa vulnerabilidade foram: a fácil acessibilidade, favorecendo as atividades ilegais; a grande demanda por recursos naturais vulneráveis; a dificuldade de contratação e manutenção de funcionários; a dificuldade de monitoramento das atividades ilegais; e o valor de mercado dos recursos naturais.

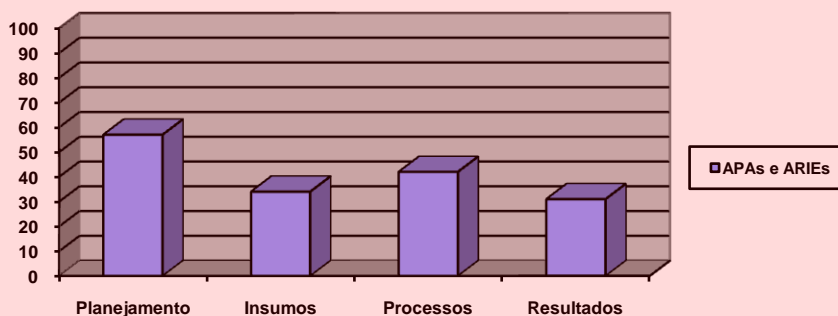
Esta pesquisa apontou também que as principais pressões e ameaças (encontradas e/ou potenciais) para as Unidades de Conservação são, de acordo com os gestores, as referentes à construção de infra-estruturas, à conversão do uso do solo, à disposição de resíduos, à expansão urbana, e, finalmente, aos impactos da presença de populações humanas.

Já no que concerne ao segundo tema, à “efetividade da gestão”, a pesquisa buscou medi-la no que se refere ao “planejamento”, aos “insumos existentes e necessários”, aos “processos existentes” e aos “resultados encontrados”. Cada um desses quatro temas se dividiu em itens e subitens.

O tema “planejamento” consistiu em questões referentes aos objetivos, ao amparo legal e ao desenho e planejamento da área. Sua nota média de efetividade de gestão foi de 57%. No que se refere ao tema “insumos necessários” as questões eram referentes aos recursos humanos, à comunicação e informação, à infra-estrutura e aos recursos financeiros. Sua nota média foi de 34%. As questões referentes a “processos” diziam respeito ao planejamento da gestão, à tomada de

decisão, e à pesquisa, avaliação e monitoramento. Sua média foi de 42%. Finalmente, no que se refere aos resultados, o índice atingido foi de 31%.

Gráfico 01: Avaliação da efetividade de gestão das APAs e ÁRIE (% de efetividade).



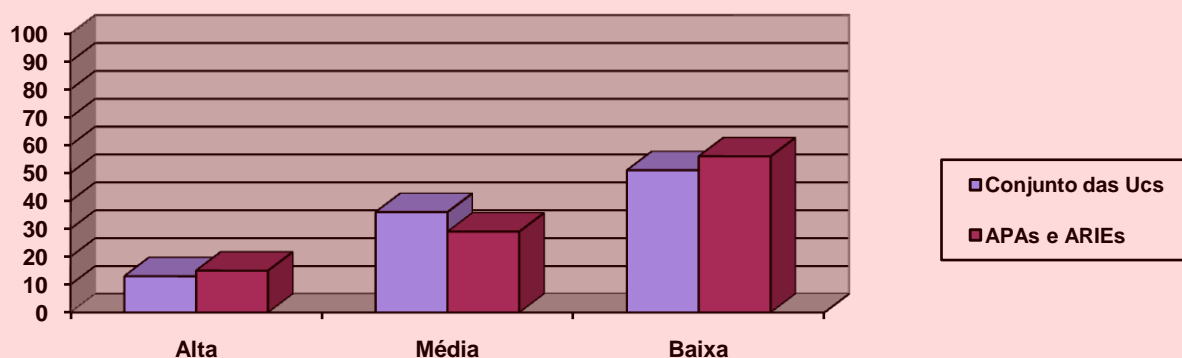
(Fonte: IBAMA & WWF BRASIL, 2007)

As pontuações mais altas, isto é, as áreas que os gestores consideram que as APAs são mais efetivas, referem-se aos subitens “processos de tomada de decisão” e “objetivos estabelecidos para as Unidades de Conservação”. Já as notas mais baixas, referem-se aos “recursos financeiros”, aos “recursos humanos”, ao “planejamento da gestão” e à “pesquisa, avaliação e monitoramento”, todas abaixo de 40% de efetividade de gestão.

Analisando os subitens de cada uma dessas temáticas anteriormente apresentadas, se observa que as piores notas foram as referentes à quantidade de servidores e à perspectiva financeira da Unidade de Conservação, ambas com índice abaixo de 10%. Para os gestores os maiores problemas na gestão das APAs dizem respeito, portanto, ao número reduzido de servidores e ao pouco dinheiro disponível para realizar as atividades necessárias.

Para completar, considerando-se todos os temas e todas as categorias de Unidades de Conservação, das 246 avaliadas, apenas 32 unidades (13%) apresentam alta efetividade de gestão, 89 (36%) apresentam média efetividade de gestão e em 125 (51%) a efetividade de gestão é baixa. No caso específico das APAs e ARIES, os números são, respectivamente 5 (15%), 10 (29%) e 19 (56%). A grande maioria das APAs, assim como a grande maioria das Unidades de Conservação, têm, portanto, de acordo com os dados apresentados pelo RAPPAM, uma baixa efetividade de gestão.

Gráfico 02: Avaliação da efetividade de gestão: comparativo das APAs e ÁRIEs com conjunto das categorias de UCs (% de efetividade).



(Fonte: IBAMA & WWF BRASIL, 2007)

2.2.2 Resultados dos questionários aplicados aos gestores de APAs

Conforme pôde ser observado no item anterior, a pesquisa desenvolvida pelo Ibama & WWF-Brasil objetivou analisar a gestão da Unidade de Conservação como um todo, da qual um de seus instrumentos de gestão são os conselhos gestores. Há, contido no item “planejamento”, um subitem denominado “conselho efetivo”. A nota média de efetividade de gestão, no caso das APAs e Áreas de Relevante Interesse Ecológico, foi de 52%. É interessante comparar esse resultado com o obtido nas outras categorias de Unidades de Conservação: nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável o índice foi de 19%, nas Estações Ecológicas e Reservas Biológicas a média foi de 25%, nos Parques Nacionais e Refúgios da Vida Silvestre foi de 45%, mesmo índice obtido nas Florestas Nacionais.

Percebe-se, portanto, que o grupo composto pelas APAs e Áreas de Relevante Interesse Ecológico obteve, ainda que um resultado baixo, o melhor resultado entre todas as outras categorias de Unidades de Conservação no que concerne aos espaços participativos. Porém, na supracitada pesquisa não são explicadas as razões dessas diferenças. Como hipótese, acreditamos que elas ocorrem em decorrência das especificidades dessa categoria de Unidade de Conservação (já discutidas no Terceiro Capítulo), especificidades às quais tornam os conselhos gestores instrumentos de gestão de maior relevância do que, por exemplo, em Unidades de Conservação de Proteção Integral.

Tendo como objetivo aprofundar os dados obtidos pelo RAPPAM na temática “conselhos

gestores”, mesmo não estando entre os objetivos iniciais da presente pesquisa, aproveitou-se a realização do *I Encontro Nacional das APAs Federais*⁴⁰ para aplicar um questionário com todos os funcionários que atualmente exercem cargos de chefia nas 29 APAs que estão sob gestão federal do Ibama/ICMBio⁴¹.

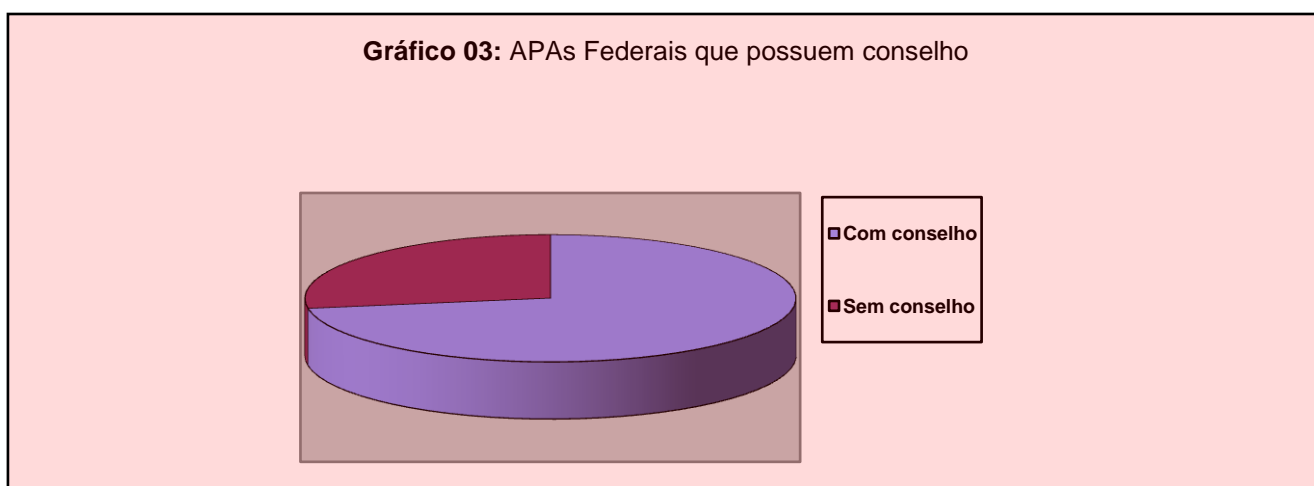
Das 29 Unidades de Conservação cujos gestores foram solicitados que respondessem o questionário, 26 o responderam, o que resulta em uma abrangência de 89,6% das APAs Federais do Brasil.

Este questionário aplicado teve suas questões divididas em três momentos: (1) perfil do servidor responsável pela gestão da Unidade de Conservação; (2) questões a respeito da existência ou não do conselho e sua estrutura atual; e (3) avaliação do conselho⁴².

No que se refere ao perfil do servidor, observa-se que todos possuem curso superior (completo ou incompleto), a maioria tem cursos de pós-graduação e há uma grande diversidade de formações, das ciências humanas (como sociologia, economia, psicologia, administração, comunicação e antropologia) às ciências biológicas e exatas (como oceanografia, biologia, geologia e engenharias).

Observou-se, também, que 18% dos gestores são filiados a algum partido político, 61% participam de associações, sindicatos ou ONGs e 58% participam de outros conselhos.

Já no que se refere à existência ou não de conselhos nas APAs, conforme pode ser visto nos dois gráficos a seguir, das 29 APAs Federais 21 delas possuem conselho. Os anos em que houve um maior número de criação destes foram os de 2001, 2004 e 2005.



⁴⁰ Realizado no primeiro semestre de 2008 e que contou com a presença de todos os gestores de APAs federais brasileiras

⁴¹ Das 31 APAs Federais, como já explicado anteriormente, a APA Jericoacoara (CE) deixou de existir em 2006 e a APA da Bacia do Rio São Bartolomeu (DF) teve sua gestão repassada para o governo do Distrito Federal.

⁴² Ver questionário completo nos *Anexos*.

Gráfico 04: Ano de criação dos conselhos das APAs Federais



Dentre os conselhos existentes, agora fazendo referência à estrutura dos conselhos, a pesquisa evidenciou que há uma grande variedade de desenhos, com número de cadeiras que variam de 13 a 49 instituições. Observou-se, também, que coexistem diferentes critérios de distribuição dessas.

No que concerne à “distribuição das cadeiras”, é interessante notar que, de acordo com o Decreto nº 4340/2002 (que regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação), os conselhos devem ter, “sempre que possível”, uma composição paritária entre os órgãos públicos e as instituições da sociedade civil. Esta determinação foi feita para evitar a criação de conselhos “chapa branca”, isto é, compostos majoritariamente por representações de órgãos públicos.

Das 21 APAs Federais que possuem conselhos, apenas 10 apresentam essa paridade, sendo que as outras possuem diferentes formas de divisão entre setores, todas com um número maior de representantes da sociedade civil do que dos órgãos públicos. Os dados evidenciaram que nessas outras 11 APAs com conselho instituído, há uma grande diversidade de arranjos institucionais concernentes à divisão entre os setores, como por exemplo: 33% governo, 33% usuários dos recursos e 33% ONGs; 33% governo, 33% comunidades, 33% outros setores; 25% governo, 50% comunidades e 25% outros setores etc.

É evidente que ter uma representação maior da sociedade civil do que do governo não necessariamente significa uma efetiva democratização na gestão, já que paridade não quer dizer apenas uma questão numérica (meio a meio), mas está relacionada à correlação de forças. E os conselheiros advindos do poder público possuem, de antemão, uma experiência muito maior com este tipo de espaço, conhecendo os “meandros da máquina pública”, além de já serem remunerados para isso. O mesmo ocorre com setores empresariais, nos quais alguns já têm até os “especialistas em conselhos”, cuja atividade principal é participar destes espaços públicos para defender os

interesses das empresas. Os conselheiros comunitários, por sua vez, não recebem para participar, não tiveram uma preparação prévia para tal, e estão deixando de trabalhar (pescar por exemplo) para se envolver nas reuniões e nos outros momentos de participação.

“A diversidade interna dos referidos campos abre a possibilidade de múltiplas clivagens e articulações no desenrolar dos processos deliberativos (...) a disputa por recursos, na maioria das vezes exíguos, os distintos projetos políticos que animam a participação, a diversidade na compreensão do que seja participar na formulação das políticas públicas, tudo isso torna o campo da sociedade civil, naturalmente heterogêneo, em um campo altamente fragmentado.” (TATAGIBA, 2002: 58)

Mas o importante é notar como cada Unidade de Conservação, apesar de uma legislação que indica uma composição que tenha como modelo a “paridade sempre que possível”, está adotando diferentes critérios para essa composição, de acordo com as diferentes especificidades locais e, também, no que se refere aos formuladores desses espaços, às suas diferentes concepções de gestão ambiental pública e de conselho.

Fazendo referência agora ao terceiro momento do questionário, o qual trata da avaliação do conselho, foram realizadas questões fechadas (nas quais os gestores davam notas) e questões abertas.

Nas questões fechadas os gestores avaliaram uma série de situações ideais, que foram estabelecidas previamente a partir da Matriz de Oakerson (1992) com as complementações advindas de outras pesquisas (conforme já detalhado na Introdução). Foi solicitado aos gestores que dessem uma nota de um a cinco para cada uma das situações ideais, observando se estas ocorriam ou não nos conselhos.

Posteriormente os dados foram tabulados e, conforme pode ser observado abaixo, de acordo com os gestores das Unidades, os conselhos das APAs Federais tiveram as seguintes notas para cada uma das situações ideais:

Tabela 07: Avaliação dos conselhos gestores das APAs Federais de acordo com os gestores

Legitimidade do conselho:	
Os conselheiros consideram o conselho como legítimo, isto é, é considerado como um importante espaço de argumentação e decisão.	4,40
O conselho é considerado legítimo pelo restante da população residente na UC e/ou área de entorno.	3,42
O conselho é considerado legítimo pelos outros setores do Ibama/ICMbio,	3,40
Interação entre os conselheiros:	
A relação entre os conselheiros e os gestores é positiva, cooperativa e produtiva.	3,80
A relação entre os conselheiros e o restante da população é positiva, cooperativa e produtiva.	3,60
A relação dos conselheiros entre si é harmoniosa, cooperativa e produtiva.	3,74
Representação e representatividade do conselho:	
Os diferentes interesses presentes no território da Unidade estão presentes no conselho.	4,15
Os conselheiros discutem previamente em suas entidades sobre a pauta das reuniões, compartilhando as decisões que serão tomadas.	2,65
Compromisso governamental:	
Os gestores da unidade (chefe e outros servidores) priorizam – inclusive financeiramente – o conselho entre suas ações de gestão.	3,55
As decisões do conselho são respeitadas e implementadas pelos gestores da UC.	4,15
Os gestores são transparentes com os recursos gastos e as ações desenvolvidas pela UC.	4,15
Comunicação:	
Há canais de comunicação entre os conselheiros e os servidores da Unidade que são utilizados de maneira freqüente e efetiva.	3,25
Há canais de comunicação entre os conselheiros entre si que são utilizados de maneira freqüente e efetiva.	2,90
Processos de aprendizagem:	
Os diferentes saberes (tradicional e científico) estão presentes no conselho e são respeitados por todos.	3,90
O conselho promove/recebe cursos e outros eventos de capacitação.	2,85
O conselho, frente às dificuldades, reage e se adapta de maneira positiva.	3,39
Interesses - cálculo da participação:	
Para um conselheiro, analisando os custos (tempo, dinheiro, stress...) e benefícios (defesa de interesses, novas relações interinstitucionais, prestígio...) de participar do conselho, é evidente que vale a pena participar ativamente do conselho.	3,58
Quanto ao Processo de criação do conselho:	
O conselho foi formado de maneira participativa, isto é, sua composição (número, paridade, territorialidade...) foi decidida participativamente e os conselheiros são eleitos, e não são escolhidos pelos gestores	4,11
Quanto à dinâmica do conselho:	
O conselho se reúne regularmente e o espaço entre as reuniões é adequado.	3,85
Praticamente todos os conselheiros estão presentes nas reuniões (há pouca falta).	3,05
Praticamente todos os conselheiros participam ativamente durante as reuniões e em outros eventos referentes à gestão da Unidade.	2,95
As câmaras técnicas, grupos de trabalho e outras instâncias do conselho são atuantes e efetivas.	2,31
Quanto às regras e normas existentes:	
O conselho possui um adequado número de instâncias além da própria plenária (grupos de trabalho, câmaras técnicas, comitês...)	3,25
As regras e decisões produzidas pelo conselho referem-se tanto a questões emergenciais e de curto prazo, como também a questões estratégicas de médio e longo prazo.	3,47
As regras e decisões produzidas pelo conselho (regimento, normativas, pareceres...) não são conflitantes com as regras existentes no território da Unidade de Conservação (Plano de Manejo, planos diretores, leis federais e estaduais...)	3,4
A legislação ambiental vigente no interior da UC e as normativas produzidas pelo conselho são aplicadas de maneira eficaz, justa (com equidade) e com divisão de responsabilidade entre os vários órgãos governamentais pertinentes.	2,52

Como pode ser observado, a grande maioria (quinze) das notas que os gestores deram aos conselhos ficaram concentradas no intervalo entre 3 e 4, havendo seis itens que foram pior avaliados e receberam notas no intervalo entre 2 e 3 e outros (cinco) que foram melhor avaliados e receberam notas no intervalo entre 4 e 5. A nota média para todos os itens foi de 3,45.

Os itens os quais os gestores deram uma melhor avaliação ao conselho, isto é, os **aspectos positivos** desse espaço de participação, dizem respeito:

- à legitimidade que os integrantes do conselho dão a este espaço. De acordo com os dados os gestores avaliam que os conselheiros – mais do que os próprios gestores e os outros setores do Ibama/ICMBio -, consideram o conselho gestor um espaço legítimo;
- à presença de diferentes interesses no interior do conselho. Para os gestores, o segundo ponto melhor avaliado refere-se à existência, no conselho, de uma grande gama de interesses, com um adequado número de representações presentes;
- ao respeito que os gestores têm com as decisões tomadas pelos conselheiros. Para os gestores, eles próprios respeitam as decisões tomadas pelos conselheiros, não havendo, portanto, um conflito entre a decisão tomada pelo conselho e a aplicação dessa decisão pelo gestor da Unidade de Conservação;
- a uma maior transparência na gestão em decorrência da existência do conselho. Para os gestores, com a criação dos conselhos a gestão da Unidade de Conservação se tornou mais transparente;
- ao processo de criação do conselho, considerado pelos gestores como bem participativo.

Por sua vez, as principais **fragilidades** dos conselhos das APAs Federais foram:

- a pouca atuação e efetividade das Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho. As Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho são instâncias criadas no interior do conselho a partir de demandas levantadas pelos conselheiros durante as reuniões. No desenho institucional da maioria dos conselhos⁴³ as Câmaras Técnicas e os Grupos de Trabalho são os principais espaços extra-plenária e têm, entre seus objetivos, discutir mais aprofundadamente os assuntos, elaborar pareceres e subsidiar as decisões dos conselheiros durante as reuniões das plenárias. De acordo com os gestores, a baixa efetividade destes espaços é o principal ponto negativo dos conselhos existentes;
- a baixa eficiência no que concerne à aplicação da legislação ambiental e das decisões do

⁴³ há diferenças entre os diferentes conselhos, mas que não foram trabalhadas nessa dissertação.

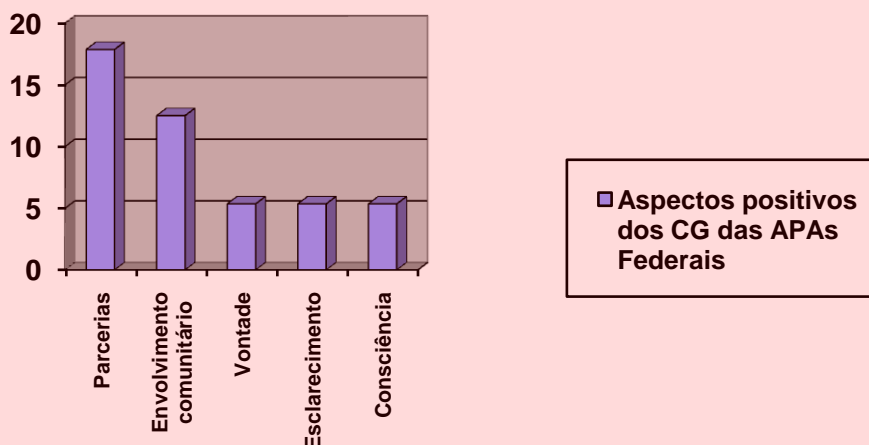
conselho. Os entrevistados consideram que há um pouco compartilhamento de responsabilidades entre os gestores e os demais entes responsáveis pela aplicação da legislação ambiental e das decisões do conselho. Ou seja, apesar da existência do conselho e do respeito que os gestores têm pelas decisões formuladas neste espaço, há pouca eficiência na aplicação destas decisões;

- a relação entre os conselheiros e as instituições que representam. Os gestores consideram que há uma deficiência na relação entre os representantes das instituições e suas instituições e que, devido a isso, não há uma efetiva representatividade dos diferentes interesses;
- a falta de cursos de capacitação. De acordo com os gestores há uma necessidade de cursos de capacitação para os conselheiros e estes não estão ocorrendo;
- a falta de canais de comunicação. É percepção dos entrevistados que deve haver mais canais de comunicação entre os conselheiros;
- a participação dos conselheiros ser pouco ativa. De acordo com os gestores, os conselheiros, mesmo quando presentes na reunião, não participam ativamente nem se comprometem efetivamente com a gestão da Unidade de Conservação.

Além de serem inquiridos a dar uma nota de um a cinco para esta série acima elencada de situações ideais, os gestores também citaram os três principais problemas e as três principais coisas boas do conselho das APAs que são responsáveis.

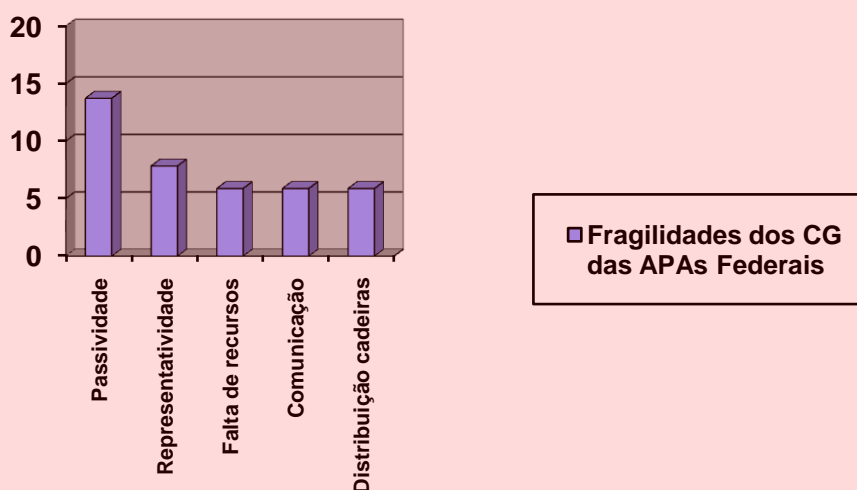
Estas questões foram abertas e as respostas foram primeiramente tabuladas em *Excel*. Após a tabulação, as afirmações recorrentes foram agrupadas e, conforme pode ser observado nos gráficos abaixo, os principais quesitos positivos da existência dos conselhos das APAs dizem respeito: (1) à ampliação das possibilidades de parcerias com a criação desse espaço; (2) ao maior envolvimento comunitário na gestão da Unidade; (3) à vontade de participar dos conselheiros; (4) à possibilidade de esclarecer dúvidas sobre a Unidade de Conservação e evidenciar seu papel enquanto instrumento de gestão; e (5) ao aumento, com a criação dos conselhos, da consciência ambiental dos conselheiros.

Gráfico 05: Principais aspectos positivos da existência dos conselhos gestores das APAs Federais, de acordo com os gestores (% as respostas)



Já as principais fragilidades dos conselhos das APAs são, de acordo com os gestores: (1) a passividade dos conselheiros; (2) questões referentes à representatividade das instituições presentes (ou porque determinados conselheiros não representam efetivamente a entidade que supostamente representam, ou porque não estão presentes representações de determinados interesses); (3) a falta de recursos financeiros e estrutura para a realização das reuniões do conselho; (4) problemas de comunicação entre os conselheiros e entre esses e os gestores; e (5) a forma de distribuição das cadeiras, sugerindo uma diferente composição.

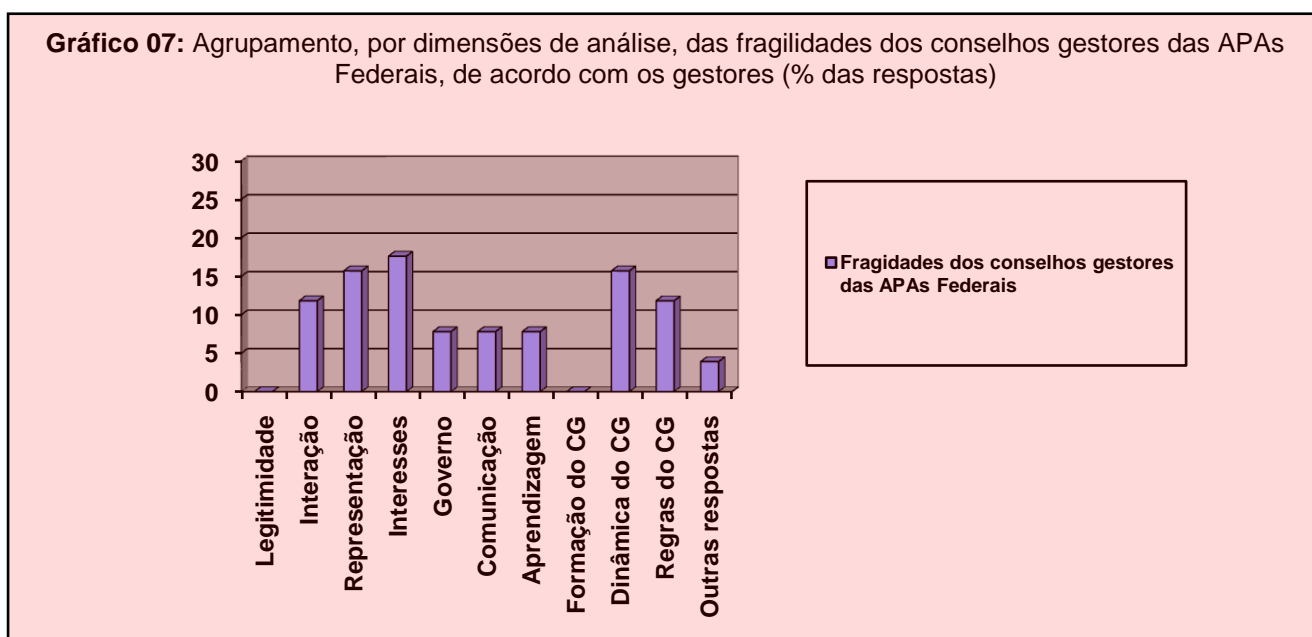
Gráfico 06: Principais fragilidades dos conselhos gestores das APAs Federais, de acordo com os gestores (% das respostas)



Ao fazermos o exercício de agrupar as respostas dos gestores nas dez dimensões de análise elaboradas (*descritas na Introdução*), observamos que as principais fragilidades dos conselhos

dizem respeito à dimensão “interesses”, com os gestores apontando que os conselheiros têm pouco interesse em participar do conselho e, quando participam, o fazem de maneira pouco propositiva/protagonista, predominando, ainda, uma participação passiva. Afirmções dos gestores relativas a essa dimensão somaram 17,6% das respostas.

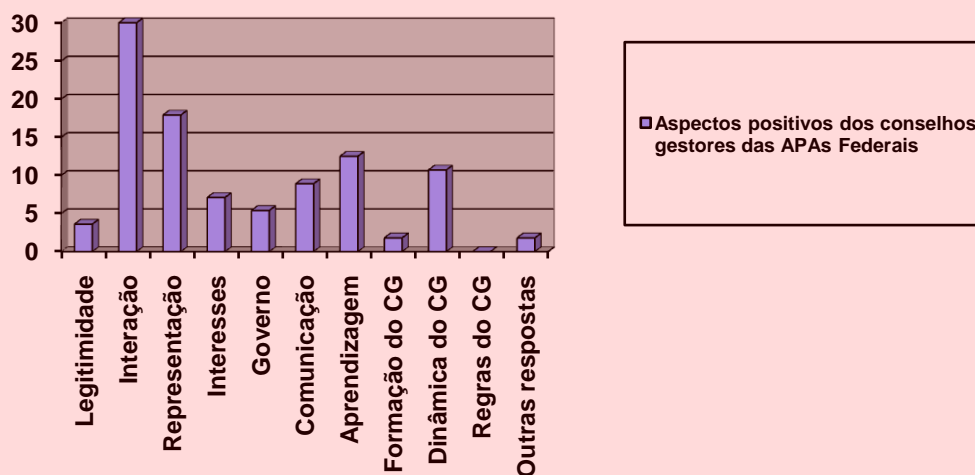
Como segunda dimensão mais criticada pelos gestores, podemos observar que há um empate entre afirmações referentes à dimensão “representação” - questionando tanto a pouca representatividade de determinadas instituições, quanto a ausência de determinados interesses -, e afirmações referentes à dimensão “dinâmica dos arranjos institucionais”, fazendo referência tanto a dificuldades de operacionalizar datas e locais, quanto à própria metodologia de condução das reuniões. Cada uma dessas dimensões representou 15,7% das respostas dos gestores.



Ao fazermos o mesmo exercício de agrupamento nas dimensões de análise com os pontos que os gestores consideram positivos nos conselhos, percebemos que a maior parte das respostas diz respeito à dimensão “interação”. Quase um terço (30,4%) das respostas dos gestores diziam respeito a temas dessa dimensão, evidenciando como, da perspectiva do gestor, a partir da existência do conselho há uma melhoria nas relações interinstitucionais, possibilitando novas parcerias e atividades conjuntas.

Após a dimensão “interação”, outra que foi muito recorrente foi a dimensão “representação”. Um percentual de 17,9% das respostas referia-se a esse tema, com afirmações apontando que, com a existência dos conselhos, há uma maior possibilidade de diferentes interesses co-decidirem sobre os rumos da Unidade de Conservação, tornando, portanto, a gestão deste território protegido mais democrática.

Gráfico 08: Agrupamento, por dimensões de análise, dos aspectos positivos dos conselhos gestores das APAs Federais, de acordo com os gestores (% das respostas)



2.3 Síntese do capítulo

Este capítulo teve como objetivo realizar uma panorâmica, identificar o “estado da arte”, dos processos participativos existentes nas Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Para isso, primeiramente centramos os esforços em uma melhor compreensão das especificidades dessa categoria específica de Unidade de Conservação, que visa conciliar, pelo menos teoricamente, “desenvolvimento” e “conservação”. Como pôde ser observado, foram criados até hoje cerca de 10 milhões de hectares de APAs Federais, além de 25 milhões de hectares de APAs Estaduais, tornando-se uma categoria com grande expressividade territorial e, ao mesmo tempo, com grandes polêmicas a respeito de sua efetividade e de suas razões de existência enquanto área protegida.

Após essa análise, apresentamos uma panorâmica da situação atual dos conselhos gestores das APAs Federais. Tal panorâmica foi sustentada em duas bases de dados: uma pesquisa realizada em 2007 pelo Ibama e WWF-Brasil acerca da efetividade das Unidades de Conservação; e a aplicação de um questionário aos gestores das APAs Federais.

Os dados coletados através desses dois esforços de pesquisa evidenciaram que:

- as APAs, assim como todas as outras categorias de Unidades de Conservação, possuem uma baixa efetividade de gestão;

- os conselhos gestores das APAs estão, de acordo com as lógicas locais e com as concepções de gestão ambiental pública de seus proponentes, sendo implementados através das mais diversas estratégias, com os mais diversos desenhos institucionais e com as mais diversas lógicas de funcionamento;
- os gestores dessas Unidades de Conservação consideram os conselhos como um importante espaço de estabelecimento de relações interinstitucionais e de parcerias, além de possibilitar um maior envolvimento comunitário, uma maior transparência e uma maior legitimidade na gestão das unidades de conservação;
- porém, apesar dos aspectos positivos supracitados e de todos os avanços encontrados em decorrência da criação desses espaços, de acordo com os mesmos gestores, as reuniões desses conselhos são pouco efetivas, os espaços extra-plenárias - como Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho - não estão funcionando adequadamente e os conselheiros são pouco propositivos, não ocorrendo uma participação protagônica neste espaço, nem um efetivo compartilhar de responsabilidades.

Considerando-se como pano de fundo os dados coletados e apresentados até aqui, no Terceiro Capítulo será realizada uma análise mais detalhada de duas APAs Federais (a APA da Baleia Franca/SC e a APA de Guaraqueçaba/PR), observando suas características gerais, seus arranjos institucionais (com foco nos conselhos) e os padrões de interação estabelecidos em decorrência desses arranjos. Essa análise será feita a partir do levantamento da percepção que os conselheiros têm sobre esses espaços de participação.

Já no Quarto Capítulo, a partir dos dados coletados durante o decorrer da pesquisa e dos avanços e desafios que estão emergindo com a criação dos conselhos, refletiremos a respeito das possibilidades de uma maior efetividade desses espaços de participação e a viabilidade, ou não, do estabelecimento de processos de co-gestão adaptativa.

TERCEIRO CAPÍTULO

Processos participativos em APAs: estudos de caso

Introdução

Após a apresentação de uma panorâmica das APAs no Brasil, este capítulo apresenta os resultados alcançados pela apreensão e análise dos processos participativos estabelecidos na gestão das Unidades de Conservação escolhidas para um estudo mais aprofundado: as APAs da Baleia Franca (SC) e de Guaraqueçaba (PR).

Para isso o capítulo está dividido em duas seções:

- *O território* – nesta seção é realizada uma análise socioambiental das referidas Unidades de Conservação. A análise refere-se, no que tange à Matriz de Oakerson (1992), às macro-variáveis “Resultados socioambientais” e “Atributos físicos e tecnologias utilizadas em sua apropriação e produção”
- *Os arranjos institucionais e os padrões de interação* – esta parte refere-se às duas outras macro-variáveis da referida matriz. É realizada, portanto, primeiramente uma análise dos arranjos institucionais instaurados com a criação dos conselhos gestores das Unidades de Conservação, abordando a maneira como o conselho foi criado, suas regras e sua dinâmica de funcionamento. Após, buscamos compreender os processos de interação existentes entre os diferentes participantes envolvidos.

Foram utilizados como base de dados, conforme descrito na Introdução, três fontes:

- *Pesquisa bibliográfica* – estudo da bibliografia existente a respeito das duas Unidades de Conservação e a região a qual estão inseridas e, estudo de documentos institucionais (do Ibama/ICMBio) sobre a Unidade de Conservação e sobre seu conselho gestor;
- *Observação participante dos processos participativos* – resultante da participação do pesquisador nas reuniões dos dois conselhos gestores e em outros momentos referentes aos processos participativos instaurados;
- *Percepção dos conselheiros* – coletada através de questionários quantitativos e sistematizada tendo como referência o modelo de análise utilizado.

3.1 O território: análise socioambiental

Para a análise socioambiental do território das duas Unidades de Conservação, realizou-se primeiramente uma pesquisa referente às suas características físicas e biológicas, complementada por seus históricos de ocupação e uso até chegar à criação das Unidades de Conservação, destacando seus principais problemas e potencialidades como novos espaços territoriais constituídos.

Para tanto, foram utilizadas nesta seção como fonte de dados, além da bibliografia já existente a respeito das duas Unidades de Conservação e as áreas na qual estão inseridas, uma parte do questionário aplicado com os conselheiros das duas Unidades. Este questionário tinha, entre suas questões, uma referente aos “principais problemas da APA” e outra referente às “principais coisas boas (existentes e potenciais) da APA”.

3.1.1 APA de Guaraqueçaba

É ampla a bibliografia existente a respeito da APA de Guaraqueçaba. Uma série de estudos já foram realizados, sendo tanto aqueles voltados especificamente à gestão da Unidade de Conservação⁴⁴, quanto também uma série de pesquisas de mestrado e doutorado, realizadas principalmente por alunos da Universidade Federal do Paraná - UFPR e da Pontifícia Universidade Católica - PUC-PR. A seguir apresentamos uma sistematização dessa bibliografia, além da análise de pesquisa quantitativa realizada com os conselheiros da Unidade de Conservação, desenvolvida especificamente para essa dissertação.

A APA de Guaraqueçaba foi criada no ano de 1985, através do Decreto Federal nº 90.883/85, com uma área de 313.484 hectares abrangendo os municípios de Guaraqueçaba (que tem todo seu território dentro da Unidade de Conservação, representando 74% da área desta), Antonina (16,1%), Paranaguá (8,4%) e Campina Grande do Sul (1,5%). Está inserida na Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e abarca, em seu interior, outras Unidades de Conservação: uma APA de jurisdição estadual, a Estação Ecológica de Guaraqueçaba, o Parque Nacional de Superaguí e duas Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN do Salto Morato e RPPN do Sebuí. (IBAMA; IPG & SEEC, 2005).

⁴⁴ Dos quais se destacam os diagnósticos realizados por Ibama & Ipardes (1995; 1997), Ibama (2002; 2003) e Ibama; IPG & SEEC (2005).

Tabela 08: Unidades de Conservação inseridas na APA de Guaraqueçaba

Denominação	Criação	Área	Municípios
Parque Nacional do Superaguí	Decreto nº 97.688/1989; Lei nº 9.513/1997	34.254,00	Guaraqueçaba
Estação Ecológica de Guaraqueçaba	Decreto nº 87.222/1982	13.638,90	Guaraqueçaba
APA Federal de Guaraqueçaba	Decreto nº 90.883/1985	313.484,00	Guaraqueçaba, Antonina, Paranaguá e Campina Grande do Sul
RPPN Salto Morato (Fundação O Boticário de Proteção à Natureza)	Portaria Ibama / 1996	819,18	Guaraqueçaba
RPPN de Sebuí (Gaia Operadora de Ecoturismo S/C Ltda)	Portaria Ibama / 2000	400,78	Guaraqueçaba
APA Estadual de Guaraqueçaba	Decreto nº 1228/1992	191.595,50	Guaraqueçaba, Antonina, Paranaguá, Campina Grande do Sul

(Fonte: MARANGON & AGUDELO, 2004)

No litoral sul brasileiro a área que compreende este complexo de Unidades de Conservação é uma das mais conservadas e relevantes do ponto de vista ecológico. Compreende ao mesmo tempo um dos maiores complexos estuarinos do mundo e um dos principais remanescentes da Mata Atlântica da Serra do Mar. O complexo estuarino de Guaraqueçaba engloba a maior porção da Grande Baía de Paranaguá, incluindo duas das cinco baías e possuindo dezenas de ilhas sedimentares, rochosas e oceânicas, duas praias e extensas áreas de manguezais e restingas (IBAMA, 2003). Sua representatividade ecológica pode ser vista na tabela abaixo.

Tabela 09: Representatividade da APA de Guaraqueçaba

Unidades Geográficas	Superfície (hectares)	Representatividade da APA (%)
Território Nacional	846.650.000	0,04
Floresta Atlântica original	1.000.000	0,31
Unidades de Conservação Nacionais	31.294.911	1,00
Território do Paraná	20.120.300	1,56
Cobertura vegetal original do Paraná	16.848.200	1,90
Floresta Atlântica atual	4.000.000	7,80
Cobertura Vegetal atual do Paraná	2.414.436	12,98
Reserva da Biosfera da Floresta Atlântica	1.600.000	19,60

(Fonte: IBAMA, 2003)

De acordo com Lange (1997) a área é composta majoritariamente por vegetação classificada como Floresta Ombrófila Densa Montana e Alto Montana - a qual ocupa praticamente a metade de seu território -, e Floresta Ombrófila Densa de Planície Fluvial e Restinga (*Tabela 10*).

Tabela 10: Formações vegetais da APA de Guaraqueçaba, área ocupada e representatividade

Tipo de formação vegetal	Área ocupada da APA (hectares)	Representatividade
Floresta Ombrófila Densa Montana e Alto-montana	166.601	52,90
Floresta Ombrófila Densa de Planície Fluvial e Restinga	90.299	28,68
Manguezais	18.127	5,76
Porção Estuário-Lagunar	39.858	13,66

(Fonte: LANGE, 1997)

A mesma autora cita estudos que identificaram a presença de 224 espécies de aves (das quais 45 são endêmicas no Sul do Brasil, 25 da Serra do Mar e 34 da Floresta Pluvial Atlântica, além de 8 estarem ameaçadas de extinção) e 140 espécies de mamíferos (das quais 17 são ameaçadas de extinção).

Para compreender melhor as razões da razoável manutenção ecológica dessa área, torna-se necessário adentrar em seu histórico de ocupação, que é determinante para a situação atual.

A região de Guaraqueçaba possui vestígios arqueológicos datados de até 6000 anos das populações sambaquianas e, posteriormente, indígenas carijó e tupiniquim. Esta população era estimada entre 6000 e 8000 habitantes quando da chegada dos primeiros europeus, em 1549, com a expedição de Hans Staden.

Posteriormente vieram imigrantes europeus, advindos de São Vicente (SP), em busca de ouro, encontrado nos rios da região. O processo de colonização ocorreu ao longo dos vales desses rios e o primeiro povoado é a Vila de Ararapira, fundada em 1767. Até a década de 1970 eram os rios as principais vias de escoamento da produção e de transporte; sua importância foi diminuindo com o progressivo processo de assoreamento e com a abertura da estrada estadual PR 405. (IBAMA; IPG & SEEC, 2005; MARANGON & AGUDELO, 2004)

De acordo com Pinho (2006), durante os séculos XVIII e XIX a pequena agricultura, a pesca artesanal e a extração madeireira eram os principais meios de subsistência da população da região. Dentre os diferentes produtos alimentícios, somente a produção de banana era comercializada. Esta era a principal atividade econômica dos moradores, sendo vendida em grandes quantidades e escoada até mesmo aos países do Rio da Prata.

Foi a cultura da banana que propiciou o período de maior prosperidade na região, no início do século XX. Porém, a partir da década de 30 esta cultura entra em crise, em função tanto da baixa fertilidade do solo, como do esgotamento das áreas disponíveis.

Conforme Ibama (2003) e Ibama; IPG & SEEC (2005), ao realizar um histórico do

desenvolvimento da região observa-se que este é caracterizado por curtos ciclos econômicos com algum sucesso seguido de crises acentuadas. Estes ciclos alternados acarretam tanto em um crescente empobrecimento da população local, como na degradação dos recursos naturais, seja através da substituição da mata para plantios e pastagens, seja através do extrativismo ilegal do palmito, seja através da caça, seja pela sobreexploração dos recursos pesqueiros.

“O período de maior prosperidade vivido na região é o observado durante o ciclo da banana, no início do século XX. No final da década de 40, depois de um período de estagnação, a atividade agrícola predominante foi a produção de arroz. Na década de 50 tem início a exploração de palmito e, gradativamente, os agricultores passam a se dedicar a esta atividade extrativa reduzindo suas práticas agrícolas. Na década de 60 foram abertas grandes fazendas de café, mais tarde substituídas por pastagens para búfalos. Na década de 70 a exploração florestal seletiva evidenciada pela intensidade da atividade madeireira se torna a mais importante do ponto de vista da área ocupada. A chegada dos neolatifundiários estimulados pelos incentivos do governo federal (FISSET principalmente promove o desmatamento para a implantação de projetos agropecuários e exploração florestal (madeira e palmito). Neste período se agravam os problemas fundiários” (IBAMA; IPG & SEEC, 2005: 13)

Outros fatores que contribuíram para a crescente “periferização” dessa região das políticas do Estado foram: a abertura de novas frentes agrícolas no oeste do Estado do Paraná, a estrada de ferro Paranaguá-Curitiba (que transferiu a rota de desenvolvimento do Estado) e a crise agrária regional.

“O projeto desenvolvimentista para o Estado do Paraná no século XX foi direcionado para a industrialização das atividades agrícolas intensivas. Deste modo, pelo fato de não apresentar condições de solo favoráveis, a região litorânea foi marginalizada dessa dinâmica. (...) se o litoral ficou excluído do projeto desenvolvimentista, pode-se dizer que Guaraqueçaba ficou marginalizada no âmbito de uma região já esquecida. As condições precárias de acesso limitaram as chances de inclusão da porção norte do litoral ao conjunto da economia regional.” (PINHO, 2006: 43)

Como consequência, nas décadas de 60 e 70 houve um grande êxodo rural e um intenso processo de grilagem e formação de latifúndios, constituídos inclusive com o apoio do governo (através de créditos agrícolas), e na expectativa de valorização do preço da terra com a ampliação da BR-101 para a região (ampliação esta que não se concretizou). Em decorrência desse processo, a situação fundiária atual é caracterizada por muitas situações de sobreposições de títulos e de posses não regularizadas, acarretando em uma série de conflitos pela terra. (IBAMA, 2003; IBAMA; IPG & SEEC, 2005).

“Com a apropriação do território por grandes grupos econômicos consolidou-se um intenso processo de exclusão dos moradores locais do acesso à terra. A partir dos anos de mil novecentos e sessenta houve uma grande alteração no perfil de ocupação e produção do local, atraídas pela implementação de uma

política de incentivos fiscais que visava o desenvolvimento de atividades agroflorestais, uma série de empresas migrou para o litoral paranaense, e ali elas se constituíram apropriando-se de grandes áreas – terras devolutas ou pertencentes aos agricultores locais.” (MARANGON & AGUDELO, 2004: 57-58)

A partir da década de 1980, com a criação de Unidades de Conservação e com o aumento do rigor da legislação ambiental, as atividades agrícolas são ainda mais dificultadas, acentuando o processo já existente de êxodo rural.

Marangon & Agudelo (2004) sistematizaram o histórico da região e chegaram à seguinte tabela:

Quadro 08: Breve histórico de Guaraqueçaba

Primeiros habitantes	- Grupos sambaquianos e indígenas tupiniquim e carijó
Século XVI	- Chegada de portugueses e espanhóis em busca de ouro
Século XVII	- Chegada de jesuítas
Século XVIII	- Crescimento populacional, grandes fazendas com mão-de-obra escrava
Século XIX	- Imigração de europeus – suíços constituíram a colônia agrícola de Superagüi. - Com o fim da escravidão e crise na produção agropecuária, agricultores migraram para o interior da baía transformando-se em pescadores - Construção da estrada da Graciosa (Curitiba a Antonina) e da estrada de ferro Curitiba-Paranaguá - sem comunicação terrestre, Guaraqueçaba fica ainda mais isolada
Década de 1930	- Período de maior prosperidade, economia agrícola voltada à exportação de banana e madeira
Década de 1940	- Decadência e crise nacional - chegada de agricultores do vale do Ribeira - chegada de colonos de origem alemã
Década de 1950	- instalação das primeiras fábricas de palmito - produção apenas para a subsistência familiar
Década de 1970	Inauguração da estrada de terra Guaraqueçaba-Antonina - chegada de empresas atraídas pela implementação de política de incentivos fiscais - desenvolvimento de atividades agroflorestais (cultivo intensivo de café, reflorestamento de palmito, extração de madeira, criação de búfalos) - processo de exclusão dos moradores locais do acesso a terra. Agricultores familiares passam a viver em espaços cada vez mais restritos à área ao longo dos vales dos rios; - transformação radical das estruturas da sociedade local. - nível acentuado de degradação dos ecossistemas trazendo conseqüências ecológicas negativas à região.
Década de 1980	- Criação da APA

(Fonte: MARANGON & AGUDELO, 2004)

Como resultado desse histórico de ocupação e uso, a região é caracterizada atualmente por uma situação de grande diversidade ecológica (conforme descrito anteriormente), pouca ocupação humana e grande pauperização social, com uma série de conflitos socioambientais.

No que se refere aos dados sociais atuais das populações residentes, podemos citar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Guaraqueçaba, que é de 0,659, o que o coloca como no 393º lugar entre os 399 municípios paranaenses, e na 3608ª posição entre os 5507

municípios brasileiros (PNUD, 2000).

A população da APA de Guaraqueçaba é de aproximadamente 11000 habitantes⁴⁵, distribuídos em cerca de 55 pequenas vilas, localizadas principalmente ao longo dos vales das bacias dos rios Tagaçaba, Serra Negra e Guaraqueçaba, na porção costeira da laguna e nas ilhas. A densidade demográfica é de cerca de 3,5 hab/km², e a taxa de crescimento da região é negativa. Desta população residente, 77% vive no meio rural e 23% no meio urbano. (LANGE, 1997; IBAMA, 2003, IBAMA; IPG & SEEC, 2005; IBGE 2004).

As principais atividades econômicas atuais são a extração e industrialização do palmito, a bubalinocultura (criação de búfalos), a pequena agricultura (sendo a principal cultura a banana, seguidas de café, mandioca, milho e arroz), a pesca e a prestação de serviços temporários e para turistas (LANGE, 1997; IBAMA, 2003, IBAMA; IPG & SEEC, 2005; MARANGON & AGUDELO, 2004).

Hoffman (*apud* Ibama; IPG & SEEC, 2005) diferencia, no que concerne aos interesses em relação ao uso e apropriação dos recursos naturais, três grupos sociais com características específicas bem distintas: pequenos agricultores, que ocupam as planícies e caracterizam-se por uma produção agrícola e extrativismo de recursos florestais necessários à subsistência; agricultores médios, mais capitalizados, que utilizam uma tecnologia mais sofisticada e se dedicam à agricultura comercial nas planícies e áreas próximas aos canais de escoamento da produção; e neolatifundiários, que avançaram por todos os fragmentos da paisagem e têm maior interesse na acumulação de capital.

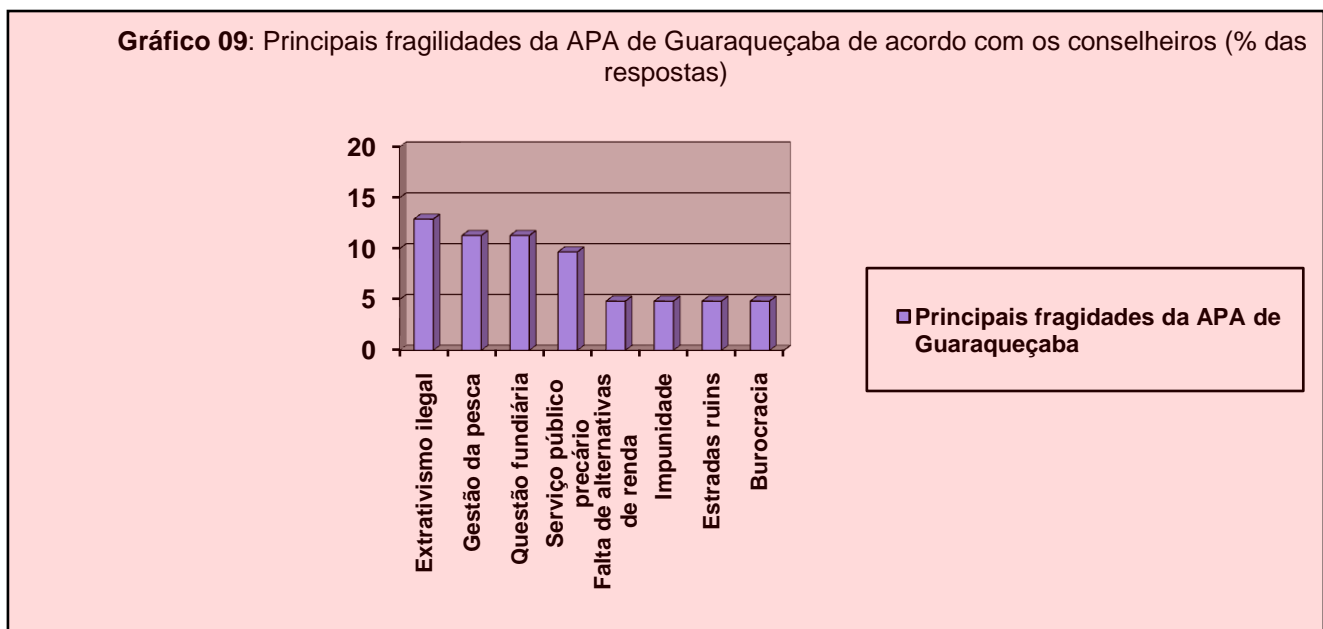
Um estudo elaborado por Rodrigues & Gonçalves em 2003 (*apud* Ibama, 2003) destaca que a crise econômica da região é um processo multi-causal, relacionada a problemas referentes a infraestrutura geral da região, ao financiamento, à assistência técnica e extensão rural e, finalmente, às ações legais derivadas das políticas públicas de gestão ambiental. De acordo com os autores, apenas 12% das propriedades é viável economicamente, sendo que 60% das famílias de agricultores da região têm como fonte de renda principal as aposentadorias ou outras ocupações, 11% não tem qualquer renda e 82% dos estabelecimentos agrícolas conseguem menos de dois salários mínimos de renda advinda da terra.

Pinho (2006) aponta que, em decorrência de um processo de desestruturação econômica das duas principais atividades tradicionais da área (pesca e lavoura) há uma reserva de força de trabalho

⁴⁵ Para fins estatísticos e comparativos, os dados coletados referentes à análise da população local consideraram como referência, assim como realizado por Ibama; IPG & SEEC, a população total de Guaraqueçaba (já que toda esta está inserida na Unidade de conservação) e noventa por cento da população rural de Antonina (o segundo município com maior inserção na APA).

desqualificada e uma migração para novas áreas e novas atividades econômicas, principalmente do setor de serviços urbanos em Paranaguá, Antonina e Curitiba. O autor cita estudo realizado pelo Ipardes em 1995 para o zoneamento da APA de Guaraqueçaba, que tece as seguintes características sobre a situação da população local: jovens com interesse cada vez menor nas atividades produtivas tradicionais; conseqüente redução da produção e do modo de vida tradicional; crescente migração em direção aos grandes centros urbanos; esgarçamento das relações de parentesco como base da estrutura social local e de modelos de organização comunitária; e decomposição do conhecimento ecológico tradicional.

Visando constatar a percepção dos conselheiros da APA de Guaraqueçaba sobre o território, no questionário quantitativo realizado para esta pesquisa havia uma questão, aberta, solicitando que respondessem quais eram os principais problemas existentes na APA de Guaraqueçaba. Após a sistematização dos dados advindos desse questionário, percebemos que, de acordo com os conselheiros, os principais problemas são: o extrativismo ilegal (de palmito principalmente), os conflitos na gestão pesqueira, as questões fundiárias e o precário sistema de serviço público (saúde, saneamento, educação...).



Sobre o primeiro ponto, o extrativismo ilegal, observa-se que os conselheiros apontaram tanto o extrativismo de madeira, como de bromélias e xaxins, mas citaram principalmente o de palmito.

Até 1950 o palmito era extraído apenas como fonte de subsistência. Porém, a partir dessa data e principalmente a partir da década de 1980 a extração deste recurso natural passa a ser

estimulada por donos de fábricas de beneficiamento e por intermediários e ele se insere efetivamente no mercado, o que estimulou (e ainda estimula) a extração em grandes quantidades.

A primeira indústria de beneficiamento de palmito surgiu em Guaraqueçaba em 1951, e a que atualmente é a maior emprega formalmente apenas 17 pessoas, mantendo vínculo não regular (informal) com os extratores. Este modo de organização da produção acarreta na inexistência de uma política de renovação dos estoques; quando os recursos de determinado lugar tornam-se escassos, os extratores vão para uma área nativa, para obter mais do produto.

E, mesmo com todos os problemas socioambientais decorrentes desse modo de exploração dos recursos, esta atividade possui grande importância econômica para o município de Guaraqueçaba, chegando a ser, em 1991, a principal fonte de arrecadação captada através de impostos do município. O palmito, por sua vez, está cada vez mais escasso e os furtos dos pés ainda existentes são comuns, tanto em áreas públicas como em propriedades privadas.

Marangon & Agudelo (2004), realizam uma interessante análise, relacionando a não sustentabilidade dessa atividade aos outros processos sociais – principalmente fundiários - encontrados na região:

“Os habitantes nativos vítimas de grilagem ou que venderam suas terras por quantias insignificantes migraram para as comunidades estuarinas onde a pesca transformou-se em sua principal atividade. Os agricultores familiares que permaneceram, fixaram suas propriedades em espaços cada vez mais restritos à área ao longo dos vales dos rios, vivendo essencialmente da agricultura de subsistência e da venda do trabalho assalariado. A extração do palmito que até então destinava-se ao consumo familiar ou ao pequeno comércio local, passou a ser estimulada pelos donos de fábricas e intermediários, constituindo-se em um produto destinado ao mercado” (MARANGON & AGUDELO, 2004: 58).

A respeito do segundo problema mais levantado, os conflitos relacionados à gestão pesqueira, observa-se que esta é uma das principais atividades econômicas desenvolvidas, principalmente pela população tradicional residente na área.

Até a década de 1970, essa pesca era eminentemente de subsistência e havia um relativo equilíbrio ecológico. Porém este equilíbrio se deteriora a partir daí, em decorrência do aumento do número de pescadores (pequenos agricultores migraram para esta atividade em decorrência da crise do setor rural e dos problemas fundiários), da crescente demanda urbana por pescado, da modernização dos meios de produção pesqueira, e, também, da crescente mercantilização dessa atividade, tendo seu principal entreposto no município de Paranaguá, o terceiro maior do país.

“A atividade pesqueira intensificou-se na região, aumentando a pressão sobre os recursos marinhos. Não só a pesca em pequena escala contribuiu para o crescimento de formas predatórias de apropriação do estoque pesqueiro. A

pesca industrial, realizada na boca da Baía e na costa marítima da APA de Guaraqueçaba, passou a impedir a renovação do estoque de algumas espécies que migram para as águas interiores em algum período do seu ciclo reprodutivo.” (PINHO, 2006: 43)

De acordo com Ibama (2003), os pescadores da região são ainda em sua grande maioria pescadores artesanais, que vivem da renda da pesca e a complementam com o extrativismo de ostras, caranguejos, sururus e siris. Mas percebe-se que os recursos pesqueiros estão sendo sobre-explorados e, conseqüentemente, diminuídos. Conforme o mesmo documento, os principais fatores dessa diminuição do estoque são: a entrada de barcos pesqueiros industriais; o aumento da captura em águas interiores com equipamentos mais eficazes; a pesca turística; e o aumento do número de pessoas que vivem da pesca em decorrência da crise da agricultura.

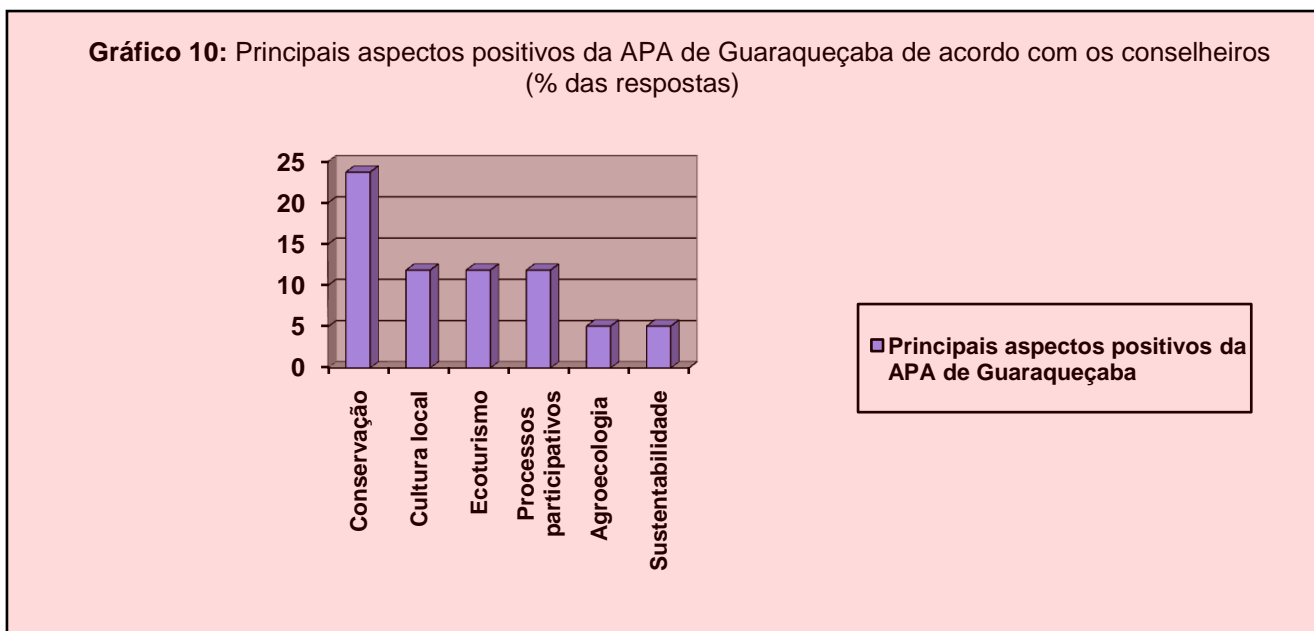
Para Pinho (2006), além dos problemas anteriormente citados, o desrespeito às regras fixadas para a pesca industrial em mar aberto, principalmente pelas indústrias pesqueiras de São Paulo e Santa Catarina (que utilizam redes de arrasto na boca da baía), é responsável pelo extermínio de boa parte do estoque juvenil de peixes.

Outro problema que se encontra na cadeia produtiva da pesca é o pouco valor agregado do produto. Devido às dificuldades de acesso, há muitos intermediários até chegar ao consumidor. Levantamento do Ipardes (*apud* Pinho, 2006) aponta que os atravessadores praticam uma dupla exploração: são os primeiros compradores, estabelecendo o preço do produto; e são os fornecedores dos produtos alimentícios, estabelecendo o preço final.

Finalmente, no que concerne à questão fundiária, terceiro maior problema da APA de Guaraqueçaba de acordo com seus conselheiros, a bibliografia consultada evidencia que a concentração de terras ocorreu principalmente na década de 1970, com grandes incentivos governamentais. Através dos Fundos de Investimentos Setoriais (FISSET) do governo federal e de recursos do governo estadual, que passa a incentivar a produção de búfalos, houve uma atração para a região de Guaraqueçaba de grandes investidores, os quais se apropriaram de mais de 80% do território através dos incentivos fiscais combinados com práticas de grilagem e violência (IBAMA; IPG & SEEC, 2005).

E, como os moradores locais não tinham documentação formal, foram sendo “naturalmente” expulsos. Estudo do Ibama & Ipardes (1995) aponta que entre 1970 e 1975 a porção de terras ocupadas em Guaraqueçaba passou de 15.381 para 125.881 hectares e, neste mesmo período, os estabelecimentos de até 100 ha, que representavam 59% da área ocupada em 1970, passaram a representar apenas 7%. Enquanto isto, as propriedades com mais de 10.000 hectares, que em 1970 não existiam na região, passaram a ocupar 73,9% do território.

Além dos problemas encontrados na APA de Guaraqueçaba, através do questionário buscou-se compreender, também, quais eram as principais coisas boas existentes e/ou potenciais desta Unidade de Conservação. Ao sistematizarmos as respostas dos conselheiros, observamos que o maior número de afirmações sobre os aspectos positivos desse território fez referência à temática da conservação dos recursos ambientais e sua diversidade. Empatados em segundo lugar ficaram: o ecoturismo, as comunidades tradicionais existentes e os processos participativos que estão em consolidação (tema que será tratado posteriormente).



3.1.2 APA da Baleia Franca

Ao contrário da APA de Guaraqueçaba, da qual já existe uma ampla bibliografia, não foi encontrado nenhum estudo que teve como objetivo central analisar a APA da Baleia Franca. Encontramos apenas estudos de áreas específicas situadas em seu interior e estudos que discorrem sobre o litoral centro-sul de Santa Catarina e colocam, entre suas características, a existência desta Unidade de Conservação.

Face essa carência de dados, foram utilizados como referência os relatórios oriundos das pesquisas desenvolvidas pelo Projeto Baleia Franca (que têm como foco a baleia), os diagnósticos voltados à criação de duas Reservas Extrativistas da Pesca Artesanal - de Imbituba e Garopaba e do Farol de Santa Marta (em Laguna) -, bem como os Estudos de Impacto Ambiental realizados em decorrência do processo de licenciamento para as obras de duplicação da BR-101 (que corta toda a Unidade de Conservação), e para a implantação da SC-100, estrada estadual litorânea que ligará o município de Torres/RS a Laguna/SC. Foram também utilizados dados de estudos empreendidos

pelo Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal de Santa Catarina (NMD/UFSC) na Lagoa de Ibiraquera e pelo Laboratório de Oceanografia Costeira (UFSC), nas Lagoas de Santa Marta.

A APA da Baleia Franca foi criada em 2000 com a finalidade de “*proteger, em águas brasileiras, a baleia franca austral Eubalaena australis, ordenar e garantir o uso racional dos recursos naturais da região, ordenar a ocupação e utilização do solo e das águas, ordenar o uso turístico e recreativo, as atividades de pesquisa e o tráfego local de embarcações e aeronaves*” (Decreto Federal s/nº, 2000: Art. 1)

Dispõe de uma área total de 156.100 hectares, sendo a grande maioria marinha. Com uma extensão de 130 quilômetros, abrange nove municípios do litoral centro-sul catarinense: Florianópolis, Palhoça, Paulo Lopes, Garopaba, Imbituba, Laguna, Tubarão, Jaguaruna, e Içara.

A criação desta Unidade de Conservação é fruto da pressão do movimento ambientalista, notadamente do Projeto Baleia Franca. O objetivo foi a criação de uma área voltada especificamente à proteção da baleia franca austral (*Eubalaena australis*), espécie de cetáceo que pode atingir mais de 17 metros e cujas fêmeas podem pesar até 60 toneladas.

As baleias francas alimentam-se durante o verão, quando ficam concentradas nas áreas próximas à Convergência Antártica. No início do outono deslocam-se em direção às áreas costeiras mais ao norte, para o acasalamento, a parição e a amamentação dos filhotes (fecundados no ano anterior). Sua principal área de concentração é o litoral centro-sul catarinense, motivo da definição dos limites da APA da Baleia Franca. (www.baleiafranca.org.br)

Ainda de acordo com o *site* do Projeto Baleia Franca o nome deste cetáceo vem do inglês *right whale*, por ser a baleia mais fácil de se alvejar na captura. Do ponto de vista econômico, a exploração dessa espécie relaciona-se à utilização de sua capa de gordura, a qual produz um óleo que era destinado à iluminação, à lubrificação e à fabricação de argamassa para a construção civil. Outro produto aproveitado era a barbatana, utilizado para a fabricação de espartilhos.

“As rendas obtidas na caça à baleia em Santa Catarina no período colonial, da qual os contratos com a Coroa garantiam vultosos retornos para o tesouro real, foram fundamentais para a consolidação das povoações da costa catarinense, uma vez que complementavam verbas para pagamento de pessoal civil e militar (e religioso!), construção de fortalezas, aquisição de mantimentos e outras necessidades.” (www.baleiafranca.org.br)

A primeira armação baleeira se estabeleceu no município de Governador Celso Ramos (grande Florianópolis) em 1740 e o último registro de caça da baleia franca foi em 1973 no município de Imbituba. Nesta mesma década as baleias praticamente deixaram de aparecer no litoral catarinense, voltando a partir da década de 80; atualmente são encontrados cerca de 200

animais a cada ano, com uma taxa de crescimento anual de 14%. Com uma população mundial entre 4000 e 5000 animais, as baleias francas encontram-se atualmente na Lista Oficial de Espécies da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção e no apêndice 1 da CITES. Segundo a classificação da IUCN encontra-se na categoria de baixo risco, dependente dos esforços de conservação para livrar-se da extinção. (IBAMA, ICMBio & MMA, 2007).

São encontrados também outros cetáceos nesta parte do litoral catarinense, como o golfinho-nariz-de-garrafa, leões e lobos do mar e pingüins. A ocorrência desses animais pode ser explicada pelo fato de nessa região do litoral brasileiro ocorrer a confluência das correntes do Brasil com a corrente das Malvinas e pelas ressurgências e intrusões ocasionais da ACAS (Água Central do Atlântico Sul) na Plataforma Continental (IBAMA, ICMBio & MMA, 2007)

Além de abranger uma grande área marinha, esta APA possui em seu interior uma série de lagoas e lagunas, com grande importância para lazer e extração de pescado. Porém, sua delimitação não inseriu todas as lagoas deste trecho de litoral e algumas, como a Lagoa de Ibiraquera (nos municípios de Imbituba e Garopaba) estão curiosamente incluídas apenas parcialmente na Unidade de Conservação. Este grande complexo lagunar, que segue até o Rio Grande do Sul, é resultado do histórico geológico e geomorfológico da região. E sua importância atual é tanto do ponto de vista biológico como também social, por ser fonte de rendimento de uma grande população pesqueira artesanal.

“Os sistemas lagunares da região sul do Brasil são compostos por corpos d’água salobra que se comunicam com a região costeira adjacente através de canais relativamente estreitos e posicionados perpendicularmente às barreiras arenosas quaternárias. São normalmente sistemas rasos e com alta produtividade biológica, contribuindo de maneira direta para o controle da inundação das planícies costeiras, da estabilidade climática local e do enriquecimento da biodiversidade costeira.” (IBAMA, ICMBio & MMA, 2007, Vol. Meio Físico: 16)

Além da faixa marinha e do complexo lagunar, estão inseridas na APA algumas áreas terrestres. Estas áreas terrestres, apesar de compreenderem menos de 20% do território da Unidade, possuem grande importância ecológica e são compostas, majoritariamente, por áreas de dunas (móveis, semi-fixas e fixas) e paleodunas, presentes em quase toda a extensão da Unidade.

A maior parte das áreas terrestres está localizada nos municípios do centro e do sul da APA da Baleia Franca; a faixa terrestre dos municípios da parte norte da APA, por sua vez, é protegida pelo Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, Unidade de Conservação de proteção integral criada em 1975, que possui 87.475 hectares e se estende desde o sul de Florianópolis até o norte do município de Garopaba.

Os solos dessas áreas são, majoritariamente, arenosos e de baixa produtividade agrícola intensiva, devido principalmente: à reduzida profundidade, por serem em sua maioria Área de Preservação Permanente e, devido à elevada susceptibilidade à erosão (Ibama, ICMBio & MMA, 2007)

De acordo com Ibama & IAR (2003), outro aspecto importante a ser destacado na APA da Baleia Franca é que há uma importante variação da paisagem costeira do litoral sul:

“Enquanto que na sua porção norte há o predomínio de morros e serras do embasamento cristalino (Serra do Tabuleiro), entremeados por depósitos sedimentares de diferentes idades e origens. Nesse trecho a costa é caracterizada por muitas praias em um litoral recortado e com diferentes tipos de praias, separadas por promontórios rochosos que mergulham no oceano em direção à plataforma continental. Na porção sul, iniciada a partir de Imbituba, evidencia-se a interiorização da serra, que dão lugar as extensas planícies sedimentares no domínio da paisagem. Nesse ambiente, as praias se tornam longas e a presença de dunas e lagunas costeiras se torna constante.” (IBAMA & IAR, 2003: 4)

A vegetação original existente possui uma estrutura espacial bem heterogênea, disposta em faixas paralelas ao mar e marcada pela fragilidade ambiental e pela interação entre águas doces e marinhas. A principal vegetação presente é a de restinga em todas suas fitofisionomias reconhecidas, na faixa de areia composta pelas praias e dunas frontais (restinga herbácea e arbustiva) e próximo às encostas (restingas arbóreas). Encontram-se, também, áreas com floresta ombrófila densa submontana e de terras baixas, capoeirinha e mata ciliar das margens das lagoas e rios. Há, ainda, uma série de áreas descaracterizadas e com grande presença de espécies exóticas como eucalipto, casuarina e pinus. (IBAMA, ICMBIO & MMA, 2007; IBAMA & IAR, 2003; PROSUL, 2006)

E nessa base físico-biológica assentaram-se os “homens do sambaqui”, posteriormente os indígenas ceramistas itararés e os tupi-guaranis, denominados, no litoral, de carijós. Essas populações viviam no início como caçadores, coletores e pescadores e depois também da agricultura de subsistência. Eram tanto nômades como fixos e são encontrados registros cujos estudos indicam que os primeiros chegaram há aproximadamente 6000 anos.

“A ocupação pré-histórica do Litoral Sul parece ter ocorrido por volta de 4000 a 3000 B.P. (...) As populações teriam sido atraídas para a área em decorrência do desenvolvimento da fauna malacológica. As espécies de moluscos encontrados nos sambaquis são as mesmas que ainda sobrevivem, em pequena escala, no fundo lodoso de algumas lagoas e praias” (BECK, 1974, *apud* PROSUL, 2006)

Fazendo referência aos registros destas populações, pode ser encontrada uma série de oficinas líticas por todo o litoral, além dos chamados sambaquis. Formado de cascas de mariscos e

outros moluscos, ossos e espinhos, os sambaquis dessa região começaram a ser estudados na década de 1950. Desde então, foram identificados mais de cem, possuindo os maiores - Garopaba do Sul, Carniça e Cabeçuda -, um volume superior a 200 mil m³. Em decorrência do posterior recuo marítimo, situam-se agora a uma média de quinhentos metros da linha de costa (IBAMA, ICMBio & MMA, 2007; ENGEMIX, 1999; PROSUL, 2006).

Após a “descoberta” do Brasil, há uma série de “expedições exploratórias” portuguesas e espanholas no que hoje é o litoral centro-sul do Estado de Santa Catarina desde o século XVI, além de alguns registros de tripulantes que desceram e ficaram no litoral desde 1525 e uma série de expedições bandeirantes em busca de indígenas. Mas seu efetivo processo de ocupação por não-índios ocorre a partir da segunda metade do século XVII, através dos bandeirantes vicentinos e de imigrantes oriundos das Ilhas da Madeira e dos Açores (os açorianos). Estas ilhas, de colonização portuguesa, estavam superpopuladas e passavam por grandes dificuldades sociais.

A emigração dos açorianos em direção ao litoral sul brasileiro foi estimulada pela coroa portuguesa, visando tanto a colonização dessa parte do Brasil em disputa com a Espanha (o Tratado de Tordesilhas estabelecia como limites das terras brasileiras as situadas ao norte da cidade de Laguna), como o apoio à manutenção da Colônia de Sacramento. Entre 1748 e 1756 imigraram aproximadamente 6500 açorianos para Santa Catarina, e podemos constatar sua presença tanto no sotaque como em uma série de festas religiosas e outras manifestações culturais, artes de pesca, instrumentos de tecelagem, etc.

“A expansão luso-brasileira em direção ao sul prosseguia e era impulsionada de um lado pela política expansionista portuguesa, e por outro pelo desenvolvimento da mineração no centro do país (ciclo do ouro no século XVIII). O aumento populacional na região das minas exigia uma economia subsidiária, fomentando o aproveitamento do gado nos pampas (província do Rio Grande do Sul), o qual era comercializado pelos paulistas tropeiros. Mas a rota do gado que promoveu o surgimento de cidades como Lages, no interior de Santa Catarina, incrementou o rápido desenvolvimento da região oeste, quase não atingindo o litoral, que continuava basicamente como ponto estratégico de defesa do território. Esse quadro só foi alterado a partir da segunda metade do século XVIII. Segundo Piazza (1987), o Brigadeiro Silva Paes já sugerira ao Rei, em 1742, o aumento da povoação, afirmando que não bastavam fortificações sem pessoas que as povoassem. Acrescentava ainda a idéia de que, melhor que soldados, seriam colonos/soldados, pois estes cultivariam a terra garantindo o seu sustento, ao mesmo tempo em que “procriariam” mais soldados”. (IBAMA, ICMBio e MMA, 2007, Vol. Socioeconômico Local: 75)

A partir do século XIX há uma nova leva de imigração européia, composta principalmente por alemães e italianos, os quais se deslocaram em sua maioria às cidades mais ao sul do Estado e ao interior (principalmente no Vale do Itajaí), se dedicando principalmente à agricultura.

Até a década de 1960, as atividades econômicas predominantes no litoral centro-sul

catarinense eram a agricultura e a pesca, mas, com a construção da BR-101 e, com a expansão da energia elétrica a todas as localidades, há uma mudança drástica nestas comunidades. Como exemplo ilustrativo destas mudanças, podemos citar um estudo realizado pelo Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFSC a partir de fotos aéreas, o qual indica que a área destinada à agricultura no entorno da Lagoa de Ibiraquera (municípios de Garopaba e Imbituba) que era de 26,38% em 1967, caiu para 15,61% em 1978 e reduziu-se a apenas 8,8% em 2001.

Encontramos atualmente no litoral sul uma realidade muito diferente da década de 1960, tanto no que concerne ao crescimento da população, como também no que se refere ao perfil das atividades produtivas. Apesar de não ter a ocupação humana encontrada no litoral norte do Estado (municípios de Joinville, Camburiú, Itapema...), existem grandes municípios, com um processo de urbanização e industrialização já bem consolidado, com destaque aos municípios do Sul da APA da Baleia Franca, que possuem importantes indústrias de cerâmica, além de haver grande extração de carvão mineral.

A área com maior incidência de agricultura comercial encontra-se, também no sul da Unidade, principalmente nos municípios de Criciúma, Tubarão, Araranguá e Jaguaruna, com as culturas de fumo e arroz, produtos de grande impacto ambiental, em decorrência do intenso uso da água para irrigação, no caso do arroz, do uso da lenha proveniente de matas nativas para a secagem, no caso do fumo e do grande uso de agrotóxicos nas duas culturas. (ENGEMIX, 1999). Ao mesmo tempo, observa-se um interessante projeto desenvolvido pela Cooperativa de Produtores de Arroz (COPAGRO), entidade participante do conselho gestor, que busca desenvolver tecnologias mais sustentáveis para essa cultura.

Outra atividade do setor primário relevante na região é a apicultura. Tubarão, Içara e Criciúma têm um grande pólo dessa atividade, sendo responsáveis por 20% da produção de mel do Estado. Içara, inclusive, se autodenomina “o maior produtor nacional de mel”.

No setor terciário destaca-se o turismo, concentrado no verão e espalhado por todo o litoral da APA. Como decorrência há uma grande quantidade de trabalhadores que têm suas atividades econômicas concentradas em uma estação do ano e, nos outros nove meses trabalham em “bicos”, com destaque à construção civil, ou também na pesca, principalmente na época da tainha (maio a julho), espécie cuja captura exige uma maior quantidade de mão de obra.

O acesso à Unidade é extremamente fácil, seja através do mar⁴⁶, seja por terra. Este acesso terrestre ocorre por meio de uma intrincada e mal conservada malha viária, composta pela estrada BR-101, que cruza de norte a sul paralelamente à Unidade, e uma série de estradas que ligam a BR

⁴⁶ Há, inclusive, dois portos de médio porte (em Laguna e Imbituba) que, para acessá-los, é necessário navegar pelo território da APA.

aos balneários, como a SC 437 em Imbituba, a SC 436 em Laguna e a SC 433 em Paulo Lopes. Há também uma linha férrea, Ferrovia Tereza Cristina, que interliga a região carbonífera do sul do Estado com o Porto de Imbituba.

Ainda fazendo referência aos acessos viários, é de grande preocupação entre os gestores da Unidade e de boa parte dos conselheiros duas obras que devem potencializar esse processo de descaracterização da área: a duplicação da BR-101 - que já está em andamento -, e a criação da SC-100, também chamada de “Rodovia Interpraias”, que está em processo de licenciamento e, se aprovada, ligará Torres/RS a Laguna/SC, passando por um trecho que ainda está relativamente bem conservado.

Ao contrário da APA de Guaraqueçaba (PR), que vive um processo de estagnação no que concerne ao crescimento populacional, a região da APA da Baleia Franca/SC (assim como todo o litoral catarinense) está em franco crescimento, agregando muitos migrantes em busca de mercado de trabalho e qualidade de vida. Mas esse crescimento não é uniforme; se observarmos a taxa de crescimento dos municípios que fazem parte da APA (*Tabela 11*), percebemos que há uma grande diferença entre eles, e que Palhoça se destaca como o município que mais cresceu nos últimos 15 anos e Tubarão como o com menor crescimento.

Não há, porém, nenhum estudo que estime a população residente no interior desta Unidade de Conservação. E estes dados são difíceis de serem mensurados, pois a APA da Baleia Franca não abarca municípios inteiros, mas sim pequenas partes de nove deles. Somando a população desses municípios, chegamos ao total de 791.177 habitantes.

Tabela 11: População dos municípios da APA da Baleia Franca e taxa de crescimento

Município	População total (1991)	População total (2000)	População total (2007)	Crescimento (1991-2007)
Florianópolis	258.383	342.315	396.723	53,5
Garopaba	10.821	13.164	16.399	51,5
Içara	38.095	48.634	54.107	42,0
Imbituba	31.395	35.700	36.231	15,4
Jaguaruna	12.315	14.613	15.668	27,3
Laguna	43.768	47.568	50.179	14,6
Palhoça	68.564	102.742	122.471	78,6
Paulo Lopes	5.034	5.924	6.830	35,7
Tubarão	80.841	88.470	92.569	14,5
Total	549.216	699.130	791.177	44,0
Santa Catarina	3.208.537	4.217.931	5.866.252	82,8
Brasil	146.815.796	169.872.856	191.790.800	30,6

(Fonte: PNUD, 2000 e www.ibge.gov.br para dados de 2007)

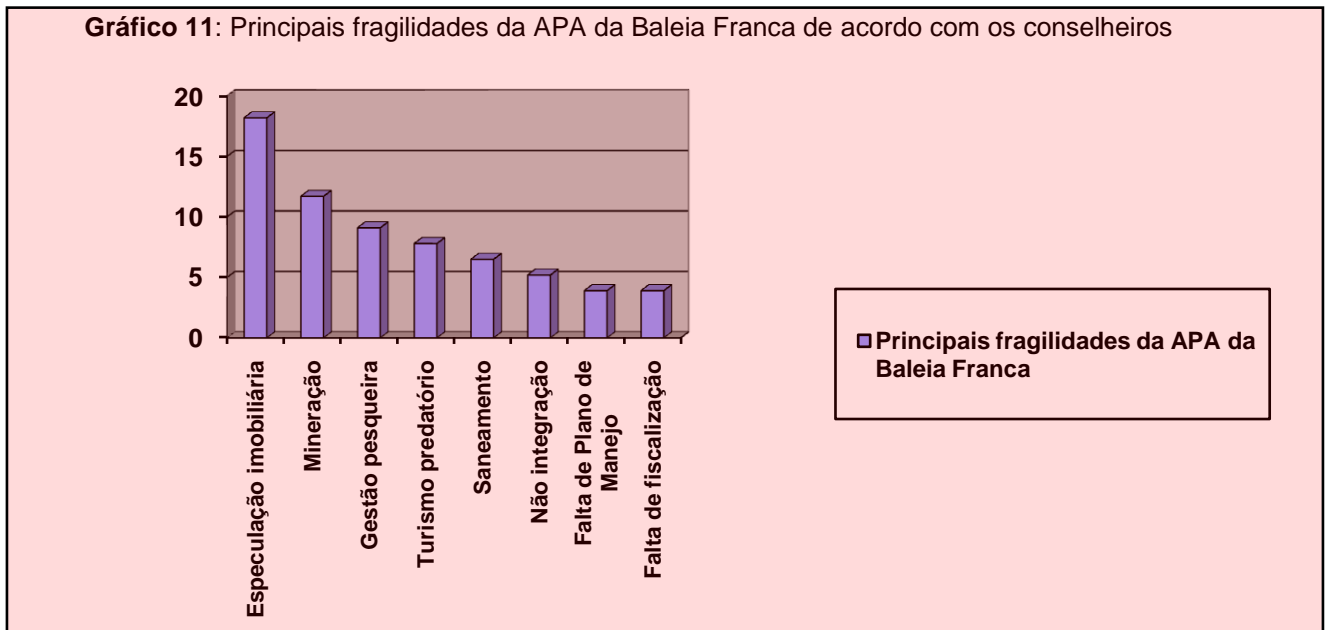
Como pode ser observado na Tabela 12, o Índice de Desenvolvimento Humano desses municípios também é bem díspare, percebemos, sendo que os extremos são os municípios de Florianópolis, com IDH-M de 0,875 - o maior de Santa Catarina e o quarto do Brasil - e Paulo Lopes, com IDH-M de 0,759, o que o coloca na 236ª posição entre os 293 municípios catarinenses e na 1604ª posição entre os 5507 municípios brasileiros.

Tabela 12: Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios da APA da Baleia Franca

Município	IDH-M (1991)	IDH-M (2000)
Florianópolis	0,824	0,875
Garopaba	0,682	0,785
Içara	0,716	0,780
Imbituba	0,739	0,805
Jaguaruna	0,702	0,793
Laguna	0,720	0,793
Palhoça	0,742	0,816
Paulo Lopes	0,683	0,759
Tubarão	0,775	0,842
Total (média)	0,731	0,805
Santa Catarina	0,748	0,822
Brasil	0,696	0,766

(Fonte: PNUD, 2000)

Visando observar a percepção dos conselheiros da APA da Baleia Franca acerca do território, assim como na APA de Guaraqueçaba, durante a pesquisa de campo e aplicação do questionário quantitativo, os conselheiros foram inquiridos a responder sobre quais os principais problemas da Unidade de Conservação. Conforme pode ser observado no Gráfico 11, os problemas que foram citados com maior recorrência foram os referentes (1) à especulação imobiliária e uso do solo, (2) à mineração, e (3) à conflitos relacionados à gestão da pesca.



O aspecto negativo mais citado, “especulação imobiliária e uso do solo”, refere-se à ocupação desordenada em áreas impróprias para habitações, acarretando na descaracterização de áreas de marinha e de áreas de preservação permanente. É, em grande parte, associada pelos conselheiros ao crescimento do turismo de massa na região.

O turismo no litoral sul de Santa Catarina torna-se mais expressivo a partir da década de 1970, com a construção da BR 101, e se radicaliza a partir da década de 1990, quando começa a haver um grande fluxo de turistas para a região, acompanhado do referido processo de ocupação desordenada do solo e pela especulação imobiliária, acarretando em um tensionamento das relações de uso dos recursos com os pequenos agricultores e pescadores artesanais.

Observa-se, conseqüentemente, a diminuição da pequena agricultura e a substituição de áreas antes destinadas a essa atividade por: (1) construções, principalmente nas áreas mais valorizadas para esta nova economia, como as áreas de preservação permanente e os terrenos de marinha, (2) processos de regeneração da mata nativa (principalmente em áreas com topografia mais acentuada) e/ou plantação de espécies exóticas, como *pinus* e casuarina.

“O parcelamento das terras agricultáveis em terrenos que abrigam residências secundárias e pousadas modelam a feição de algumas partes da área com características predominantemente urbanas. O desenvolvimento de atividades turísticas nestas condições favoreceu a desfiguração do estilo de vida da população nativa, a “expropriação” de agricultores e pescadores tradicionais de suas terras, e a geração de uma série de conflitos.” (IBAMA, ICMBio & MMA, 2007, Vol. Laudo fundiário: 22-23)

Para a população local, de acordo com Ibama, ICMBio & MMA (2007), o turismo é enxergado de duas maneiras. A primeira é positiva, devido aos benefícios imediatos com a atividade (empregos, recursos de aluguel de casas, aumento do comércio dos produtos locais...); a segunda é negativa, associada aos prejuízos da atividade (expansão da ocupação desordenada, aumento do tráfico de drogas, modificação das atividades tradicionais e dependência à dinâmica sazonal e patronal característica da atividade turística).

Apesar de predominar um modelo de turismo de massa na região, observa-se que em alguns lugares existe um incipiente movimento visando um turismo de base comunitária, que vá além do aluguel das casas dos pescadores para o veraneio e esteja associado ao modo de vida destes.

Quanto ao segundo tema levantado pelos conselheiros, a mineração, observa-se que estão fazendo referência à atividade em três ambientes distintos: mineração em dunas (extração de areia), no interior das lagoas (conchas calcárias) e no subsolo (carvão mineral).

No que concerne à mineração das dunas, esta ocorre principalmente nos municípios de Garopaba, Imbituba, Laguna e Jaguaruna; uma série delas é realizada com licença ambiental do órgão estadual (FATMA), mesmo estando em área de preservação permanente.

Já a mineração de carvão encontra-se concentrada próxima ao extremo sul da APA da Baleia Franca, principalmente nos municípios de Araranguá, Criciúma, Içara, Tubarão e Capivari de Baixo (no qual está sediado o Complexo Termelétrico Lacerda, o maior responsável pelo consumo do carvão mineral de Santa Catarina).

Existe uma reserva de aproximadamente 7,5 milhões de toneladas e há uma série de críticas a essa atividade, relacionando-a à poluição dos rios, ao rebaixamento do lençol freático, à fragilização do solo do entorno, à pauperização do trabalhador e das relações de trabalho e, finalmente, ao próprio modelo de matriz energética, relacionando-o ao aquecimento global.

A mineração de conchas calcárias, inclusive no interior de lagoas, está concentrada nos municípios de Laguna e Jaguaruna, na planície aluvionar do Rio Tubarão, onde há uma camada de conchas de espessura entre 1,5 e 2,0 metros, localizada aproximadamente 15 centímetros abaixo da superfície atual do solo e com uma reserva estimada de 2,6 milhões de toneladas (PROSUL, 2006).

A exploração das conchas calcárias é alvo de constante polêmica no interior do conselho da APA. Encontramos aqueles que defendem a atividade, argumentando que a empresa mineradora ajuda os pescadores (pois dão mão de obra, “desassoream” a lagoa e abrirão a Barra do Camacho⁴⁷)

⁴⁷ Com a retificação do Rio Tubarão as Lagoas de Santo Antônio, Sta. Marta e Garopaba do Sul estão sofrendo um rápido processo de assoreamento e sua barra de ligação com o mar, a Barra do Camacho, que antes se abria naturalmente possibilitando o importante fluxo dos recursos pesqueiros (saída dos adultos e entrada de novos peixes e crustáceos), só pode ser aberta com máquinas e a um alto custo. A empresa se dispõe a auxiliar na abertura da

e também os municípios (pois são fonte de impostos). Por outro lado há também conselheiros que evidenciam seus riscos (poluição das lagoas por metais pesados, dependência dos pescadores artesanais à empresa mineradora, possível inviabilidade da atividade pesqueira, etc).

A Resolução Conama nº 10/1988, que estabelece alguns procedimentos e regras para as Áreas de Proteção Ambiental afirma que são proibidas no interior desta categoria de Unidade de Conservação “*atividades de terraplanagem, mineração, dragagem e escavação que venham a causar danos ou degradação do meio ambiente e/ou perigo para pessoas ou para a biota*” (Resolução Conama nº 10/1988, art. 6º). Porém, como “*causar danos ou degradação ao meio ambiente...*” é um conceito que pode ser interpretado diferentemente de acordo com diferentes interesses, há uma “batalha judicial” referente à mineração nessas lagoas. O processo de licenciamento dessa atividade nas lagoas do sul da APA teve um parecer negativo da chefia da APA, um parecer negativo do conselho gestor, um parecer negativo do Ibama e... foi aprovado, em caráter experimental, pelo Ministério Público Federal.

O terceiro ponto levantado pelos conselheiros, conflitos relacionados à pesca, é também muito tratado nas reuniões do conselho. Além do momento das reuniões, houve uma série de grupos de trabalho a respeito do tema e, durante a reunião de Dezembro de 2007, foi criada a primeira Câmara Técnica do Conselho da APA da Baleia Franca, a Câmara Técnica da Pesca.

Observando-se as reuniões do conselho constatou-se que são diversos os conflitos relacionados ao tema, dos quais cabe destacar: a relação entre a pesca artesanal e a industrial; a relação com o mergulho e a pesca subaquática; o avanço da carcinicultura⁴⁸; a questão da representação dos pescadores (ocorrendo uma série de atritos entre as colônias e as associações, uma questionando a legitimidade de representação da outra); a distribuição irregular do seguro defeso; críticas à falta de fiscalização da pesca predatória; conflitos entre pescadores e praticantes de esportes náuticos, principalmente nas lagoas; e, finalmente, a retiradas das sementes de marisco (para cultivo).

Apesar da pesca artesanal ser uma atividade economicamente importante em todo o Estado

Barra em troca de operar nas lagoas. Afirma também que a mineração possibilitará um “desassoreamento” das lagoas.

⁴⁸ Desde 1984 a UFSC estimula a reprodução e o cultivo do camarão rosa, espécie nativa de camarão. Com os resultados economicamente insatisfatórios, passou a estimular o cultivo do camarão branco do pacífico (*Litopenaeus vannamei*). Através do Programa Estadual de Cultivo de Camarões Marinhos, que tinha metas de implantar 2500 hectares de cultivos na região o cultivo deste tipo exótico de camarão cresceu rapidamente; em 2004 a produção chegou a 1300 hectares, distribuídos em 90 fazendas e com uma produtividade de 3800 kg/ha/ano. Os principais municípios produtores são Laguna, Jaguariuna e Imaruí, que juntos, representam 90% da população do Estado (IBAMA, ICMBIO & MMA, 2007; PROSUL, 2006).

de Santa Catarina⁴⁹ e especialmente no litoral centro-sul, não foram encontrados estudos sobre a pesca da região como um todo, e sim apenas estudos de áreas específicas. Destes, podemos destacar o realizado na região de Garopaba e Imbituba por Seixas (2004), o qual aponta que os conflitos relacionados à pesca surgem na região já na década de 1960, relacionados à arte de pesca (entre os pescadores de rede e os pescadores de tarrafa) e ao melhor período de abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera.

De acordo com a autora, este conflito se amplia e modifica de foco nas décadas de 1970 e 1980, com a chegada de novos pescadores, de turistas e de novas tecnologias de pesca, além do aumento da demanda do pescado para o mercado nacional somados à falta de políticas de gestão pesqueira e de fiscalização. A partir de então e até hoje, de acordo com a autora, estabelece-se uma relação de conflito e dependência entre os pescadores e o turismo de massa e suas conseqüências.

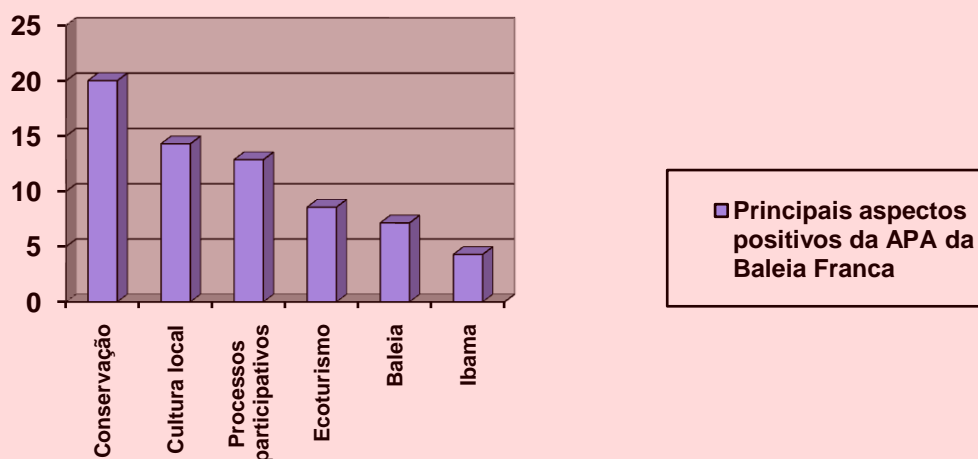
Um exemplo dessa relação com o turismo é a definição do período de abertura da barra da Lagoa de Ibiraquera: anteriormente era determinado por uma lógica fundamentada no saber tradicional referente ao melhor período para entrada de larvas; atualmente, por sua vez, é dominado pelo setor turístico e imobiliário, preocupado com o escoamento do esgoto, o qual é jogado *in natura* na Lagoa.

Mas, se a atividade pesqueira tradicional está sofrendo com uma série de conflitos referentes ao acesso e uso dos recursos naturais, observa-se na região também uma crescente organização dos pescadores e a busca, por uma parcela destes, da manutenção de seu modo de vida tradicional. Existem no interior da APA da Baleia Franca, coordenados pelos próprios pescadores artesanais, dois processos de criação de Reservas Extrativistas, categoria de Unidade de Conservação de uso sustentável voltada à conservação da natureza e da cultura tradicional.

Os conselheiros também foram questionados sobre quais as principais coisas boas – existentes ou potenciais – da APA da Baleia Franca. De maneira similar à APA de Guaraqueçaba, as respostas mais recorrentes foram referentes aos recursos naturais e sua biodiversidade, à cultura local e às potencialidades dos processos participativos existentes.

⁴⁹ De acordo com dados das Colônias de Pesca, existem em Santa Catarina 12.332 pescadores artesanais, o maior contingente da Região Sul (FILARDI, 2007)

Gráfico 12: Principais aspectos positivos da APA da Baleia Franca de acordo com os conselheiros



3.2 Arranjos institucionais e padrões de interação

Após uma breve panorâmica da base físico-biológica, do histórico de ocupação e dos principais conflitos e potencialidades presentes nas APAs de Guaraqueçaba e da Baleia Franca, nesta seção da dissertação são discutidos os arranjos institucionais estabelecidos com a criação das referidas Unidades de Conservação e de seus conselhos gestores. Abordamos, também, as implicações desses arranjos na configuração dos padrões de interação entre os atores envolvidos nos mesmos.

Como indicamos anteriormente, ao mencionarmos os arranjos institucionais estamos nos referindo às regras e normas que estruturam as escolhas individuais e coletivas. Os padrões de interação, por sua vez, referem-se às percepções, atitudes e práticas dos atores sociais envolvidos nos espaços de gestão.

Para subsidiar essa análise, durante a pesquisa foi elaborado e aplicado um questionário com os conselheiros e gestores das duas Unidades de Conservação, o qual perguntava sobre quais os aspectos positivos e negativos do conselho das APAs e quais as possíveis maneiras de melhorar esses espaços. Os dados obtidos foram tabulados, e a análise acerca dos arranjos e padrões teve como eixo os resultados decorrentes deste questionário.

Esta parte da dissertação tem como base de informações, portanto, tanto os dados já existentes a respeito das duas Unidades e seus conselhos (principalmente documentos internos do Ibama/ICMBio), como também os dados obtidos a partir dos questionários aplicados.

3.2.1 APA de Guaraqueçaba

A APA de Guaraqueçaba possui um histórico muito maior do que a APA da Baleia Franca; foi criada no ano de 1985 e, desde então, diferentes concepções de gestão, diferentes órgãos responsáveis por sua gestão e, também, diferentes gestores públicos passaram por ela.

Seus objetivos de criação, de acordo com o Decreto que a institui são proteger o entorno da Estação Ecológica de Guaraqueçaba e:

“assegurar a proteção de uma das últimas áreas representativas da Floresta Pluvial Atlântica, onde encontram-se espécies raras e ameaçadas de extinção, o complexo estuarino da Baía de Paranaguá, os sítios arqueológicos (sambaquis), as comunidades caiçaras integradas no ecossistema regional, bem como controlar o uso de agrotóxicos e demais substâncias químicas e estabelecer critérios racionais de uso e ocupação do solo na região.” (Decreto 90.883/1985, art. 1º)

O decreto de criação da APA de Guaraqueçaba é bem detalhado. Nele foram estabelecidas: estratégias de aplicação de alguns instrumentos, a exemplo do licenciamento e da comunicação; atividades que serão proibidas ou limitadas; estratégias de zoneamento, inclusive citando instituições que deverão estar envolvidas; e a delimitação de uma “Zona de Vida Silvestre”, mais restritiva que o restante da Unidade.

De acordo com Teixeira (2004), a história desta Unidade de Conservação pode ser dividida em dois momentos, os quais ela denomina de “implantação” e “consolidação”.

O primeiro momento compreende o período entre 1981 e 1990 e refere-se ao processo de criação e aos primeiros passos visando sua implantação. Foi um período caracterizado eminentemente por ações de proteção, executadas pelos órgãos responsáveis pela agricultura. Para a autora, nesse período prevalece a “*concepção social da pequena agricultura*” e a defesa do ambiente surge por ser condição para a manutenção e desenvolvimento desta atividade.

Já o segundo momento refere-se ao período entre 1991 e 1999 e caracteriza-se por ações principalmente do Ibama em parceria com organizações não-governamentais (ONGs) conservacionistas. A autora considera que nesse período prevalece a “*concepção ambiental da pequena agricultura*”, através do fomento de práticas agrícolas e florestais de menor impacto ambiental.

Conforme o diagnóstico socioambiental realizado por Ibama; IPG & SEEC (2005), decorrente do projeto “Gestão Participativa da APA de Guaraqueçaba”, o período posterior a 1999 pode ser considerado como uma continuidade da “concepção ambiental” existente entre 1991 e 1999 com duas inovações: a privatização da proteção ambiental e a instalação do conselho gestor.

“do ponto de vista econômico, a privatização da proteção ambiental, ou seja,

a conservação anunciada e reconhecida como negócio a conquistar mercado e a atrair investidores privados capitaneados pelo “terceiro setor” (...) e, do ponto de vista político, a instalação de conselhos gestores nas Unidades de conservação.” (IBAMA; IPG & SEEC, 2005: 8).

O conselho, segunda inovação citada pelo diagnóstico supracitado, foi criado oficialmente em 2002. Anteriormente foram realizadas algumas experiências de participação; mas estes tiveram um perfil esporádico, localizado e relacionado a fatores específicos (questão fundiária, por exemplo), não chegando a efetivamente institucionalizar um espaço público de debate sobre os rumos da Unidade de Conservação (IBAMA; IPG & SEEC, 2005).

Foram também criados, ao longo da história da APA, alguns grupos de trabalho, porém sem participação da população local. Dentre eles destaca-se o Grupo Executivo (GAT) e o Grupo Integrado de Gestão Ambiental (GIGA).

O Grupo Executivo (GAT) foi formado em 1984, composto de representantes de instituições públicas das três esferas e ONGs e teve por objetivos definir as diretrizes do processo de criação da Unidade de Conservação e, após sua criação, estabelecer as formas para sua efetiva implantação. Este grupo tinha por metas: a) orientar e propor diretrizes para a proteção e conservação dos recursos naturais da APA; b) reunir e avaliar as informações disponíveis sobre a área, orientando na coleta de outros dados necessários; e c) integrar as informações adquiridas, visando propor modalidades de uso da terra conforme parâmetros conservacionistas (IBAMA & IPARDES, 1995).

Em 1996 foi criado o Grupo Integrado de Gestão Ambiental (GIGA), voltado à análise e proposição de soluções para os principais problemas enfrentados pela APA. Dele participavam representantes das prefeituras dos municípios inseridos na Unidade de Conservação, ONGs, Universidades e técnicos vinculados a órgãos públicos estaduais e federais.

As principais parcerias estabelecidas nesses primeiros anos foram com o IparDES e com a ONG Sociedade de Preservação da Vida Silvestre (SPVS). As Universidades que mais se destacaram nas parceiras foram a Universidade Federal do Paraná (UFPR), sobretudo mediante as ações desenvolvidas pelo Centro de Estudos do Mar e a Pontifícia Universidade Católica (PUC-PR), que tem uma instalação em Guaraqueçaba. As parcerias foram concentradas principalmente na realização de diagnósticos, zoneamentos e ações de planejamento da Unidade de Conservação.

No que tange às ações de zoneamento e planejamento da APA, já foram realizados, de acordo com Ibama (2003), um “Macrozoneamento Florístico e Faunístico” em 1988; um “Plano de Gestão” em 1995 e um “Zoneamento Econômico-Ecológico”, em 1997.

Tanto o “Macrozoneamento Florístico e Faunístico” como o “Zoneamento Econômico-

Ecológico” foram realizados em parceria com o Ipardes. Para o zoneamento foi realizado um amplo diagnóstico da região - principalmente no que concerne aos atributos físicos e biológicos - e um zoneamento composto por três “Zonas de Proteção”, sete “Zonas de Conservação” e cinco “Zonas de Ocorrência Ambiental”. Porém, como seus resultados não foram homologados através de Portaria pelo Ibama, este zoneamento não possui caráter oficial nem é legalmente reconhecido. É interessante notar que o Plano considera como pressuposto para seu sucesso: *“a ação integrada e participativa dos diferentes setores governamentais, responsáveis pela qualidade de vida da população local e pela proteção ambiental”* (IBAMA & IPARDES, 1997: 58).

O Plano de Gestão foi realizado através de um convênio entre a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos e o Ibama. Este Plano de Gestão, resultante de um Workshop realizado em 1995 define a missão⁵⁰, a finalidade⁵¹ e os objetivos⁵² da APA. Além disso, propõe os principais programas de atuação e as principais atividades e ações a serem implementadas. Porém, não define normatizações nem medidas econômicas para sua viabilização (IBAMA, 2003).

A última ação referente ao macro-planejamento da APA de Guaraqueçaba foi a realização, em 2004, de um Termo de Referência para a contratação de uma consultoria responsável pelo auxílio na elaboração de um “Plano de Manejo Integrado” das três Unidades de Conservação federais da área (APA de Guaraqueçaba, ESEC de Guaraqueçaba e PARNA de Superaguí). Este Termo de Referência, porém, está parado no Ibama/ICMBio de Brasília, aguardando possíveis formas de captação e liberação de recursos.

No que concerne ao conselho da APA de Guaraqueçaba, para analisá-lo optou-se seguir a mesma estratégia de Teixeira & Limont (2007) e dividi-lo em dois períodos: o período referente ao processo de criação (que ocorreu entre dezembro de 2001 e dezembro de 2003); e o período de fortalecimento da gestão participativa (que se iniciou após a formalização do conselho e ocorre até hoje).

No que se refere ao período de formação, o primeiro passo foi a organização, pelo Ibama, de uma oficina de trabalho no mês de Dezembro de 2001. Esta oficina teve como objetivo *“estruturar uma estratégia de mobilização e sensibilização dos agentes, bem como iniciar as discussões sobre*

⁵⁰ *“Proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais”.*

⁵¹ *“Garantir a conservação dos ecossistemas da APA de Guaraqueçaba através da gestão integrada (governamental e não governamental), com direcionamento, através da normatização, das atividades econômicas ambientalmente sustentáveis e socialmente justas”.*

⁵² *“Assegurar a proteção de uma das últimas áreas representativas da Floresta Atlântica, onde se encontram espécies raras e ameaçadas de extinção, bem como do complexo estuarino da Baía de Paranaguá, os sítios arqueológicos, as comunidades caiçaras integradas no ecossistema regional; Normatizar e garantir a aplicação das diretrizes que indiquem as formas de uso dos recursos naturais na APA (Agricultura, pecuária, turismo, silvicultura, pesca, extrativismo florestal, etc); proteger o entorno da Estação Ecológica de Guaraqueçaba”*

a formação do conselho”. A estratégia formulada foi dividida em três momentos: mobilização, formalização e consolidação do conselho.

O primeiro momento, mobilização, foi executado no primeiro semestre de 2002. Teve como objetivos identificar os atores sociais que estavam diretamente implicados ou manifestavam interesse na conservação da APA e informá-los sobre o papel do conselho, seus objetivos, suas atribuições, seus aspectos legais e sua importância enquanto *locus* de participação.

Durante este processo de mobilização foi decidido, pelo Ibama, que a participação das populações locais seria definida pelas bacias hidrográficas. Esta opção se deu por três razões que se interligam: uma razão geográfica (as populações se encontram ao longo dos rios), uma operacional (tal critério facilitaria o processo de mobilização), e outra estratégica (por considerar que a identidade territorial das comunidades é relacionada às bacias hidrográficas).

Foram estabelecidas oito micro-bacias⁵³, com um representante para cada, eleito pelas comunidades nela inseridas; além dessas oito, a sede de Guaraqueçaba, mais populosa, teve direito a dois representantes. São, portanto, nove territórios, com suas respectivas representações comunitárias.

Além das representações das populações locais, foi estabelecido que o conselho seria composto por outros 22 representantes, de diferentes segmentos envolvidos na gestão da APA de Guaraqueçaba. Estes representantes foram indicados pelos gestores da APA.

Como resultado, o conselho da APA de Guaraqueçaba teve a seguinte composição inicial:

⁵³ Rio Guaraqueçaba e Rio Sebui; Rio Serra Negra; Rio Tagaçaba; Rio Cachoeira e Rio Faisqueira; Enseada do Itaqui e Benito; Rio Medeiros e Ilha Rasa; Rio Itingá e Paranaguá.

Quadro 09: Composição inicial do conselho da APA de Guaraqueçaba

Presidente do Conselho - Chefia da APA de Guaraqueçaba
1 Representante do Parque Nacional de Superaguí
1 Representante da Estação Ecológica de Guaraqueçaba
1 Representante da APA Estadual de Guaraqueçaba
1 Representante das Reservas Particulares do Patrimônio Natural
1 Representante da Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA
1 Representante da Secretaria Municipal de meio Ambiente de Guaraqueçaba
1 Representante da Secretaria Municipal de meio Ambiente de Paranaguá
1 Representante da Secretaria Municipal de meio Ambiente de Antonina
4 Representantes do Setor Privado <ul style="list-style-type: none">• Federação das Colônias do Pescadores• Federação do Comércio do Estado do Paraná• Federação da Agricultura do Estado do Paraná• Superintendência dos Portos de Paranaguá e Antonina
2 Representantes da Comunidade Científica <ul style="list-style-type: none">• Universidade Federal do Paraná• Pontifícia Universidade Católica do Paraná
4 Representantes de Organizações Não Governamentais (ONGs) <ul style="list-style-type: none">• Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (SPVS)• Fundação O Boticário de Conservação da Natureza• Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação• Instituto de Pesquisas de Guaraqueçaba (IPG)
3 Representantes de Órgãos Públicos <ul style="list-style-type: none">• EMATER• Secretaria de Estado da Cultura• Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Turismo.
10 Representantes das Comunidades <ul style="list-style-type: none">• Rio Guaraqueçaba e Rio Sebui• Rio Serra Negra• Rio Tagaçaba• Rio Cachoeira• Rio Faisqueira• Enseada do Itaqui e Benito• Rio Medeiros e Ilha Rasa• Rio Itingá e Paranaguá• Sede do Município de Guaraqueçaba (dois representantes)

O segundo momento do conselho gestor da APA de Guaraqueçaba, denominado de formalização, teve como centro gravitacional um amplo processo de capacitação dos conselheiros, através do “Curso de capacitação para formação do conselho deliberativo da APA de Guaraqueçaba”, o qual foi realizado no ano de 2003, através de duas etapas:

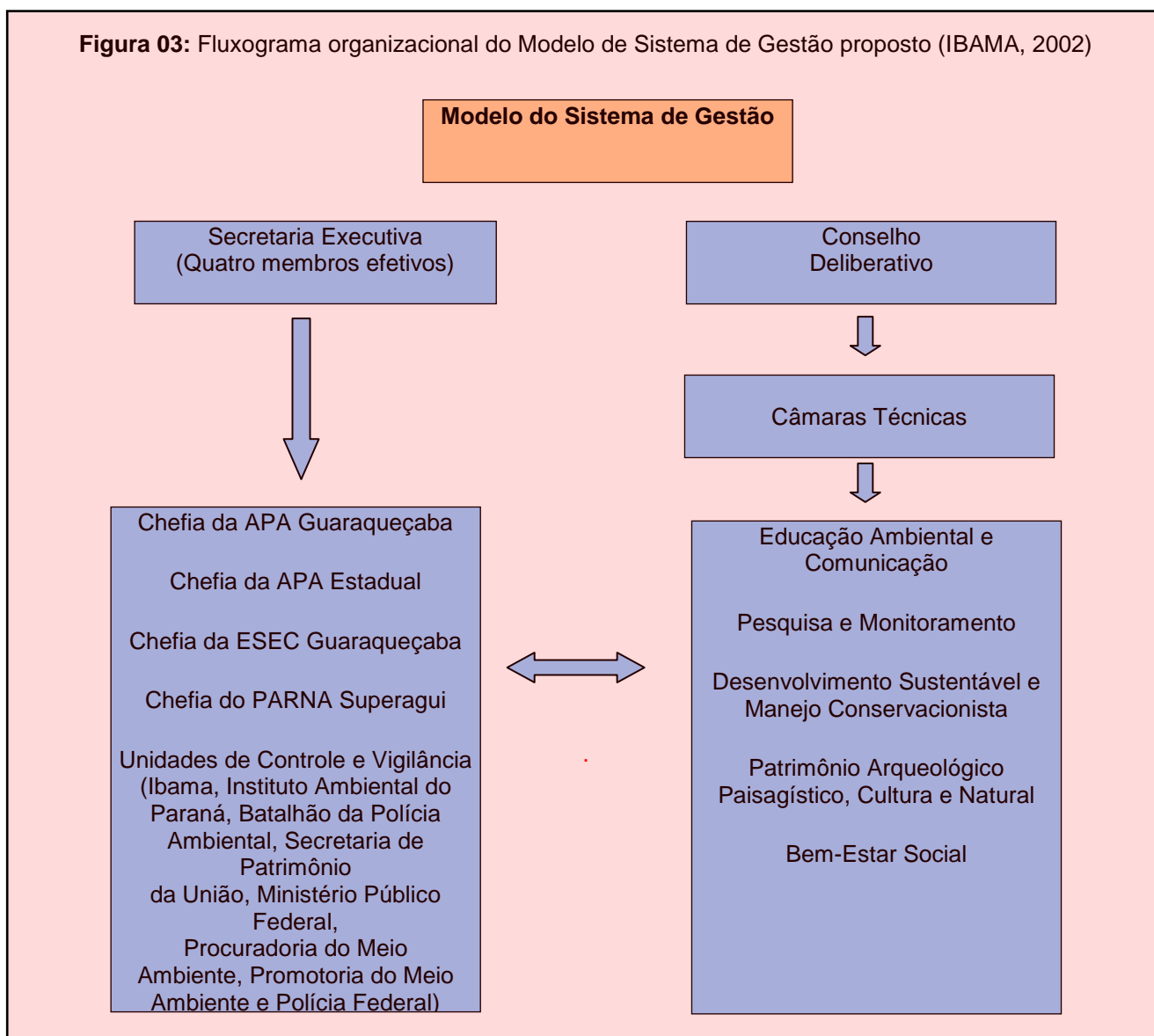
- a primeira etapa contou como sujeitos da ação educativa exclusivamente as lideranças comunitárias. Teve como objetivo o início da discussão sobre o tema “gestão participativa da APA” e a indicação dos representantes das bacias hidrográficas. Foram realizadas uma série de “oficinas de trabalho”, que tiveram como eixo condutor a história de vida dos próprios participantes. Nestas oficinas foram indicados, pelos próprios moradores, os

conselheiros das micro-bacias.

- a segunda etapa teve como sujeitos os dez representantes comunitários das micro-bacias (eleitos na etapa anterior) e os representantes das instituições que foram convidadas a compor o conselho. Esta etapa teve como objetivos elaborar o Regimento Interno do conselho e estabelecer as próximas ações necessárias à sua consolidação.

O terceiro momento do conselho gestor da APA de Guaraqueçaba, denominado consolidação, refere-se às atividades propriamente ditas do conselho e aos seus possíveis ajustes.

No que concerne ao desenho institucional, ficou inicialmente definido, pelo Ibama, que o conselho teria um sistema de gestão composto pelo Conselho Deliberativo, por cinco Câmaras Técnicas pré-definidas, por uma Unidade de Controle e Vigilância e, finalmente, por uma Secretaria Executiva, composta por quatro membros natos. O resultado pode ser observado no fluxograma seguinte:



De acordo com este documento, que estabeleceu a estratégia de criação do conselho (IBAMA, 2002), seus objetivos seriam:

- “- agregar apoio político e institucional à gestão da APA de Guaraqueçaba, fortalecendo a execução das ações a ele direcionadas;
- Obter a contribuição de cada parceiro, ou ator, na gestão e no manejo da APA de Guaraqueçaba, mediante atribuições previamente estabelecidas entre as partes;
- Auxiliar na sensibilização das populações locais e regionais sobre a necessidade de conservação do meio ambiente e da natureza, para a garantia da qualidade de vida atual e futura; e, proporcionar a inserção da APA de Guaraqueçaba no desenvolvimento sócio-econômico da região.” (IBAMA, 2002).

Já o Regimento Interno, elaborado após a criação do conselho, afirma que sua finalidade é “contribuir para a efetiva implantação e cumprimento dos objetivos de criação da APA de Guaraqueçaba” (Regimento Interno do Conselho da APA de Guaraqueçaba, Art. 2º). Seus objetivos, como pode ser visto abaixo, são muito semelhantes aos propostos pelo Ibama anteriormente à criação do conselho:

- “- Articular apoio político e institucional visando a consolidação da APA de Guaraqueçaba;
- Garantir a equidade entre o respeito e desenvolvimento do ser humano e a conservação da natureza;
- Fomentar ações buscando a melhoria socioeconômica dos moradores que vivem na APA de Guaraqueçaba;
- Promover a integração institucional visando coordenar as ações desenvolvidas nas Unidades de Conservação da região, garantindo a participação dos diferentes atores envolvidos” (Regimento Interno, Art. 3º)

Esse regimento também estipula que devem ocorrer três reuniões ordinárias por ano, estabelece as Câmaras Técnicas e seus objetivos e define o caráter do conselho gestor como deliberativo.

Apesar do primeiro Regimento Interno ter definido o conselho como de caráter deliberativo, uma determinação da Procuradoria do Ministério do Meio Ambiente em 2005 estabeleceu que todos os Conselhos de APAs deveriam ser consultivos⁵⁴.

Diante desta determinação, o Conselho elaborou um parecer, contestando-a. De acordo com os gestores do Ibama, este momento fortaleceu a união entre os conselheiros e entre estes e os gestores. Porém, apesar da mobilização, neste mesmo ano foram obrigados a mudar a natureza do conselho de deliberativo para consultivo.

Outro marco do conselho da APA de Guaraqueçaba foi o desenvolvimento do projeto “Fortalecimento da Gestão Participativa da APA de Guaraqueçaba”, elaborado por técnicos do

⁵⁴ O SNUC não define se os conselhos gestores de APAs devem ser consultivos ou deliberativos; até esta determinação da Procuradoria não havia um padrão estabelecido, existindo concomitantemente conselhos de APAs de caráter consultivo e de caráter deliberativo.

IBAMA, parceiros e conselheiros e aprovado pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA). O projeto tinha como objetivo geral *“promover a sensibilização e o envolvimento de diversos atores sociais e institucionais no fortalecimento da gestão participativa na APA de Guaraqueçaba”* e previa, para isso: capacitação dos conselheiros; mobilização comunitária através de ações com a juventude e lideranças locais; realização de um diagnóstico participativo da APA; e a elaboração do Plano de Ação do conselho (IBAMA, 2003).

Como etapa do projeto, em Julho de 2005 foi realizado o “1º Seminário de Integração da APA de Guaraqueçaba”, no qual foi elaborado, pelos conselheiros, o Plano de Ação e a Agenda de Prioridades para a APA. Este Seminário foi precedido por uma Gincana de Integração, a qual contou com a participação de aproximadamente 130 pessoas e teve como objetivos levantar informações para subsidiar os referidos Plano de Ação e Agenda de Prioridades.

Durante a elaboração do Plano de Ação, definiu-se por reestruturar as câmaras técnicas e se optou por trabalhar com três: “pesca”, “conservação” e “infra-estrutura”⁵⁵. Para cada uma destas foram participativamente elaboradas matrizes de trabalho com os “nós críticos” e as ações, metas, responsáveis, recursos e prazos visando “desatá-los”.

Em Agosto de 2005 o Regimento Interno foi alterado e decidiu-se por, visando uma maior representatividade, aumentar o número de conselheiros para 35, sendo um terço composto por representantes da população local.

Pode-se perceber que todo esse processo deu grande importância aos conselheiros comunitários. Eles são considerados o elo de ligação entre o conselho e as comunidades residentes; são eles os responsáveis, portanto, por trazerem as demandas e decisões das comunidades, e levar os resultados das reuniões.

“Os conselheiros comunitários aparecem no novo modelo de gestão como intermediários entre o conselho e as comunidades. Fica sob sua responsabilidade perceber com o máximo de acuidade possível as demandas das comunidades sediadas na bacia hidrográfica correspondente e levá-las para discussão em plenário. Por outro lado, são estes atores que traduzem as decisões tomadas no conselho para os demais moradores. O processo participativo do CONAPA, no que diz respeito à integração dos usuários dos recursos e da população local, está assentado na capacidade de atuação dos conselheiros comunitários.” (PINHO, 2006: 98)

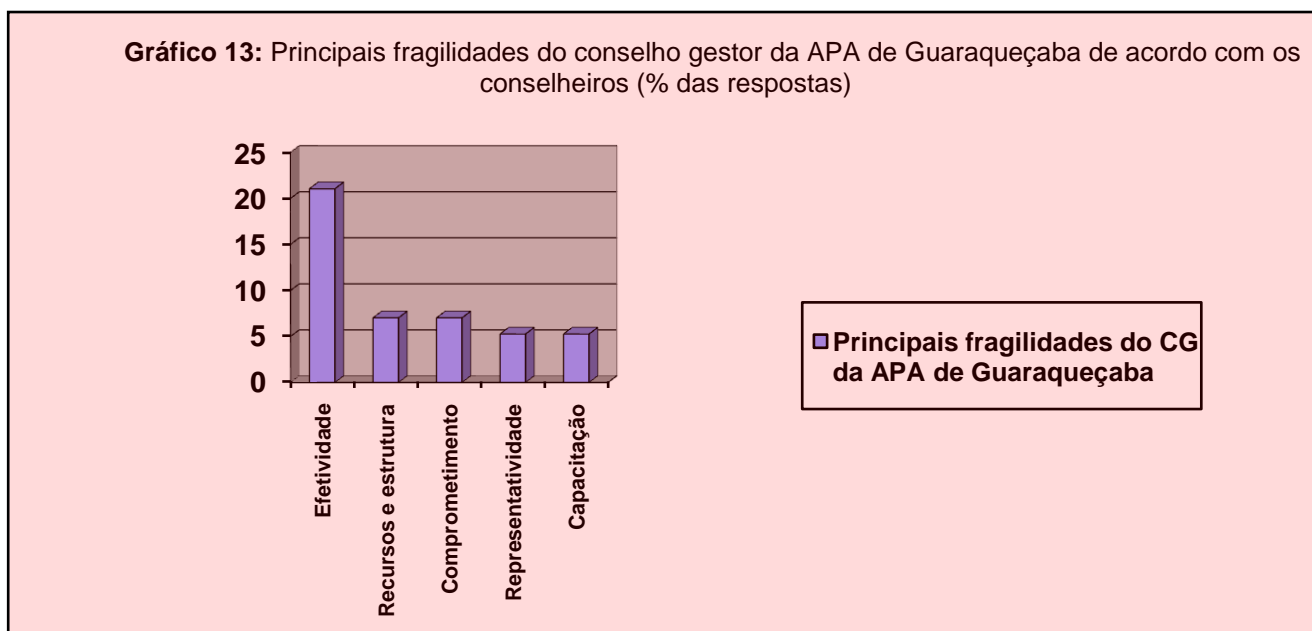
Diante dessa importância dada aos conselheiros comunitários, há um esforço muito grande do órgão gestor de viabilizar a ativa participação destes. Este esforço é feito tanto através de

⁵⁵ Além das três câmaras técnicas o conselho da APA possui, também, dois grupos de trabalho - comunicação e educação ambiental – que são transversais às primeiras.

capacitações específicas para esse público, como também através da cessão de transporte para as reuniões, além de hospedagem e almoço.

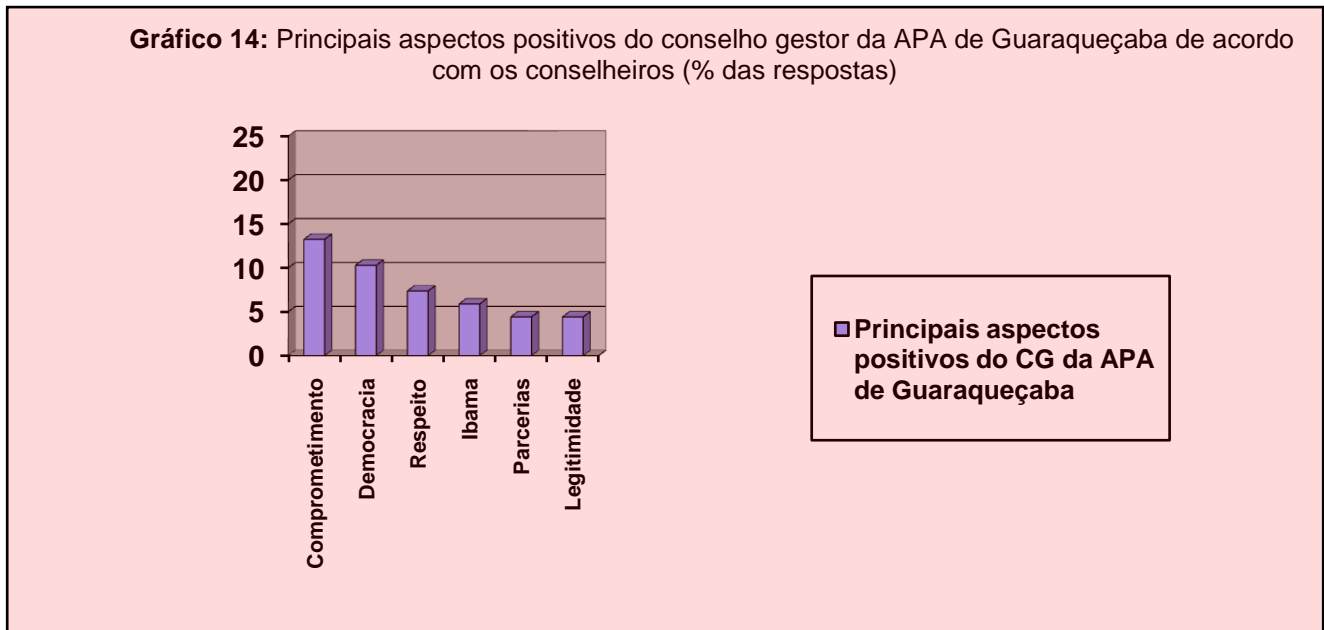
Porém, apesar desse esforço, observando-se as reuniões e de acordo com os dados obtidos nos questionários, percebe-se constantemente estes conselheiros reclamando da falta de estímulos à participação. Há solicitações, inclusive, de recursos financeiros visando compensar o “dia de trabalho perdido”.

E essa opinião não é concentrada apenas entre os próprios comunitários, como também é compartilhada por outros conselheiros, apesar de não ser considerada o principal problema do conselho. Se observarmos os dados obtidos através do questionário, percebemos que os aspectos negativos do conselho, na percepção dos conselheiros, dizem respeito, principalmente, à efetividade desse espaço de participação, fazendo referência à morosidade das decisões e de sua efetivação pela equipe gestora. Há um grande número de conselheiros que questionam, portanto, sobre a objetividade e efetividade desse espaço e que cobram que “as coisas saiam do papel”. Além desse problema, os outros principais levantados foram: a falta de recursos e estrutura do conselho; o baixo nível de comprometimento e de interesse de alguns conselheiros; a pouca representatividade dos representantes das comunidades; e a falta de capacitação.



Já no que se refere aos principais aspectos positivos do conselho, como pode ser visto no gráfico 14, a resposta mais recorrente diz respeito à grande participação, envolvimento e comprometimento dos participantes. Esta é seguida pela percepção de que, com o conselho cria-se um espaço democrático de exercício da cidadania. Após essas respostas, as outras mais recorrentes

fazem referência, por ordem, ao respeito estabelecido entre todos os participantes, ao comprometimento e disposição do Ibama com este espaço, ao esforço em partilhar responsabilidades e estabelecer parcerias e, finalmente, ao fato de ter uma legitimidade em crescimento.



É interessante notar como as respostas mais recorrentes referentes aos aspectos positivos dizem respeito não a resultados “concretos” do conselho no que se refere à gestão dos principais conflitos ligados ao acesso e uso dos recursos naturais, mas sim a um resultado mais abstrato: ao estabelecimento de um novo padrão de interação entre os diferentes atores envolvidos com a gestão deste território.

É um grande avanço, se considerarmos que a APA de Guaraqueçaba tem um histórico extremamente conflitivo entre os diferentes atores. Conforme relatado por boa parte dos conselheiros e gestores, havia um rancor muito grande na relação entre o Ibama e as comunidades e também entre estas e as organizações ambientalistas.

Fazendo referência à relação entre o Ibama e as comunidades, observa-se que a imagem que os comunitários tinham sobre o órgão gestor era predominantemente negativa, associada apenas a seu papel repressivo. Por meio de uma associação direta entre o maior rigor da legislação ambiental e a criação da APA de Guaraqueçaba e suas ações de controle e fiscalização, os comunitários sempre tiveram uma visão de que o Ibama é o principal responsável por inviabilizar as atividades produtivas, penalizar “os pequenos” e causar o êxodo rural.

Já no que se refere à relação entre as comunidades e as organizações ambientalistas, os

comunitários historicamente associavam essas ao preservacionismo irrestrito, aos “gringos” e à concentração fundiária. Provavelmente essa associação ocorre pois grandes ONGs, principalmente a Sociedade de Preservação da Vida Silvestre (SPVS) e a Fundação Boticário, compraram grande quantidade de terras no interior da Unidade de Conservação, com recursos em sua maioria internacionais e deixando terras que antes eram utilizadas pelas comunidades como “improdutivas”.

Visando solucionar esse conflito entre os conselheiros, durante todo o processo de criação do conselho foi dada grande ênfase à necessidade de respeitar as diferentes posições. Foram realizadas várias ações de capacitação que tiveram como eixo justamente esse tema; e essa diretriz é, até hoje, sempre reforçada, pelos gestores e também pelos conselheiros.

Outro ponto bastante levantado pelos conselheiros é a potencialidade do conselho em estabelecer parcerias entre as diferentes instituições. Como afirma Ibama (2003), antes da criação do conselho, apesar de uma série de instituições públicas e privadas trabalharem nesse território, não havia uma relação entre essas várias entidades e suas atividades.

“Um dos grandes “gargalos” encontrados na busca pela realização dos objetivos de criação da APA, está na falta de integração entre as instituições que atuam na região. A ação desarticulada entre organismos governamentais dos diversos níveis, as ONG’s de caráter socioambiental e as instituições comunitárias não só deixam de gerar resultados mais eficazes, nas iniciativas de promoção do desenvolvimento local, como até reduzem a capacidade de sustentação destas iniciativas.” (IBAMA, 2003: 10)

E, ao observarmos as reuniões do conselho, percebemos que é dada grande ênfase a essa possibilidade do conselho ser o espaço que possibilita a discussão das demandas e a articulação entre as diferentes entidades para resolvê-las. Observou-se durante a pesquisa que, nesse quesito, o conselho da APA de Guaraqueçaba está conseguindo obter melhores resultados do que o conselho da APA da Baleia Franca, sendo estabelecidas relações muito mais produtivas e cooperativas entre os órgãos públicos das diferentes esferas de governo.

Vale destacar, também, como o conselho conseguiu estabelecer relações com outros espaços de participação, como, por exemplo, o Conselho do Litoral (COLIT), criado para efetivar a aplicação da Lei do Uso do Solo no litoral e o Conselho de Desenvolvimento Territorial Rural, coordenado pelo governo do estado do Paraná.

No entanto, percebe-se que há uma grande angústia por parte dos conselheiros, e também dos gestores, de que o conselho tenha também resultados “concretos”, relacionados aos conflitos de acesso e uso dos recursos naturais. Parece-nos que os conselheiros estão passando de uma fase de “encantamento” com as novas possibilidades de relacionamento, para uma fase de cobrança de resultados dessas novas relações.

3.2.2 APA da Baleia Franca

Comparado com outros decretos de criação de Unidades de Conservação, o que cria a APA da Baleia Franca é relativamente bem detalhado, já especificando atividades que devem ser sujeitas a atividades específicas e algumas normas de manejo (Artigos 3º e 4º):

“Art 3º Na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, ficam sujeitas à regulamentação específica dos órgãos competentes as seguintes atividades, dentre outras:

I - a realização de campeonatos náuticos, no período de maio a dezembro, envolvendo o uso de embarcações a motor de qualquer natureza;

II - o uso de explosivos e a realização de atividades que envolvam prospecção sísmica, no período de maio a dezembro;

III - a retirada de areia e material rochoso;

IV - a exploração de serviços turísticos voltados à observação das baleias francas e demais espécies de cetáceos, bem como o acesso às ilhas públicas englobadas em seu perímetro;

V - a implantação ou alteração de estruturas físicas e atividades econômicas na faixa de marinha e no espaço marinho;

VI - a implantação de projetos de urbanização, novos loteamentos e a expansão daqueles já existentes;

VII - a implantação ou ampliação de atividades de maricultura;

VIII - a construção de edificações nas ilhas englobadas em seu perímetro, ressalvadas as destinadas à segurança da navegação conforme determinar a Marinha do Brasil;

IX - a pesca;

X - a implantação ou execução de qualquer atividade potencialmente degradadora do ambiente;

XI - a abertura de vias de circulação e canais;

XII - a drenagem de áreas úmidas.

§ 1º Na área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, fica assegurada a liberdade de navegação, respeitadas as disposições deste artigo.

§ 2º As cartas náuticas e os roteiros de região farão constar os limites da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca e o seu propósito, para alertar os navegantes.

§ 3º Os exercícios operativos considerados pela Marinha do Brasil como necessários à defesa dos portos envolvidos nesta Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, bem como toda e qualquer atividade necessária à salvaguarda da vida humana no mar e à segurança do tráfego aquaviário, poderão ser desenvolvidos sem restrições.

Art 4º Na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, deverão ser adotadas medidas para recuperação de áreas degradadas, proteção da vegetação fixadora de dunas e melhoria das condições de disposições e tratamento de efluentes e lixo.

Art 5º Fica garantido o acesso à área portuária de pesquisadores e observadores de baleias, desde que atendidas as respectivas normas dos Portos de Imbituba e Laguna. (Decreto s/nº, 2000),

Após a criação da Unidade, no ano 2000, o primeiro movimento da equipe de gestores da APA da Baleia Franca no sentido de criar um conselho gestor foi através da elaboração de um projeto, visando o financiamento das ações necessárias. Este projeto foi elaborado em parceria com o Instituto Ambiental Ratonas, ONG de Florianópolis, para o edital nº 03/2003 “Fortalecimento da Gestão Participativa em UCs de Uso Sustentável” do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). A proposta enviada foi aprovada, porém, devido a uma série de problemas burocráticos e políticos,

o convênio não foi assinado e os recursos nunca foram liberados.

Em 2004, a equipe da APA da Baleia Franca elaborou para o Núcleo de Educação Ambiental do Ibama o projeto “*Aproximar – valorizando o pescador tradicional e integrando seu olhar na gestão da APA*”. Este projeto procurava integrar e potencializar as ações desenvolvidas por duas comunidades pesqueiras inseridas no interior da Unidade de Conservação (comunidades de Ibraquera e do Farol de Santa Marta).

Esse projeto fez parte de um grupo de doze outros, todos planejados pelos gestores das diferentes Unidades de Conservação federais de Santa Catarina e entregues ao Núcleo de Educação Ambiental que tem, como sua principal atribuição, estabelecer processos de participação social na gestão ambiental pública.

Porém, os recursos do Núcleo de Educação Ambiental para o ano de 2005 foram substancialmente contingenciados. Como decorrência, os responsáveis por este Núcleo decidiram, em conjunto com os gestores das Unidades de Conservação que enviaram projetos, priorizar apenas um projeto. O objetivo era que o escolhido se transformasse em um “projeto de referência”, isto é, um projeto no qual todos os gestores, das diferentes Unidades de Conservação, pudessem participar e “aprender fazendo”.

E o projeto escolhido foi o da APA da Baleia Franca, o qual foi modificado e transformado para a então principal demanda dos gestores: a criação dos conselhos gestores das Unidades de Conservação.

Após a escolha desse projeto como “referência”, o primeiro passo visando a criação do conselho residiu na formação de um grupo de trabalho que “pensasse” e “executasse” o processo. Este grupo (ainda existente) foi denominado de GT-APA e tem como integrantes, além do Ibama (APA da Baleia Franca e do Núcleo de Educação Ambiental), o Núcleo de Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFSC (NMD/UFSC) e três organizações não governamentais (Fundação Gaia, Fórum da Agenda 21 da Lagoa de Ibraquera e Cooperativa Caipora).

O grupo realizou mais de vinte reuniões durante o ano de 2005, ano em que foi deflagrado o processo de criação do conselho. E a estratégia metodológica adotada levou em conta as seguintes etapas:

1. Divisão da APA em três pólos: devido à APA ser muito extensa e muito heterogênea, optou-se por delimitá-la em três diferentes territórios (centro, sul e norte), cada um deles composto por três municípios;

2. Realização de reuniões e oficinas nos três pólos: foram realizadas 41 reuniões em diferentes locais da APA, envolvendo diferentes atores. Estas oficinas e reuniões tiveram como objetivos: apresentar a unidade e os objetivos da formação do conselho, identificar e mobilizar atores sociais que potencialmente participariam deste espaço e definir, em conjuntos com os participantes, a estrutura do conselho (número de participantes, forma de paridade, critérios para definição dos conselheiros, etc).
3. Reuniões setoriais para eleição dos conselheiros: durante o processo de formação ficou definido que o conselho gestor seria dividido em três setores com o mesmo número de cadeiras: “moradores e entidades usuárias dos recursos”; “órgãos governamentais”; e “entidades ambientalistas”. Para definir quais as entidades que fariam parte do conselho, foram realizadas três reuniões setoriais e, nestas, as entidades de cada setor definiam, através do voto, quais participariam do conselho.
4. Curso de capacitação: de caráter obrigatório para todos os conselheiros, foi realizado um curso de capacitação dividido em três módulos, conforme a seguinte programação base:

Quadro 10: Estrutura do curso de capacitação do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca

Curso de capacitação do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca
<p style="text-align: center;">Módulo I: Educação no processo de gestão</p> <p>a) A APA da Baleia Franca no processo de gestão; b) Marco legal e pré-diagnóstico da APA da Baleia Franca; c) O conselho no processo de gestão; d) Os conselheiros no processo de gestão: por quê? para quê? para quem? como?</p>
<p style="text-align: center;">Módulo II: Gestão ambiental pública I</p> <p>a) Gestão ambiental pública: apropriação conceitual b) Plano de Ação Fase I - Identificação e priorização de conflitos; - Análise dos conflitos priorizados (composição da “Matriz de Análise de Conflitos”).</p>
<p style="text-align: center;">Módulo III: Gestão ambiental pública II</p> <p>a) Instrumentos de gestão: apropriação conceitual b) Caixa de ferramentas do gestor ambiental c) Estudo de caso d) Plano de Ação Fase II - elaboração da matriz de gestão de conflitos - da gestão de conflitos à gestão territorial.</p>

5. Formalização do conselho gestor: após a formalização do conselho foram realizadas as primeiras reuniões ordinárias e criado um grupo de trabalho para elaborar a primeira versão do regimento interno, o qual foi discutido em uma série de reuniões do conselho.

Como resultado desse processo, o conselho foi formado em dezembro de 2005, junto com o

primeiro módulo do curso de capacitação. Teve, como composição inicial, as seguintes entidades:

Quadro 11: Composição inicial do conselho da APA da Baleia Franca

Composição do conselho gestor da APA da Baleia Franca	
G O V E R N A M E N T A I S	<ul style="list-style-type: none"> • IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional • Guarnição Especial de Polícia Militar Ambiental • EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A. • GRPU – Gerência Regional de Patrimônio da União em Santa Catarina • 19^a SDR – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional • Prefeitura Municipal de Tubarão • Prefeitura Municipal de Laguna • Prefeitura Municipal de Paulo Lopes • Prefeitura Municipal de Garopaba • Prefeitura Municipal de Içara • Prefeitura Municipal de Imbituba • Prefeitura Municipal de Palhoça • FATMA – Fundação do Meio Ambiente • UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina
O N G S	<ul style="list-style-type: none"> • ASAEP – Associação de Surfistas e Ecologistas da Praia do Porto • Sea Shepherd – Instituto Sea Shepherd Brasil • ICAM – Instituto Conexão Ambiental • IBF – Instituto Baleia Franca • Fundação Gaia • IWC Brasil – PBF – Coalizão Internacional da Vida Silvestre • R3 Animal – Associação R3 Animal • AMA – Associação Comunitária Amigos do Meio Ambiente • Rasgamar – Associação Rasga Mar na Defesa da Natureza • Sociedade Ecológica Balneário Rincão • ECOSUL – Instituto Ambiental Ecosul • UPIAR IBI – Associação do Movimento Ecológico Upiar IBI • MAR – Movimento Ambiental do Rosa / Associação dos Moradores e Amigos da Praia do Rosa • Instituto Boto Fliper
U S U Á R I O S	<ul style="list-style-type: none"> • Colônia de Pescadores Z-13 de Imbituba • ASPR – Associação dos Surfistas da Praia do Rosa • CCI – Conselho Comunitário e Cultural de Ibiraquera • ASPECI – Associação dos Pescadores da Comunidade de Ibiraquera • Gaia Village – G. A. Werlang Gestão e Ambiente Ltda • AMOPRAN – Associação dos Moradores da Praia dos Naufragados • APEBARCA – Associação dos Pescadores da Barra do Camacho • Fórum da Agenda 21 Local da Lagoa de Ibiraquera • APAFa – Associação dos Pescadores Artesanais do Cabo de Santa Marta Grande • APIVALE – Associação dos Apicultores do Vale do Rio D’una • COPAGRO – Cooperativa Agropecuária de Tubarão • UNESC – Universidade do Extremo Sul Catarinense / Fundação Educacional de Criciúma • ACIM – Associação Comercial e Industrial de Imbituba • ECOVIDA – Associação Ecovida de Certificação Participativa
HONO RÁRI OS⁵⁶	<ul style="list-style-type: none"> • José Truda Pallazo • Paulo Freire Vieira

⁵⁶ Foi definido, na primeira reunião do conselho gestor, a importância de participação de pessoas que possuíssem um histórico com a Unidade de Conservação. Esses “conselheiros honorários” foram escolhidos na mesma reunião. José

Após sua formação foram realizadas até Julho de 2008, além dos três módulos do curso, oito reuniões. Com o decorrer das reuniões ficou estabelecido, como desenho do conselho, uma estrutura composta por:

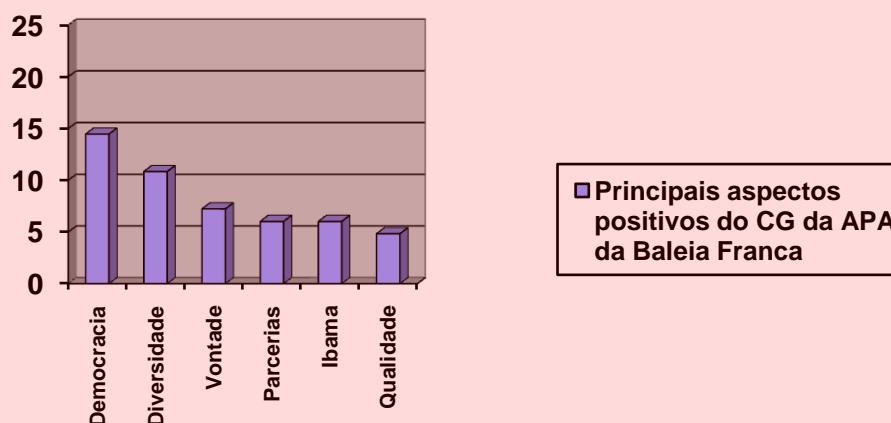
- *Presidência do conselho*: o chefe da Unidade de conservação, conforme determina a Lei 9985/2000 e seu decreto regulamentador;
- *Plenária*: Composta por todos os conselheiros a plenária é a instância máxima de decisão.
- *Comitê executivo*: composto pela chefia da APA e por um representante de cada setor (eleito pelo próprio setor). É responsável, entre outras coisas por: preparar a pauta, auxiliar na convocação e coordenar as reuniões, propor a criação e a extinção de câmaras técnicas e grupos de trabalho e, organizar o cadastro das entidades atuantes na Unidade de Conservação.
- *Secretário executivo*: eleito pela plenária entre os quatro integrantes do comitê executivo, o secretário executivo tem como atribuição fornecer o apoio logístico às atividades desenvolvidas nas reuniões plenárias e nas atividades das câmaras técnicas e grupos de trabalho.
- *Grupos de trabalho*: criados para resolver problemas emergenciais e pontuais, são criados durante as reuniões plenárias e compostos por integrantes do conselho e por outros convidados. Realizam suas reuniões e trazem os resultados para serem deliberados nas reuniões plenárias. O conselho chegou a ter 18 grupos de trabalho criados, alguns com maior efetividade e outros que nem chegaram a se reunir. Atualmente existem nove grupos: comunicação, plano de manejo, mineração nas dunas, mineração no sul, barra do Camacho, Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, tombamento do Farol de Santa Marta, turismo de observação de baleias e Porto de Imbituba.
- *Câmaras técnicas*: assim como os grupos de trabalho, as câmaras técnicas também são criadas durante as reuniões plenárias e são compostas por integrantes do conselho e por outros convidados. O que as diferencia do grupo de trabalho é que elas são permanentes e devem tratar de temas estruturantes para a gestão da Unidade de conservação. As câmaras técnicas, que podem ter grupos de trabalho em seu interior, estão iniciando agora; a primeira criada foi a da pesca, no final de 2007 e, na reunião de abril de 2008 foi criada a de ordenamento territorial. A Câmara Técnica da Pesca definiu como temas para atuação:

Truda Pallazo é um dos responsáveis pela criação da Unidade e Paulo Freire Vieira tem um amplo histórico de realização de diagnósticos socioambientais na área.

relação entre pesca artesanal e industrial; acompanhamento do processo de criação das Reservas Extrativistas de Santa Marta e de Imbituba e Garopaba; estabelecimento de acordos de pesca; recifes artificiais; carcinicultura; e extração ilegal de mariscos. Já a Câmara Técnica de Ordenamento Territorial definiu ter três linhas de ação: avaliação de licenciamentos e empreendimentos; zoneamento e planejamento territorial; e ocupação irregular.

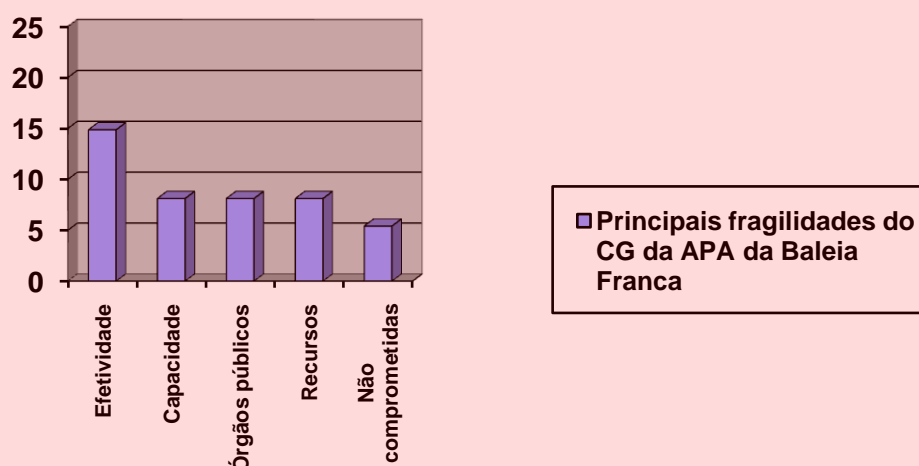
Diante desse desenho institucional, ao serem perguntados sobre os principais pontos positivos existentes no conselho da APA da Baleia Franca, as respostas mais recorrentes foram referentes à construção e existência do próprio espaço, considerado uma possibilidade de exercício do diálogo, da cidadania e da democracia. Em seguida, são feitas referências à diversidade dos interesses e saberes presentes, à vontade dos conselheiros em colaborar, à possibilidade de estabelecer trocas e contatos interinstitucionais, ao Ibama local e, finalmente, à boa qualidade de alguns conselheiros.

Gráfico 15: Principais aspectos positivos do conselho gestor da APA da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)



Já ao serem inquiridos acerca das principais fragilidades do conselho, a resposta mais recorrente diz respeito à falta de efetividade desse espaço, fazendo referência à falta “de um norte”, “de metas” e “de objetividade”. Empatados como segundo principal problema ficaram: a pouca capacidade (técnica, de informação, de instrução...) dos conselheiros; o baixo comprometimento dos órgãos públicos (das três esferas); e a falta de recursos financeiros e estrutura. Depois dessas, a resposta mais recorrente fazia referência à presença de entidades sem comprometimento com a APA e seus objetivos.

Gráfico 16: Principais fragilidades do conselho gestor da APA da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros



Observa-se, portanto que, assim como na APA de Guaraqueçaba, entre os conselheiros há uma grande valorização do espaço instituído, considerando-o como um catalizador de relações interinstitucionais, de diálogo, de exercício da democracia e da cidadania. É também bastante valorizada a diversidade entre os conselheiros e a vontade desses em colaborar.

E, também assim como na APA de Guaraqueçaba, há uma crítica à falta de efetividade do conselho. Mas, enquanto no caso da APA de Guaraqueçaba essa questão fica relacionada à morosidade e ao não cumprimento das decisões estabelecidas durante as reuniões, no caso específico da APA da Baleia Franca a crítica se refere à falta de um objetivo claro para o conselho, que lhe possibilite desenhar uma estratégia de ação. Esta diferença é decorrente, provavelmente, do fato de no conselho da APA de Guaraqueçaba já existir um plano de ação do conselho consolidado, mas que tem dificuldades de “sair do papel” e, no caso da APA da Baleia Franca, este planejamento ainda não estar consolidado, o que levanta a necessidade premente dessa ação. Ainda sobre esse tema, cabe destacar que no caso da APA da Baleia Franca há também uma grande associação entre as atividades do conselho e a viabilização do Plano de Manejo da Unidade, existindo, inclusive, uma ação civil pública impetrada por uma das entidades integrantes do conselho que obriga o Ibama/ICMBio a realizá-lo, o que ainda não ocorreu.

3.2.3 Interpretação dos dados a partir da Matriz de Análise

Conforme já descrito, priorizamos, da matriz analítica proposta por Oakerson (1992), as macro-variáveis “padrões de interação” e “arranjos institucionais”. E a estas duas macro-variáveis foram incorporados aportes advindos de pesquisas sobre áreas protegidas e sobre processos participativos. Como resultado, chegamos a onze dimensões (ver detalhes sobre cada uma delas no

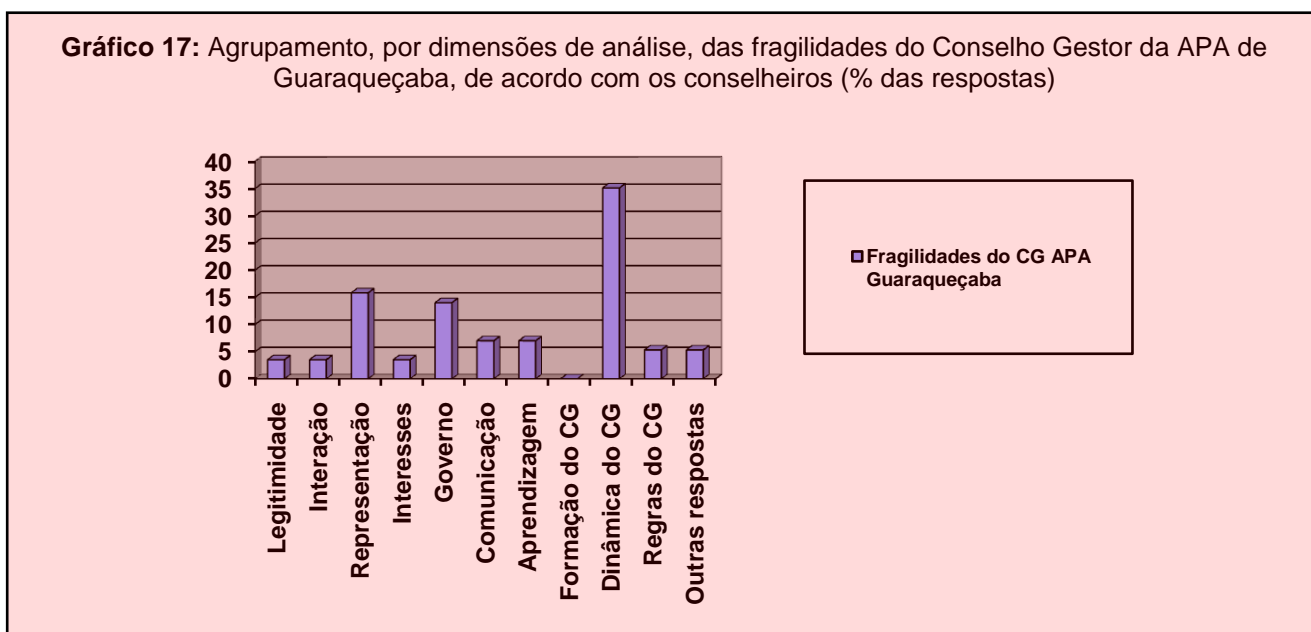
item 1.5 da Introdução).

Tendo como referência estas onze dimensões, foi formulado o questionário aos conselheiros e, entre as questões apresentadas, os entrevistados respondiam quais os três principais aspectos negativos e positivos desse espaço, além de quais as proposições que faziam para melhorá-los.

As questões eram abertas e, para a sistematização, como afirmado anteriormente, optou-se pela realização de três passos: (1) inserí-las em um arquivo do programa *Excel*; (2) agrupá-las quando eram semelhantes; e (3) sistematizá-las e reagrupá-las tendo como referência as dimensões citadas acima.

Os resultados dos dados a partir dos agrupamentos quando eram semelhantes (passo dois) foi apresentado anteriormente neste mesmo capítulo. Essa parte da dissertação tem como objetivos apresentar e discutir os resultados do terceiro passo, isto é, do agrupamento das questões a partir das dimensões de análise. Os dados serão apresentados em gráficos, sendo que as tabelas completas estão presentes nos anexos dessa dissertação.

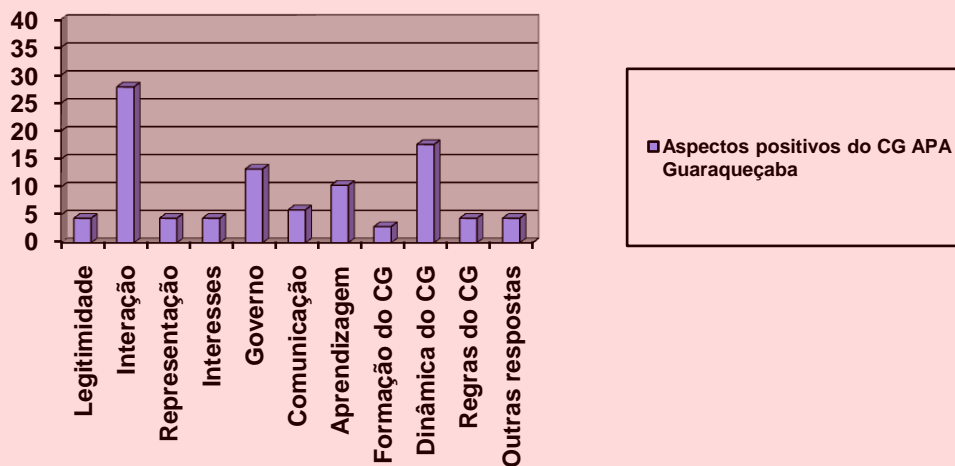
Iniciando pela **APA de Guaraqueçaba**, conforme pode ser observado abaixo (*Gráficos 17 e 18*), ao agruparmos as questões referentes às principais fragilidades do conselho, observamos que o maior número de respostas diz respeito à dinâmica das reuniões, com 35,1% das respostas. O segundo maior problema assinalado pelos conselheiros é referente a questões sobre representação e representatividade dos integrantes do espaço participativo, com 15,8% das respostas. Já o terceiro maior problema diz respeito ao efetivo compromisso governamental para com o conselho, com 14% das respostas.



Já quando solicitados a se posicionar sobre os principais aspectos positivos do conselho gestor, as respostas mais recorrentes referiam-se aos padrões de interação estabelecidos, com 27,9%

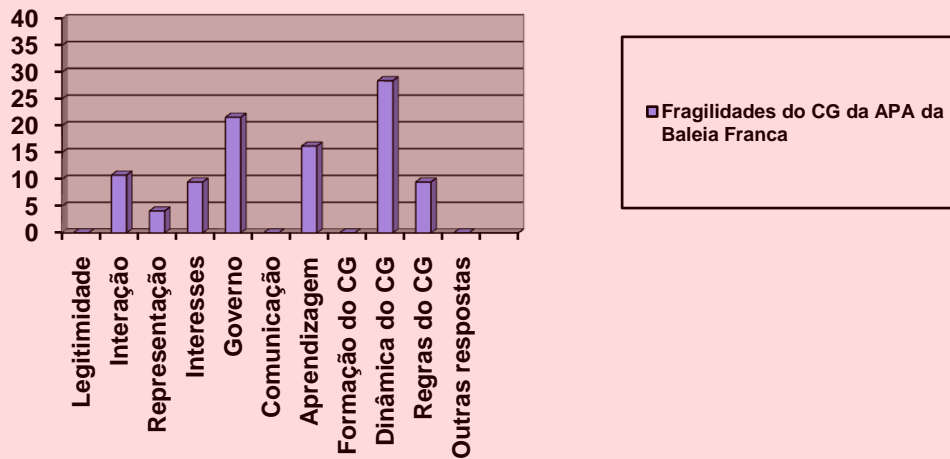
das respostas. Em segundo lugar emergiram as respostas referentes à dinâmica das reuniões, com 17,6% e, na sequência, referentes ao compromisso do governo quanto a este espaço, com 13,2%. Em quarto lugar observamos questões referentes aos processos de ensino-aprendizagem estabelecidos, o que inclui também a relação entre os diferentes saberes, com 10,3% das respostas.

Gráfico 18: Agrupamento, por dimensões de análise, dos aspectos positivos do Conselho Gestor da APA de Guaraqueçaba, de acordo com os conselheiros (% das respostas)



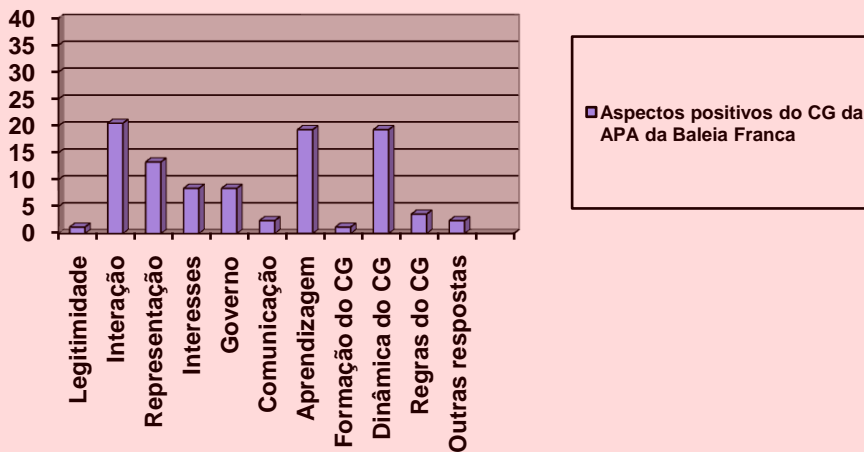
Por sua vez, no caso da **APA da Baleia Franca**, ao fazermos o mesmo exercício de agruparmos as questões por dimensões de análise, observamos que as principais fragilidades também dizem respeito à dinâmica desse espaço de participação, com 28,4% das respostas. Seguido pelo baixo compromisso governamental (dos órgãos públicos das três esferas) em valorizar esse espaço (com 21,6% das respostas), e pelos processos de ensino-aprendizagem e relações entre saberes (16,2% das respostas), com uma grande quantidade de conselheiros que consideram que há uma série de conflitos entre os diferentes saberes e um baixo respeito ao outro.

Gráfico 19: Agrupamento, por dimensões de análise, das fragilidades do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)



Quando são agrupadas as respostas relativas aos principais aspectos positivos do Conselho, observa-se que as afirmações mais recorrentes dizem respeito aos processos de interação entre os conselheiros, com 20,5% das respostas (a maioria fazendo referência às possibilidades de estabelecimento de relações interinstitucionais). Empatadas em segundo lugar, com 19,3% das respostas cada, encontramos afirmações referentes (1) aos processos de ensino-aprendizagem e ao diálogo de saberes, e (2) à dinâmica do conselho gestor (com respostas valorizando a profundidade dos debates e as reuniões em si).

Gráfico 20: Agrupamento, por dimensões de análise, dos aspectos positivos do Conselho Gestor da APA da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)



Como pode ser observado nos dois gráficos seguintes, na percepção dos conselheiros o

principal aspecto negativo dos dois conselhos refere-se à dinâmica das reuniões e, por outro lado, o principal aspecto positivo diz respeito aos processos de interação estabelecidos em decorrência da criação do conselho.

Gráfico 21: Comparação entre o agrupamento por dimensões de análise das fragilidades dos Conselhos das APAs de Guaraqueçaba e da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)

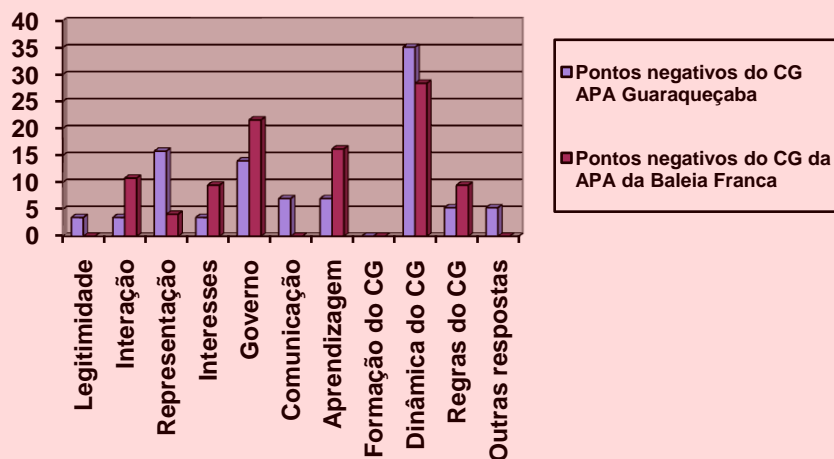
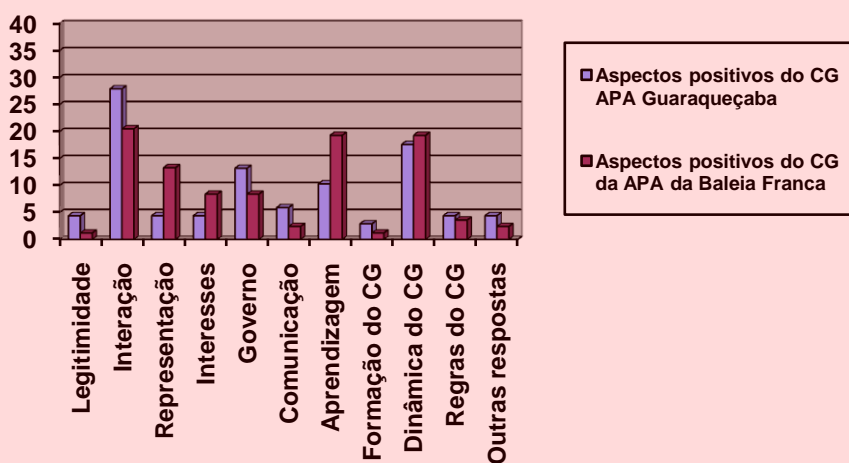


Gráfico 22: Comparação entre o agrupamento por dimensões de análise dos aspectos positivos dos Conselhos das APAs de Guaraqueçaba e da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)



Fazendo referência aos dois gráficos acima, o que se observa como bem distinto entre a percepção dos conselheiros da APA de Guaraqueçaba e da APA da Baleia Franca é que, na primeira, há uma preocupação grande com a representatividade dos conselheiros, com muitas respostas indicando que deveria haver uma maior participação das representações comunitárias. Por sua vez, na APA da Baleia Franca, são bastante recorrentes as críticas aos órgãos públicos,

considerados ausentes e não comprometidos com a gestão desta Unidade de Conservação.

Já no que se refere aos aspectos positivos, observa-se que, apesar dos conselheiros das duas Unidades de Conservação valorizarem os processos de interação estabelecidos com a criação do conselho, esse tema é mais recorrente na APA de Guaraqueçaba. Na APA da Baleia Franca, por sua vez, há uma valorização maior da representatividade e da diversidade do conselho.

E, como semelhanças entre os dois conselhos, é relevante atentar novamente para o fato dos conselheiros considerarem que os principais problemas desses espaços participativos dizem respeito à sua dinâmica de funcionamento, caracterizado por um “excesso de faltas”, por “muitas discussões e poucos resultados”, por “reuniões muito longas” e pela “dispersão temática”.

3.2.4 Proposições a respeito dos processos participativos instaurados

Durante a aplicação dos questionários com os conselheiros da APA da Baleia Franca e da APA de Guaraqueçaba, assim como no que se refere ao levantamento a respeito da percepção que eles têm dos principais aspectos positivos e negativos das Unidades de Conservação e de seus conselhos gestores, também se perguntou sobre quais eram as propostas que tinham visando melhorar esse espaço de participação. Esta parte da dissertação apresenta essas proposições feitas pelos conselheiros.

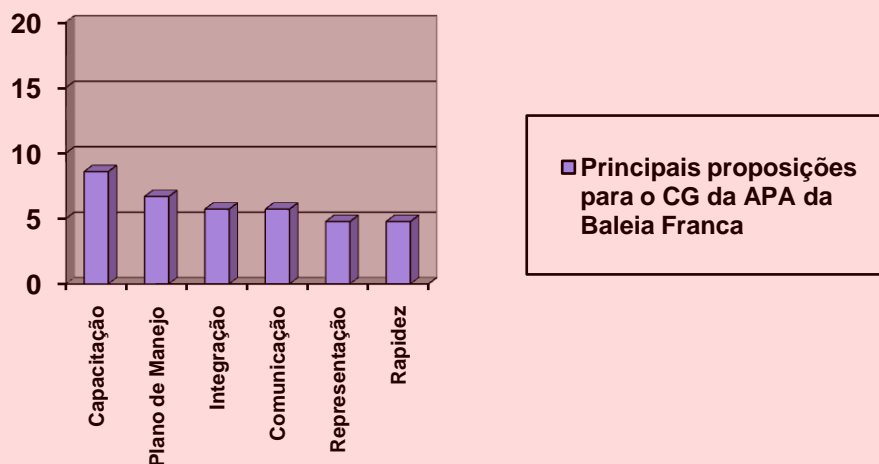
Com a sistematização dos dados, conforme pode ser visto no gráfico 23, observa-se que, no que concerne à APA da Baleia Franca, as proposições mais recorrentes entre seus conselheiros disseram respeito à capacitação, fazendo referência à necessidade de mais cursos, tanto para todos os conselheiros como para públicos específicos. Em segundo lugar foi apontada a necessidade do conselho priorizar o plano de manejo da Unidade, instrumento esse que os conselheiros consideram de grande importância para melhor definir suas prioridades de ação.

Após essas duas respostas, ficaram empatadas as proposições referentes à realização de ações que possibilitem uma maior integração entre as entidades participantes do conselho e, os esforços no sentido de melhorar os meios de comunicação entre esses.

Outras respostas recorrentes fizeram referência a uma busca de melhor representatividade do conselho, através da inserção de mais atores e/ou da reconsideração sobre os critérios de paridade e distribuição espacial dos conselheiros⁵⁷. Com o mesmo percentual de respostas, encontramos as proposições visando dar maior rapidez ao processo de tomada de decisão e à sua implementação.

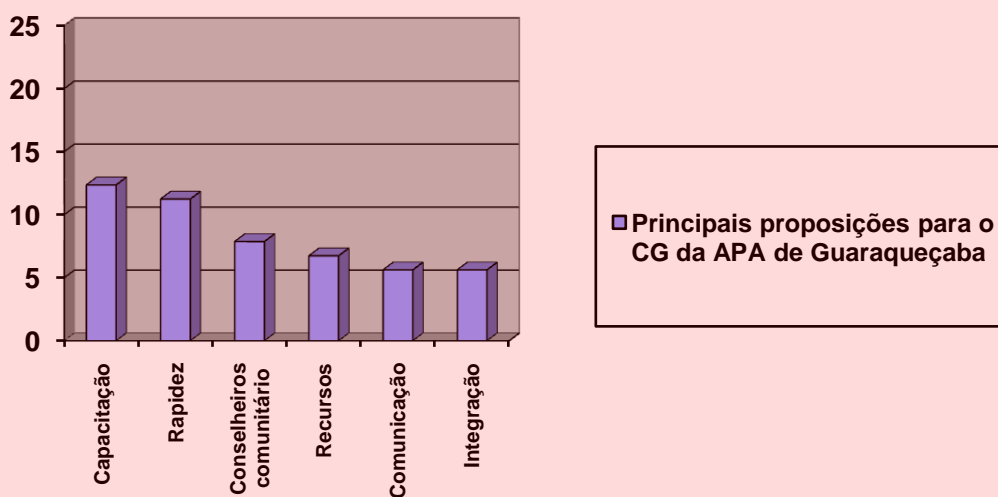
⁵⁷ Alguns conselheiros consideram que há uma priorização ao setor central da APA (principalmente nos municípios de Imbituba e Garopaba) e que essa priorização ocorre não somente no que concerne ao número de representantes desses municípios no conselho, como também à todas as ações de gestão da Unidade de Conservação.

Gráfico 23: Principais proposições para o conselho gestor da APA da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)



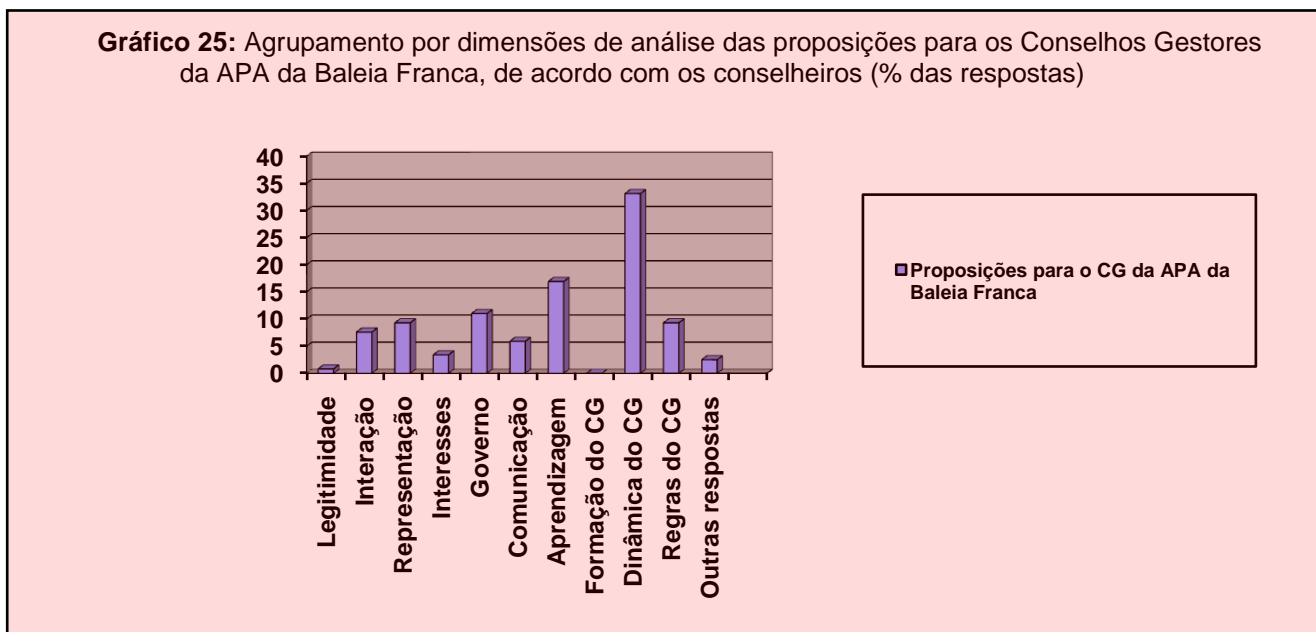
Se formos comparar com as proposições dos conselheiros da APA de Guaraqueçaba, percebemos que a resposta mais recorrente dos conselheiros dessa Unidade também diz respeito à necessidade de capacitação. Em segundo lugar surgem proposições que enfatizam a necessidade de maior rapidez e efetividade na implementação das deliberações. Em terceiro, constatamos a sugestão de fornecer maior atenção e apoio (inclusive financeiro) aos conselheiros comunitários. Em seguida há propostas de desenvolvimento de projetos para captação de recursos e estrutura, e finalmente, são sugeridas diferentes estratégias para melhorar a comunicação entre os conselheiros. Como sexto ponto mais recorrente são sugeridas ações visando o estabelecimento de parcerias com outras instituições e espaços, inclusive com outros conselhos.

Gráfico 24: Principais proposições para o conselho gestor da APA de Guaraqueçaba, de acordo com os conselheiros (% das respostas)



Por sua vez, ao fazermos o mesmo exercício do item anterior e agruparmos todas as proposições feitas pelos conselheiros nas dimensões estabelecidas pela matriz de análise utilizada durante a pesquisa, percebemos que quase um terço (33,1%) das proposições para o conselho da APA da Baleia Franca dizem respeito à dinâmica de funcionamento do conselho. São proposições como: “realização de mais reuniões por ano”; “punição aos conselheiros faltantes”; e “controlar o tempo de fala”.

Após as proposições referentes à dinâmica do conselho, encontramos também um grande número de sugestões referentes (2) aos processos de ensino-aprendizagem e diálogo de saberes - considerando, principalmente, a necessidade de mais cursos de capacitação -, e (3) o maior compromisso governamental, fazendo referência tanto à necessidade de que o poder público destine mais recursos ao conselho, como também a uma maior cobrança dos órgãos governamentais para que cumpram com os compromissos assumidos nos espaços das reuniões.

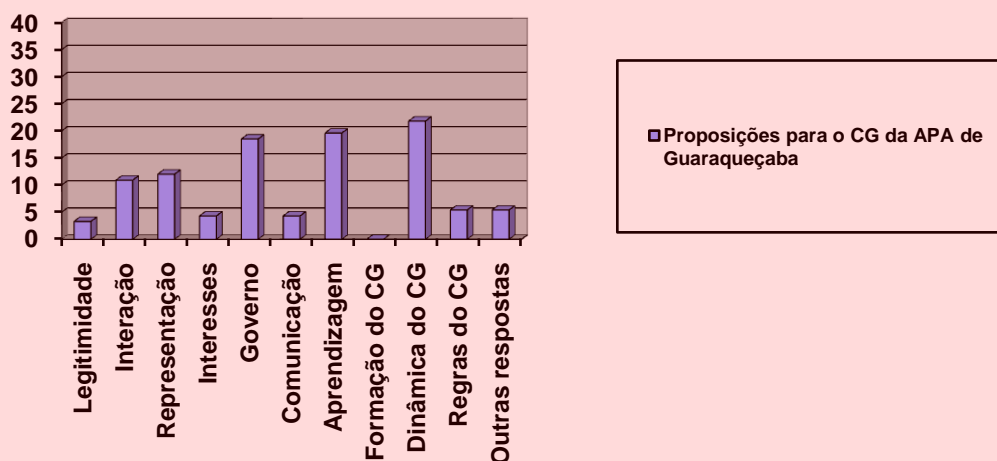


Da mesma maneira, no caso da APA de Guaraqueçaba, as proposições mais recorrentes também dizem respeito às estratégias visando a melhoria da dinâmica do conselho, com propostas como: “ser mais ágil nas reuniões”, “priorizar ações específicas ao invés de atacar todos os problemas de uma vez”, “melhorar o funcionamento da secretaria executiva”, “realizar reuniões em diferentes localidades” e “controlar as faltas”. Estas proposições somaram 21,8% de todas as respostas.

A segunda dimensão com mais sugestões é a referente ao desenvolvimento de processos de ensino-aprendizagem e ao estabelecimento de um espaço de diálogo de saberes, sendo que a

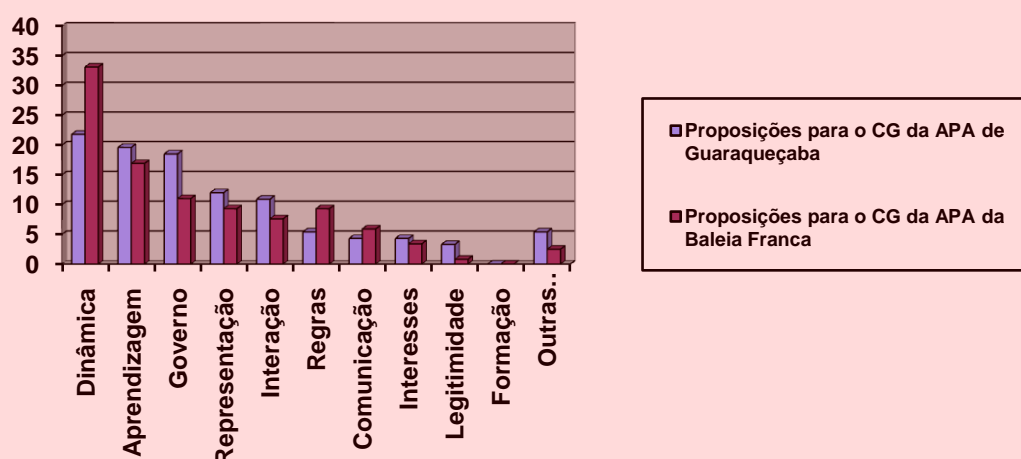
maioria das respostas disse respeito ao desenvolvimento de processos de capacitação. A terceira dimensão com mais proposições foi referente ao compromisso governamental com esse espaço. Encontramos propostas como: “maior investimento do Ibama/ICMBio no conselho e nos conselheiros” (principalmente nos comunitários); “efetivo cumprimento das decisões do conselho”; “maior pressão sobre os prefeitos”.

Gráfico 26: Agrupamento, por dimensões de análise, das proposições para o Conselho Gestor da APA de Guaraqueçaba, de acordo com os conselheiros (% das respostas)



No momento que comparamos as respostas dos conselheiros das duas Unidades de Conservação é muito interessante notar que as respostas são muito semelhantes, havendo equivalência tanto na principal proposição – capacitação – como também, quando agrupamos as respostas nas dez dimensões de análise, nas três dimensões mais recorrentes: dinâmica do conselho gestor; processos de ensino aprendizagem e; compromisso governamental. Proposições referentes a estas três dimensões correspondem a 61% de todas as propostas dos conselheiros da APA da Baleia Franca e a 59,9% da APA de Guaraqueçaba. Para continuar a semelhança, a quarta dimensão mais recorrente também é a mesma, e diz respeito a questões sobre representação e representatividade, sugerindo um maior envolvimento de entidades que representem interesses e/ou localidades diferentes.

Gráfico 27: Comparação entre o agrupamento por dimensões de análise das proposições para os Conselhos Gestores das APAs de Guaraqueçaba e da Baleia Franca, de acordo com os conselheiros (% das respostas)



3.3 Síntese do capítulo

Neste capítulo realizamos a descrição e análise dos dois estudos de caso escolhidos – APA da Baleia Franca (SC) e APA de Guaraqueçaba (PR) -, visando comparar os processos participativos estabelecidos nestes distintos territórios.

Para tanto, em um primeiro momento foram apresentadas as características socioambientais das duas Unidades de Conservação, evidenciando seu histórico, suas características atuais e os principais problemas e conflitos existentes. Após, foram analisados os arranjos institucionais e os padrões de interação estabelecidos em decorrência da criação das Unidades de Conservação e de seus conselhos gestores.

Utilizando como metodologia a leitura e análise de bibliografia e a aplicação de um questionário quantitativo com os conselheiros das duas Unidades de Conservação, e como ferramenta de análise a Matriz de Oakerson (1992), complementada por contribuições advindas de pesquisas sobre processos participativos, observou-se que:

- de acordo com os conselheiros, os principais aspectos positivos dos conselhos das duas APAs referem-se à expectativas quanto a esses espaços e a seus aspectos mais genéricos. São respostas como “ampliação da cidadania”, “criação de um espaço democrático”, “possibilidades de estabelecer diálogos interinstitucionais”...

- por outro lado, os principais aspectos negativos referem-se à falta de resultados concretos quanto aos problemas que afligem o cotidiano das populações inseridas nas duas áreas.

Há, portanto, uma avaliação positiva a respeito da existência do espaço em si, apontando suas potencialidades e seus “valores intrínsecos” e, ao mesmo tempo, uma forte crítica aos resultados efetivos, enfatizando que a dinâmica desse espaço é “muito morosa”, “pouco objetiva”, “não sai do papel”.

A partir da constatação desse cenário atual a respeito dos espaços participativos, os conselheiros apontaram como principais proposições visando sua melhoria: ações referentes à dinâmica do conselho, estabelecimentos de processos de ensino-aprendizagem e, finalmente, maior compromisso dos órgãos públicos.

No próximo capítulo, a partir dos resultados evidenciados até aqui, serão discutidas as possibilidades de aprimoramento desses dois espaços. Será debatido, também, sobre este arranjo específico, buscando avaliar se a institucionalização do espaço público denominado “conselho gestor” representa uma estratégia adequada para a gestão de áreas protegidas ou se, por outro lado, não estaríamos “apostando no cavalo errado”, ou, “treinando um cavalo que está destinado a perder”.

A questão que deverá permear toda a discussão será, portanto: considerando-se os obstáculos encontrados nos dois conselhos gestores, o problema está na má implementação deste espaço, ou o problema é o espaço em si?

QUARTO CAPÍTULO

Potencialidades, desafios e pistas de pesquisa complementar

Introdução

No bojo do processo de redemocratização da sociedade brasileira, surgiram várias experiências de criação de espaços institucionalizados pelo poder público que objetivavam possibilitar a participação ativa dos cidadãos na discussão e definição das políticas governamentais. A partir da Constituição de 1988 são fornecidas as bases legais que sustentam a consolidação institucional dessas experiências, entre as quais os “conselhos gestores”, considerados como *“espaços públicos jurídico-institucionais de intervenção social planejada na formulação de políticas públicas”* (LOUREIRO *et al*, 2008).

A consolidação desses novos espaços gerou uma série de expectativas por uma parte dos movimentos sociais e, também, por uma parte dos integrantes do aparato estatal. Estes, juntos, passaram a investir esforços no sentido de tornar essa previsão legal em experiências que possibilitassem uma maior democratização, um maior controle social, uma ampliação da cidadania, assim como, uma maior efetividade das políticas públicas.

Em decorrência, a sociedade civil brasileira evoluiu gradualmente de uma estratégia de oposição ao Estado autoritário (décadas de 1970 e 1980), à disposição de reconstruir e participar ativamente das instâncias de gestão das políticas públicas (DEMO, 1999; GOHN, 2001; DAGNINO, 2002). E, por muitos anos, acreditou-se que a simples instauração desses espaços possibilitaria o estabelecimento de um “ciclo virtuoso” estabelecido a partir das relações intrínsecas entre participação cidadã, mudanças de consciência política e redução das desigualdades (MACPHERSON, 1978).

Porém, após um período de “encantamento” com as possibilidades abertas pelos conselhos gestores, vários estudos começaram a apontar suas limitações e a questionar a própria estratégia de investir (tempo, dinheiro...) na “institucionalidade política como campo estratégico de luta”.

“As dificuldades em conciliar ações de natureza estratégica e de trabalho junto às bases com ações concretas no processo de elaboração das políticas públicas, somadas a uma avaliação negativa quanto aos resultados práticos da participação institucional em termos da melhoria da qualidade de vida do público-alvo, têm levado muitos atores do campo progressista e democrático a repensarem a prioridade dada à dimensão institucional como forma privilegiada de luta política no decorrer dos anos 90.” (TATAGIBA, 2002: 99).

As análises das experiências em curso começaram a evidenciar que os avanços de uma inovação legal-institucional não levam, necessariamente, a uma inovação das práticas políticas nem ao atendimento das expectativas criadas. Além disso, constatou-se que, muitas vezes, esses novos espaços acabam, inclusive, legitimando, reproduzindo e reforçando procedimentos autoritários e relações sociais de dominação e exclusão. (GOHN, 2001; LUCHMANN, 2002; DE VITA, 2003; KUNRATH SILVA, 2006).

“Com o exercício das novas práticas, também vieram as dificuldades, os limites e as novas exigências dadas pela nova conjuntura econômica, social e política. Várias dessas dificuldades decorriam de problemas enraizados na própria cultura política nacional, em que predominam valores como o clientelismo; o paternalismo; o método de resolução de negócios públicos por meio de procedimentos diretos, privilegiando interesses particulares; a descrença na eficácia das leis, porque, usualmente, elas só são aplicadas aos pobres e fracos como mecanismo punitivo; a mania nacional de uso da 'lei de Gerson', de só levar vantagem, gerando processos como a naturalização da corrupção como mais uma forma de levar vantagem; o machismo predominante nos países de cultura luso-espanhola; e a valorização das estruturas corporativas, nos aspectos de vícios e privilégios que elas carregam etc.” (GOHN, 2001: 53)

Estas análises constataram que, em boa parte dos conselhos, atualmente predominam, entre outras limitações: a qualificação deficiente dos participantes; a carência de informações essenciais necessárias às tomadas de decisão; uma burocratização excessiva; a escassez de recursos materiais; graves problemas de representação; o esvaziamento; a descontinuidade etc.

Tatagiba (2002), por exemplo, ao realizar uma compilação dos estudos sobre o tema, constatou que o problema diz respeito tanto ao setor governamental quanto ao não governamental. Na sua opinião, os conselhos caracterizam-se: (1) pela fragilidade dos vínculos entre os representantes e seus órgãos de origem; (2) pela tendência dos conselheiros de defenderem opiniões próprias, e não o posicionamento decorrente de uma discussão ampla na entidade que representam; (3) pela não implementação das decisões pactuadas; e (4) por índices elevados de ausência e rotatividade.

Esta mesma percepção é corroborada por Luchmann (2002: 72). Segundo ela, os conselheiros, em sua maioria, desconhecem o próprio papel e, também o papel do conselho, *“prevalecendo uma atuação mais fortemente caracterizada pelo imediatismo (apagar incêndios), pela fragmentação (atuar em diferentes frentes e serviços) e pela burocratização (depende de regimentos, leis, recursos, portarias, etc.) do que pela discussão livre e igual tendo em vista o estabelecimento das prioridades e diretrizes que fundamentam uma atuação voltada à resolução dos problemas sociais.”*

Ao voltarmos nossos olhos especificamente aos processos participativos em

desenvolvimento nas Unidades de Conservação, percebemos que, assim como nos conselhos gestores de outros setores, também vivemos um momento no qual a implantação de processos participativos se torna um imperativo, tanto do ponto de vista legal quanto conceitual. Neste último percebe-se a formação de um “consenso acadêmico”, segundo o qual a existência desses espaços possibilita por um lado a ampliação da cidadania, o exercício da democracia, o empoderamento de comunidades tradicionalmente alijadas dos processos decisórios... e, por outro, maior efetividade na conservação dos recursos naturais existentes nas Unidades de Conservação.

“Durante o período colonial, o manejo caracterizou-se pela coerção e controle, sendo o povo visto como obstáculo para a conservação. Até a década de 70 a participação era vista como instrumento para se conseguir a submissão voluntária do povo aos esquemas de áreas protegidas. Aqui, a participação não era mais que um exercício de relações públicas, no qual o povo era um ator passivo. Durante a década de 80 a participação foi definida como interesse na proteção dos recursos naturais. E agora, na década de 90, a participação está sendo vista por alguns como meio de envolver a população no manejo de áreas protegidas. Há crescente reconhecimento de que, sem envolvimento local, existe pouca probabilidade de proteção da vida selvagem. Ainda mais, os custos de manejo dos parques são muito altos quando as comunidades locais não são envolvidas na proteção ambiental.” (PIMBERT & PRETTY, 2000: 196)

No entanto, a exemplo do que ocorre nos outros setores, nem “discursos consensuais” nem “embasamentos legais” nos levam necessariamente ao encontro de processos participativos satisfatórios, e nem garantem a efetividade da gestão das Unidades de Conservação.

Como exemplo referente à efetividade da gestão, podemos citar os dados sistematizados por Ibama & WWF-Brasil (2007), que, numa pesquisa a respeito da situação atual das Unidades de Conservação Federais⁵⁸, concluíram que, das 246 Unidades avaliadas, apenas 32 (13%) apresentaram alta efetividade de gestão, enquanto 89 (36%) apresentaram um nível médio e, em 125 (51%), a efetividade de gestão é baixa.

Outro exemplo, agora específico às APAs, é o estudo de Jesus Delgado (2003). Na sequência de uma pesquisa de avaliação dos resultados de investimentos realizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em Unidades de Conservação desta categoria no ano 2000, o autor conclui, entre outras coisas, que, apesar das APAs teoricamente estimularem um planejamento físico regional, 75% delas carecem de um envolvimento efetivo do poder público municipal em sua gestão e, em 90% dos casos, as normativas criadas não conseguem ser efetivamente implantadas. Além disso, 50% das APAs mantêm a conservação dos ambientes estável, enquanto a outra metade não consegue sequer deter a contínua deterioração de suas condições ambientais. No que concerne aos Planos de Manejo, instrumento fundamental de gestão

⁵⁸ Ver detalhes no Terceiro Capítulo

das Unidades de Conservação, 75% dos que foram elaborados têm baixa viabilidade, qualidade questionável e pouca aplicabilidade; e 100% são inviáveis de serem efetivamente implantados.

Esses dados desanimadores reforçam posições como a de Pádua (1997), por exemplo, que, ao analisar as diferentes categorias de Unidades de Conservação, chega às seguintes conclusões sobre as APAs:

“Já as APAs, por serem de uso direto dos recursos naturais e na grande maioria em mãos de particulares, sem definições claras de gestão, vêm servindo muito mais como um instrumento político demagógico e propiciando que o leigo não consiga diferenciar uma unidade de conservação de uso indireto, com uma de uso direto, ou uma em que as terras fiquem nas mãos de particulares” (PÁDUA, 1997:222)

No que se refere mais especificamente aos conselhos gestores dessas Unidades de Conservação, também existem vários estudos que apontam uma série de dificuldades e contradições no avanço quantitativo desses espaços na gestão. Como exemplo ilustrativo, podemos citar o Relatório “Gestão Participativa do SNUC”, um documento governamental elaborado conjuntamente pelo Ibama e Ministério do Meio Ambiente em 2004⁵⁹. Ao analisar alguns processos participativos, os autores chegam, entre outras, às seguintes conclusões:

“No que se refere aos conselhos gestores, a situação é complexa, tanto pelo seu ineditismo quanto pela falta de normatização e de assimilação de seus preceitos entre as instâncias gestoras das unidades e a própria sociedade” (MMA, 2004: 22)

“O papel e atribuições dos conselhos não estão devidamente entendidos e assimilados pelos órgãos gestores e responsáveis pelas unidades de conservação” (MMA, 2004: 25)

“Ainda vigora entre setores de órgãos executores do SNUC a postura centralizadora e fechada para administração das unidades de conservação, para os quais a existência de uma instância gestora de composição pluralista representa ameaça ou inoperância (...) Perdura também a posição de que moradores e produtores do entorno ou do interior das UCs são, em sua maioria, contrários às políticas de conservação ambiental, não podendo ter representantes em conselhos gestores dessa área.” (MMA, 2004: 25)

“Há uma postura de encastelamento (...) e ignorância, por parte dos órgãos gestores, sobre a diversidade de atores regionais” (MMA, 2004: 25)

“Um dos maiores problemas detectados é a personalização da representação” (MMA, 2004: 27)

“São poucos os conselhos que estão tratando de assuntos de real interesse da sociedade” (MMA, 2004: 28)

“São raros os conselhos que detêm conhecimento sobre suas competências e, conseqüentemente, são poucos os que efetivamente têm cumprido seu papel

⁵⁹ Em 2003 é realizada a 1ª. Conferência Nacional do Meio Ambiente que, entre suas deliberações, estabelece a exigência de maior participação e controle social a respeito das políticas públicas para as áreas protegidas. Como decorrência, em 2004 é criado o Fórum Nacional de Áreas Protegidas, um órgão consultivo do Ministério do Meio Ambiente com o objetivo de ser um instrumento permanente de diálogo entre o governo e a sociedade no que se refere à gestão de áreas protegidas. Este fórum tem, entre seus Grupos de Discussão, um específico denominado “Gestão Participativa de Áreas Protegidas”, grupo este responsável pela elaboração do supracitado relatório.

de controle e apoio à gestão de unidades de conservação” (MMA, 2004: 32)

“Os órgãos gestores não estão preparados, nem tem conseguido responder às necessidades básicas para que possam viabilizar seu pleno funcionamento” (MMA, 2004: 32)

E a mesma tendência pôde ser observada no decorrer da realização da presente pesquisa. Ao longo dela constatamos que os gestores das APAs, assim como os participantes dos conselhos de Unidades de Conservação dessa categoria, identificam uma série de avanços com a criação desses espaços. Mas, apesar disso, consideram que neles muito se discute e pouco se decide e não há o compartilhamento efetivo de responsabilidades sobre a gestão.

Diante deste cenário, a questão central que permeia todo este capítulo é: considerando se a evidência de que os conselhos gestores - apesar de todos os pontos positivos e avanços observados -, estão enfrentando uma série de obstáculos tendo em vistas o estabelecimento de sistemas de gestão adaptativa de recursos de uso comum, o problema diz respeito à má implantação dos “conselhos” ou o problema é o espaço “conselhos” em si? Quais são, enfim, os impactos da institucionalização progressiva dos “conselhos gestores de Unidades de Conservação”?

Tendo como eixo condutor o cenário encontrado e essa questão central (que não temos como objetivo respondê-la, e sim problematizá-la), o capítulo inicialmente tece considerações a respeito das proposições que os conselheiros das duas áreas protegidas estudadas com maior profundidade fizeram para que a gestão participativa melhorasse (apresentadas no capítulo anterior). Reflete, portanto, a respeito das propostas que os participantes diretos dos conselhos gestores têm para que esse espaço cumpra efetivamente seu papel.

Num segundo momento, discorreremos a respeito de algumas questões que emergiram no decorrer da pesquisa e que, apesar de não terem sido objeto de aprofundamento, consideramos que podem servir de “pistas de análise” visando melhor compreender os principais desafios referentes ao tema.

4.1 Considerações a respeito das proposições

Como indicamos no capítulo anterior, ao serem indagados a respeito de suas opções de melhoria dos atuais espaços participativos, os conselheiros da APA da Baleia Franca (SC) e da APA de Guaraqueçaba (PR), apresentaram opiniões bastante convergentes. Ao agruparmos as respostas nas dimensões estabelecidas pelo modelo de análise, percebemos que as principais proposições feitas diziam respeito: (1) ao aperfeiçoamento da dinâmica dos conselhos gestores; (2) à promoção de processos de capacitação; e (3) ao maior compromisso governamental com esse

espaço (ver Gráfico 27, p. 143).

No que diz respeito à primeira dimensão mais recorrente, relacionada à “*dinâmica dos espaços participativos*”, foi possível observar que entre os participantes dos dois conselhos há uma grande crítica à efetividade desses espaços, e que consideram que boa parte dos problemas pode ser minimizada por meio de estratégias relativamente simples, tanto de cunho operativo (a exemplo de punições aos ausentes e reuniões mais frequentes e em locais diferentes), como também metodológico (controle do tempo das intervenções individuais, redução do escopo da pauta, presença de facilitadores entre outras).

Podemos conceber como positivo para a melhora dos conselhos gestores o fato desse tipo de proposição ter sido a mais levantada, já que se trata, apropriando-me dos termos de Stern (2001), de uma “variável independente”, isto é, uma variável na qual temos possibilidade de, com vontade política, interferir.

Nessa perspectiva, torna-se evidente a necessidade dos gestores e dos conselheiros discutirem ativamente a respeito da temática, estabelecendo, conjuntamente, novas estratégias e metodologias para as reuniões, visando torná-las menos morosas e mais efetivas.

O outro tema evidenciado pelos conselheiros refere-se aos “*processos de ensino-aprendizagem e diálogo de saberes*”. Nos dois conselhos essa foi a segunda dimensão mais citada e, também nos dois, ao observarmos as respostas isoladamente (sem agrupar por dimensões), os cursos de capacitação são a principal proposição.

Observa-se, portanto, que há uma percepção muito acentuada entre os conselheiros de que estão (estamos) todos aprendendo com este novo espaço público e que, nesse processo de ensino-aprendizagem, é de grande importância a promoção de eventos que possibilitem uma reflexão sistematizada a respeito do próprio espaço e do próprio fazer.

A importância dos processos de capacitação é percebida também por Dagnino (2002: 285), que recomenda-nos associar a qualificação técnica dos conselheiros a um processo de qualificação política, “*uma qualificação política que possibilite que os conselheiros percebam que os conselhos são “espaços de conflito, que têm a argumentação, a negociação, as alianças e a produção de consensos possíveis como seus procedimentos fundamentais.”*”

“[devemos considerar] a questão da qualificação técnica como parte de uma qualificação política mais ampla, onde a dificuldade central é enfrentar o peso de uma matriz cultural hierárquica que favorece a submissão frente ao Estado e aos setores dominantes, além de afirmar a política como uma atividade privativa das elites.” (DAGNINO, 2002: 285)

Gohn (2001) reforça esse argumento, associando a participação qualificada ao conhecimento

a respeito da dinâmica de funcionamento das estruturas estatais.

“A participação, para ser efetiva, precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto. É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-la, incorporá-las à teia burocrática. Elas têm o direito de conhecer essa teia para poder intervir de forma a exercer uma cidadania ativa, não regulada, outorgada, passiva”. (GOHN, 2001: 95)

Ainda concernente a esse mesmo tema, como observado no terceiro capítulo, os conselhos da APA de Guaraqueçaba e da Baleia Franca promoveram uma série de cursos de capacitação durante os últimos dois anos. Houve um grande investimento (de tempo, recursos financeiros, etc) por parte dos integrantes do Ibama/ICMBio e dos próprios conselheiros das duas Unidades de Conservação, desvelando um conjunto de indagações que merecem uma reflexão mais ampla:

- Considerando-se que o corpo de conselheiros é dinâmico (há renovação das entidades a cada dois anos, além de, nesse ínterim, ocorrerem muitas mudanças entre os representantes das entidades), como viabilizar um processo de capacitação continuada?
- Capacitação sobre o quê e para quê? É evidente que devemos possibilitar uma capacitação voltada aos processos de gestão ambiental pública e alicerçada nesses processos, mas percebem-se diferentes conteúdos propostos, estratégias e enfoques a respeito desse tema.
- Capacitação para quem? A capacitação deve ser voltada para todos os conselheiros? Ou é necessário escolher “públicos prioritários”, considerando-se que há uma heterogeneidade de saberes, além de grande assimetria de poderes entre os conselheiros? Deve ser, conforme preconizado por Quintas (2002) e outros autores, concedida atenção especial às populações mais vulneráveis do ponto de vista socioambiental? Que fazer com os demais atores envolvidos no processo de gestão e que não fazem parte dos conselhos? etc

Considerando-se, como afirmam Holling, Berkes & Folke (1998), que estabelecimentos de sistemas de co-gestão adaptativa pressupõem um monitoramento contínuo e um constante refletir e aprender a respeito das próprias ações, se torna essencial, portanto, investir esforços em pesquisas que busquem uma melhor compreensão acerca dos processos de ensino-aprendizagem possibilitados e estimulados por esses espaços de participação.

A respeito da terceira dimensão indicada nos depoimentos – relacionada ao “*compromisso governamental*” -, observa-se que os conselheiros cobram, ao mesmo tempo, uma maior autonomia dos conselhos e um crescente comprometimento dos órgãos públicos em relação às deliberações

que emergem nesse espaço.

Há entre os conselheiros, enfim, uma percepção de que o conselho necessita, para sua mínima viabilização, de uma estrutura logística-operacional e de um maior envolvimento do poder público (das três esferas), tanto para viabilizar as reuniões quanto para efetivar as deliberações.

É evidente para os conselheiros que esses espaços não são autônomos em relação ao Estado, mas têm uma relação direta com ele, seja formulando em conjunto suas políticas, seja colaborando em sua execução, seja fiscalizando-as, etc. Ou seja, por mais autonomia que se queira dar a esses espaços, e por mais autônomos que eles efetivamente sejam, perdura, necessariamente, uma relação de mútua dependência entre os conselhos e o poder público.

Dessa perspectiva, é fundamental para o sucesso dos processos participativos o que Dagnino (2002: 287) denomina como uma coincidência de propósitos entre Estado e sociedade civil, um *“compartilhamento de um projeto político participativo e democratizante”*, o que só ocorre no momento que existem *“indivíduos em posições chave no interior do aparato estatal que se comprometem individualmente com os projetos participatórios”*.

A discussão a respeito deste tópico, nos remete aos fundamentos jurídicos dos argumentos envolvendo o debate referente ao caráter legal do conselho, ao debate estabelecido entre os “consultivistas” e os “deliberativistas”.

Como mencionamos no Segundo Capítulo, a legislação existente não deixa claro se os conselhos de APAs devem ser de caráter consultivo ou deliberativo, o que levou à criação de conselhos tanto de uma natureza como de outra até 2005. Neste ano, a partir de uma consulta impetrada pelo Ibama, a Procuradoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente *interpretou* que os conselhos dessa categoria de Unidade de Conservação devem ser necessariamente consultivos e *determinou* que os conselhos que optaram por ser deliberativos fossem transformados em consultivos.

Essa decisão gerou uma grande insatisfação em alguns conselheiros, que sentiram que “perderam força”. Como contra-argumentação, os defensores da transformação dos conselhos em consultivos afirmaram (e ainda afirmam, já que se trata de uma questão recorrente) que a força do conselho não depende diretamente do seu formato jurídico, pois existem conselhos consultivos mais “fortes” do que alguns com caráter deliberativos.

Consideramos aqui que a argumentação em defesa do formato consultivo parte de uma premissa verdadeira: há conselhos deliberativos menos “fortes” que alguns conselhos consultivos, pois a força de um conselho não depende apenas de seu embasamento legal, mas também de sua legitimidade e representatividade, entre outras variáveis intervenientes.

Porém, ao mesmo tempo, consideramos inegável que o caráter deliberativo confere maior possibilidade de participação efetiva nos processos decisórios em Unidades de Conservação. Como afirma Sahtler (2005), o caráter deliberativo possibilita vincular o decidido com o que vai ser implementado:

“O caráter é o formato do conselho e orienta seu produto: o resultado do debate será uma opinião (consultivo) ou uma determinação (deliberação). No primeiro caso o resultado da consulta é mera opinião, não adstrita ao reconhecimento; enquanto no segundo caso a deliberação vincula (ou deveria vincular) o órgão gestor.” (SAHTLER, 2005: 171)

Importa ressaltar assim que, para além das discussões a respeito do caráter consultivo ou deliberativo do conselho, apesar desse maior grau vinculante, não é a simples deliberação que vai necessariamente garantir a implementação do deliberado. Esta depende da vontade política dos gestores, do compartilhamento de um projeto político democrático participativo e da capacidade operacional de execução dos órgãos públicos. Pois, mesmo no caso dos conselhos deliberativos, quem cumpre com as determinações pactuadas são os órgãos executivos.

Seguindo esta linha de raciocínio, como afirma Guaryassu (2003), não podemos confundir o caráter participativo do direcionamento das políticas públicas com a execução de atribuições que são função e responsabilidade exclusiva do Estado.

“Os conselhos caracterizam-se por emitir opiniões e pareceres, que orientam e apóiam o processo de tomada de decisões, mas estas não são de sua responsabilidade e sim do órgão gestor”. (GUARYASSU, 2003: 14)

Os conselhos não têm por objetivo, portanto, assumir diretamente a responsabilidade integral pela gestão das Unidades, e sim contribuir para a sua efetiva implementação. E essa distinção é de suma importância para que, como argumentamos no Primeiro Capítulo, a defesa da participação da sociedade civil nos conselhos não leve, como efeito perverso quando apropriado pelo projeto político denominado por Dagnino (2006) de neoliberal, a um desmantelamento do Estado.

E, quando fica evidente essa intrínseca relação entre o conselho e o poder público, também se torna evidente que para termos um conselho “forte” também é fundamental termos um órgão gestor “forte”. E isto nos remete aos problemas atuais do Estado e, especificamente do Ibama/ICMBio.

A respeito do Estado, remetemo-nos novamente a Dagnino (2002), que afirma que este tem um funcionamento com as seguintes características estruturais:

“o predomínio de uma razão tecno-burocrática, o excesso de papelada, a

lentidão, a ineficiência, a falta de sensibilidade e despreparo da burocracia estatal; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parcerias com o Estado, na medida em que estão submetidos à rotatividade do exercício do poder, a falta de transparência que dificulta o acesso a informações, etc”. (DAGNINO, 2002: 283)

Já no caso específico das Unidades de Conservação, a pesquisa evidenciou que um dos principais pontos de estrangulamento tendo em vistas o estabelecimento de efetivos processos de participação é a atual situação da autarquia responsável pela gestão dessas áreas protegidas, o Ibama/ICMBio, caracterizado por: (1) um número reduzido e uma alta rotatividade de gestores; (2) poucos recursos financeiros e estrutura operativa bastante fragilizada; e (3) constantes mudanças nas estratégias de gestão (cujo exemplo mais claro é a criação do ICMBio, o qual ficou por mais de um ano sem presidente e sem um planejamento estratégico, por mínimo que seja).

4.2 Questões emergentes e pistas de análise

Essa seção da dissertação propõe apresentar alguns temas os quais a pesquisa não havia inicialmente previsto abordar, mas que se evidenciaram candentes no debate a respeito dos conselhos gestores de Unidades de Conservação.

São destacadas aqui quatro “questões emergentes”, as quais podem ser consideradas tanto “pistas de análise” como, também, “necessidades de pesquisa” acerca dos processos de participação na gestão de Unidades de Conservação e seus principais desafios. Elas dizem respeito: (1) à premissa legal existente da obrigatória assunção dos *objetivos da APA* (que são pré-estabelecidos pelo poder público no momento de sua criação), como *objetivos do conselho*; (2) ao processo de elitização dos conselhos gestores; (3) as alternativas de financiamento dos conselhos e dos conselheiros; e, finalmente, (4) às metodologias de avaliação dos conselhos.

A respeito do primeiro tema, a ***premissa da centralidade dos objetivos da APA***, observa-se que, de acordo com a legislação vigente, há uma relação direta entre os objetivos da APA, os quais foram estabelecidos no momento de criação da Unidade de Conservação, “de cima para baixo”, e os objetivos estabelecidos para o conselho.

Isso pode ser observado nos Regimentos Internos dos dois conselhos estudados, que estabelecem suas finalidades como:

“(…) contribuir para a efetiva implantação e cumprimento dos objetivos de criação da APA de Guaraqueçaba” (Regimento Interno do Conselho da APA de Guaraqueçaba, Art. 2º)

“(…) contribuir para a efetiva implantação da Área de Proteção Ambiental da

De acordo com a legislação vigente, e corroborado pelos regimentos internos dos conselhos, observa-se que estes espaços de participação têm que partir do pressuposto segundo o qual os objetivos de criação da APA são, necessariamente, o objetivo de gestão territorial dessa área e que, conseqüentemente, o conselho tem por objetivo contribuir para a implementação desses objetivos previamente definidos. Não há, assim, espaço nem para um questionamento à APA em si, nem aos seus objetivos pré-definidos.

O que observamos, conseqüentemente, é a existência de um processo de criação de Unidades de Conservação “de cima para baixo” e, posteriormente, o “chamamento” para um “processo participativo”, sem necessariamente levar em consideração os objetivos social e historicamente construídos do território que ela abrange.

Teixeira & Limont (2007), ao analisar o conselho da APA de Guaraqueçaba alertam acerca desta situação e a relacionam à possibilidade de produção de “falsos consensos” e de uma “democracia imagética”.

“No caso do Conselho da APA, busca-se um consenso simbólico em torno da vocação da APA para a conservação que faz com que de inimigos, os grupos em conflitos se tornem companheiros em busca de um objetivo comum. Este resultado, se não for desconstruído, poderá encaminhar o Conselho para a prática do que Acselrad (2004: 29) chama de “democracia imagética”, na qual o consenso estabelecido amistosamente, conseguido pelo trabalho de preparação dos conselheiros para a participação, encobre os conflitos que permanecem latentes. A identificação do companheirismo pode indicar uma certa despolitização do conflito em questão pois, segundo o mesmo autor, as “tecnologias de formação de consenso estão formuladas de modo a caracterizar todo litígio como problema a ser eliminado. E todo conflito remanescente tenderá, conseqüentemente, a ser visto como resultado da carência de capacitação para o consenso e não como expressão de diferenças reais entre atores e projetos sociais a serem trabalhados no espaço público.” (TEIXEIRA & LIMONT, 2007: p. 12)

Essa premissa a respeito da centralidade dos objetivos da APA pôde ser observada na pesquisa no momento que os conselheiros são questionados a respeito dos principais aspectos negativos e positivos do território. É interessante notar que, ao mesmo tempo em que as respostas acerca das fragilidades são bem distintas, as respostas sobre os aspectos positivos foram muito semelhantes (*ver Gráficos 10 e 12, p. 104 e 116, respectivamente*).

Considerando-se que as realidades socioambientais das duas Unidades de Conservação estudadas são bem distintas, podemos inferir que as semelhanças encontradas nas respostas são decorrentes não de uma análise a respeito das potencialidades do território a partir do conhecimento local, mas sim de uma concepção – imposta – do ideal das APAs (os quais não estamos questionando), relacionado à conciliação entre a conservação, a valorização da cultura tradicional e

o desenvolvimento, por meio de atividades econômicas sustentáveis - como o ecoturismo - e de processos participativos de gestão.

Sherer-Warren & Luchmann (2004) e Gohn (2001) também tratam a respeito desse risco:

“É exatamente esse foco – na complementaridade e no consenso – que parece uma tentativa de aproximação com as novas tendências de gestão político-administrativa, que é aqui objeto de questionamento, na medida em que sugere um certo “tom” conciliatório nas relações sociopolítico-institucionais. Não é a toa que os governos e as agências multilaterais (BIRD, BID, FMI) se apropriam de um conceito de capital social que, destituído de qualquer caráter de conflituosidade, está ancorado nas idéias de voluntariado e filantropia empresarial. Perguntamos, portanto, se ao não incorporarem a dimensão do conflito, os conceitos de capital social e de governança não acabam reduzindo a noção de política, subvertida agora por noções como confiança, civismo, complementaridade, eficiência e colaboração.” (SHERER-WARREN & LUCHMANN, 2004: 26)

“Os conselhos, poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas sociais setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente.” (GOHN, 2001: 108)

Assim, entendemos ser de grande importância empreender um esforço mais intenso de pesquisas visando elucidar o quanto os conselhos podem se transformar em espaços que possibilitam o efetivo empoderamento da população local e o quanto podem ser, nas palavras de Gohn (2001), espaços de “acomodação de conflitos”.

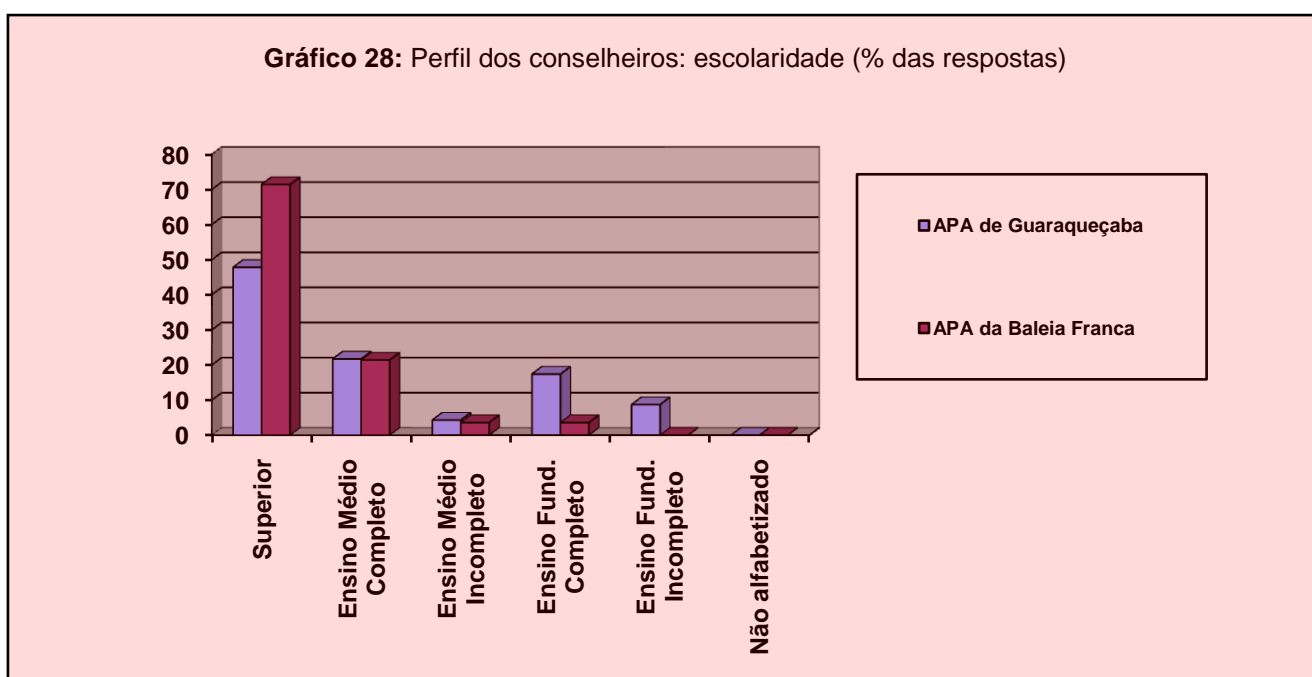
“a dimensão do conflito é inerente a esse processo, como o é à própria democracia, e que os espaços de formulação de políticas que contam com a participação da sociedade civil não apenas são inerentemente marcados pelo conflito como representam um avanço democrático precisamente na medida em que publicizam o conflito e oferecem procedimentos e espaço para que ele seja tratado legitimamente. A ausência de espaços desse tipo facilita a tomada de decisões e a formulação de políticas através de um exercício autoritário do poder, onde o Estado ignora e deslegitima o conflito ou o trata nos espaços privados dos gabinetes, com os que a eles têm acesso. A desprivatização das estruturas decisórias do Estado e a publicização do conflito representam, portanto, condições favoráveis ao avanço de construções hegemônicas alternativas.” (DAGNINO, 2002: 300).

Consideramos, assim, ser premente uma análise a respeito dos instrumentos – metodológicos, didáticos, operacionais... – que potencializam uma ou outra das possibilidades: ou o empoderamento e o processo de co-decisão; ou a acomodação de conflitos e a criação de uma “democracia imagética”.

No que concerne ao segundo tema, o *processo de elitização dos conselhos*, já há uma literatura acumulada apontando para os riscos dessas instâncias, em nome da participação, se transformarem em novos espaços excludentes e de reprodução das relações de poder.

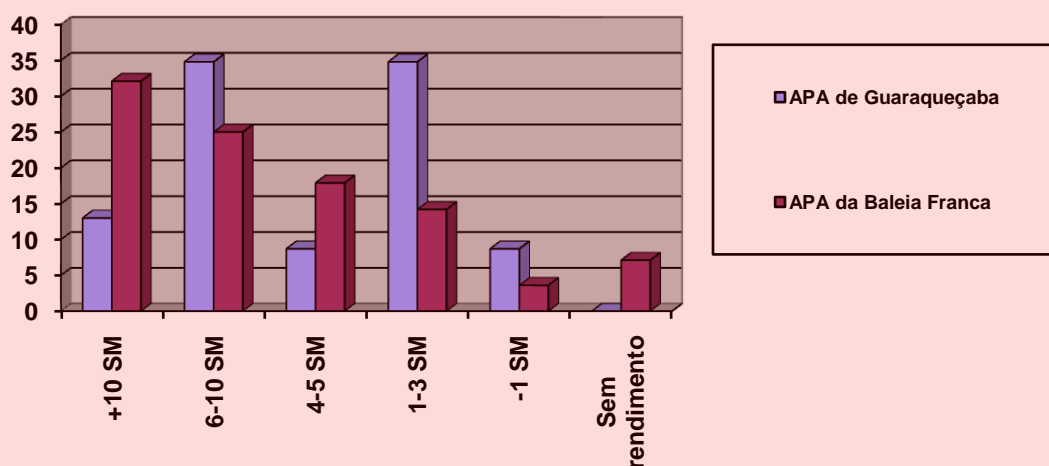
Ao observarmos o perfil dos conselheiros das duas APAs analisadas e compararmos com o perfil dos moradores inseridos em seu interior percebemos que, apesar de um grande esforço por parte dos gestores no sentido de inclusão dos diferentes interesses e saberes, os conselheiros têm, em média, um maior perfil aquisitivo e mais anos de estudo que os demais moradores.

Este processo de elitização ocorre nas duas Unidades de Conservação, sendo mais acentuado na APA da Baleia Franca (SC). Conforme pode ser constatado nos gráficos abaixo, 71,4% dos conselheiros da APA da Baleia Franca e 47,8% dos conselheiros da APA de Guaraqueçaba possuem curso superior.



No caso da renda, o cenário se repete: 57,1% dos conselheiros da APA da Baleia Franca e 47,8% dos conselheiros da APA de Guaraqueçaba possuem uma renda mensal superior a 6 salários mínimos.

Gráfico 29: Perfil dos conselheiros: renda (% das respostas)



Luchmann & Borba (2007), ao empreenderem uma pesquisa visando comparar as estratégias de inclusão política dos conselhos gestores e dos orçamentos participativos nas experiências em desenvolvimento no Estado de Santa Catarina, chegaram a dados ainda mais expressivos dessa tendência. Constataram que, nos conselhos por eles estudados, 91% dos participantes têm nível superior e apenas 25,4% ganham até três salários mínimos.

Podemos nos questionar, por esse prisma, se não estamos correndo o risco de, com os conselhos e em nome da democratização dos processos decisórios, reproduzirmos (e até acentuarmos) uma relação pré-existente de dominação. Ou, ainda, se como apontado por exemplo por Arendt (1983), realmente vivemos um momento no qual a política é dominada por um auto-denominado “saber técnico”, o que leva à tendência dos espaços públicos serem apropriados pelos detentores desse conhecimento, excluindo outros interesses e saberes.

“A cientificação da técnica se torna a moderna forma de legitimação do Estado, isto é, a ciência e a técnica se tornam ideologia. A sua função específica é a de subtrair a autocompreensão da sociedade do sistema de referência do agir comunicativo, os conceitos de interação e substituí-los por um modelo científico, isto é, a esfera do agir-racional-com-respeito-a-fins se torna preponderante e acaba absorvendo o agir comunicativo, o que em termos práticos leva à erosão do plano institucional.” (GRAF, 1987: 13)

Tatagiba (2002) segue a mesma linha de argumentação, relacionando a tendência de elitização desses espaços à cultura política brasileira, que tende a valorizar o argumento dos “técnicos” e dos “conhecedores da máquina pública” em detrimento de outros conhecimentos. Para a autora, essa cultura acaba incorrendo na valorização de um “discurso competente” (do ponto de

vista daqueles que o proferem) e à passividade e desmotivação dos outros grupos sociais envolvidos e afetados pelo processo de gestão.

Luchmann (2002; 2006) também se insere nesse debate. Para a autora, caminhando conjuntamente com o processo de elitização, há também: (1) um processo de distanciamento dos representantes das demandas populares em relação aos seus representados (pois estes representantes têm de optar pela atuação na arena institucional ao invés de trabalhar nas bases); e (2) uma tendência ao predomínio das ONGs ao invés dos movimentos sociais (pois, por terem um discurso mais “técnico” acabam se legitimando como representantes de determinados segmentos sociais, os quais, por sua vez, abdicam de participar e delegam suas demandas).

“Trata-se, portanto, de uma idéia de representatividade que alimenta certa confusão no entendimento acerca dos critérios de legitimidade que estes espaços carregam, na medida em que ora se apela para a legitimidade da representação de pessoas ou setores com uma história feita nas lutas dos segmentos pró-cidadania; ora se relaciona legitimidade com qualificação e competência dos representantes, como tem sido o caso das ONGs; e ora o critério de legitimidade está ancorado na capacidade dos representantes em expressar os interesses do respectivo segmento social.” (LUCHMANN, 2006: 12-13)

Acaba-se criando, assim, um processo de representação no qual os representantes são escolhidos muito mais em decorrência de sua “qualificação técnica” do que do seu vínculo com as bases. O que diminui a exigência de prestação de contas, de responsividade e de sanção, além de aprofundar o processo de exclusão política.

“Além, portanto, de um processo limitado em sua capacidade de ampliar e pluralizar os atores participativos, esse modelo tende também a reproduzir situações de desigualdades de participação política, na medida em que não prevê, de forma mais institucionalizada, mecanismos de redução dos custos de participação e/ou de inclusão de amplos setores sociais.” (LUCHMANN, 2002: 71)

Após fazer uma revisão a respeito das teorias políticas que visam explicar as razões da exclusão nos espaços participativos, Luchmann & Borba (2007) consideram que esse processo de elitização é muito acentuado nos conselhos (mais do que em outros espaços de participação, como os orçamentos participativos) em decorrência de quatro fatores.

Primeiramente, ao tratar de políticas públicas em um nível mais amplo, há um predomínio do “discurso competente” ao invés das demandas populares. Para os autores, essa pode ser uma das razões da exclusão política quando adotamos como modelo de análise o modelo da centralidade, o qual estabelece que quanto mais central do ponto de vista da estrutura social, maior a participação. Esta centralidade manifesta-se tanto no nível objetivo quanto no subjetivo e o índice de participação é maior entre os que têm mais recursos materiais (dinheiro, posses) e simbólicos (prestígio,

educação).

Em segundo lugar, devido aos conselhos gestores terem como foco políticas públicas específicas, setoriais, há um predomínio de um tipo de “associativismo de classe média” (associação de profissionais, entidades assistencialistas...), não havendo uma prévia identificação das classes populares com os espaços. Os conselhos não proporcionam às classes populares, portanto, o que Avelar (2004) denomina de “redes de conhecimento recíproco que dão identidade pessoal e coletiva aos seus membros”.

Como terceiro fator, ao tratar de questões mais gerais e referentes ao bem comum (e não de benefícios seletivos e em disputa), a lógica do “pegar carona” costuma imperar. Este fator pode ser relevante ao interpretarmos a não participação a partir do modelo da escolha racional. Modelo que tem como ponto de partida um indivíduo que age guiado pela busca de maximização de seus ganhos e satisfação de interesses e que visa benefícios seletivos e privados pela sua participação.

“O indivíduo é racional e escolhe participar se os benefícios forem superiores aos de não participar. Se muitos participam, buscando os mesmos benefícios que ele, e a sua ausência não modificará o resultado, porque os bens coletivos obtidos, afinal, serão de todos, e “pegar carona” na participação dos outros lhe trará igual resultado.” (AVELAR, 2004: 8)

Finalmente, os conselhos gestores possuem uma dinâmica que retira as lideranças da base e as insere nesses espaços sem haver uma contrapartida com o objetivo de revigorar o tecido associativo local. Tal fator pode ser analisado a partir da perspectiva do modelo neo-institucionalista, o qual considera que a participação depende das normas e regras existentes, e que essas regras e normas podem gerar tanto incentivos e oportunidades quanto restrições à participação.

Após a identificação e análise desses quatro fatores, os referidos autores concluem que as atuais práticas de implantação e funcionamento dos conselhos *“ao invés de oportunizar a inclusão, tendem mais fortemente a gerar um ciclo vicioso entre conhecimento, qualificação, participação e representação.”* (LUCHMANN & BORBA, 2007: 18).

Por outro lado, adotando uma ótica otimista, podemos também considerar que as estratégias de criação e fortalecimento de espaços públicos como os conselhos gestores das Unidades de Conservação têm o potencial de - além de possibilitar o esperado deflagre de processos de co-responsabilidade, de exercício da cidadania, de auto-organização e de reconstrução do tecido socioeconômico... - levar também, nos apropriando novamente de Hannah Arendt (1983), à realização da plenitude da condição humana.

Nesse cenário, tornam-se emergentes pesquisas que visem refletir acerca das razões da

exclusão das populações socioambientalmente mais vulneráveis, e que objetivem delinear estratégias voltadas à sua efetiva inserção nos espaços e processos decisórios.

“O grande desafio presente nas experiências participativas é construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores endógenos como o poder, a riqueza ou as desigualdades sociais pré-existentes.” (LUCHMANN, 2002: 71)

“(…) isso implica levar em consideração as disparidades na capacidade de participação, de modo a criar condições para a real democratização do processo decisório. Essa situação só é possível se houver o envolvimento efetivo daqueles grupos sociais que sempre estiveram à margem das medidas decorrentes da gestão e se constituem, normalmente, nos mais afetados pela existência das áreas protegidas.” (LOUREIRO *et al.*, 2008: 36)

Esse debate, acerca da inclusão social nos espaços participativos, acaba nos remetendo à discussão a respeito da terceira questão que consideramos que deve ser melhor destacada: o *financiamento de conselheiros e conselhos*.

No que diz respeito ao *financiamento dos conselheiros* sabe-se que, por lei, tal atribuição (ser conselheiro) é uma atividade não remunerada. Porém, se observarmos os diferentes setores presentes nos conselhos, percebemos que há uma desigualdade na “não remuneração”. Os representantes do setor governamental estão recebendo seus salários para participar desses espaços, já que essa é uma atividade que está no rol de suas atribuições; boa parte dos representantes empresariais também, existindo inclusive representações empresariais que já tem o seu “especialista em conselho”, que faz o *lobby* (legítimo) de seus interesses nos mais diferentes espaços de participação existentes. Por sua vez, os representantes comunitários, principalmente os das comunidades tradicionais, não apenas não recebem como, considerando-se que sua atividade econômica é baseada em uma relação direta com a natureza, deixam de extrair os seus recursos quando estão participando do conselho (“se estou na reunião não estou pescando meu peixe”).

E desconsiderar essa desigualdade ajuda a perpetuá-la, o que é pouco estratégico quando partimos do pressuposto que esses conselheiros comunitários são os fundamentais elos entre o órgão gestor, as outras instituições e as comunidades residentes nas Unidades de Conservação; são eles os responsáveis por trazer as demandas e decisões das comunidades e levar os resultados das reuniões.

Das duas Unidades de Conservação estudadas com maior profundidade, observou-se que a APA de Guaraqueçaba adotou uma política que visa compensar essa desigualdade, fornecendo para os conselheiros representantes das comunidades transporte e hospedagem. Mas, mesmo assim, é

nessa Unidade de Conservação que estão mais presentes as solicitações de outras formas de remuneração, sendo um assunto recorrente em todas as reuniões, com vários conselheiros afirmando que se não receberem vão deixar de participar.

Diante disso nos perguntamos: como estabelecer uma política que vise compensar as perdas econômicas desses conselheiros (por não estarem exercendo suas atividades produtivas), sem reproduzir uma política clientelista?

Fazendo referência agora ao segundo tipo de financiamento, o *financiamento dos conselhos*, observa-se que não existe, no âmbito do Ibama/ICMBio, uma política específica no que concerne às despesas com estes espaços. Espaços que demandam, necessariamente, recursos e estruturas, sejam para a realização de cursos e outros eventos, sejam para os custos da própria reunião (transporte dos conselheiros e refeições, por exemplo).

Cabe ressaltar, como ponto positivo, que as duas Unidades estão adotando uma série de medidas visando solucionar essa carência. Isto tem sido feito tanto por meio do direcionamento de recursos da União tradicionalmente utilizados em outras demandas (fiscalização, compra de equipamentos...), como também através da elaboração de projetos para outras fontes de recurso, a exemplo do Projeto Demonstrativo Ambiental Mata Atlântica e do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

Enfim, consideramos que, se pretendemos valorizar estes espaços de decisão e seus participantes, torna-se fundamental melhor compreendermos as necessidades e possibilidades de sua viabilização do ponto de vista financeiro e estrutural, assim como também levantarmos os possíveis riscos de que a política de promoção dos conselhos não leve a uma lógica de participação vinculada às expectativas de recebimento de recursos financeiros.

A respeito da quarta e última pista de pesquisa, referente às *metodologias de avaliação de conselhos*, consideramos que há uma questão que a prescinde: qual de fato é o objetivo dos conselhos gestores de Unidades de Conservação? Por mais que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação discorra sobre esse tema, não há clareza nem consenso a esse respeito, nem por parte do órgão executivo (o Ibama/ICMBio), nem tampouco por parte dos conselheiros, sobre quais as razões da sua existência. Trata-se de promover a cidadania? De efetivar a Unidade de Conservação e seus objetivos previamente estabelecidos? De articular diferentes entes?...

São todos esses objetivos, evidentemente, mas cada participante visualiza o tema à sua maneira. Nesse sentido, acreditamos que esta questão não é necessariamente um “tema de pesquisa”, mas sim um fundamental “tema de discussão” entre os diferentes integrantes desses novos arranjos institucionais, visando criar consensos a respeito de quais os objetivos desses

espaços, aonde se pretende chegar com eles e, assim, estabelecer quais as estratégias para atingir as metas consensuadas coletivamente. E, após essa discussão de fundo, torna-se necessário refletir: quais os instrumentos, metodologias e indicadores que possibilitam avaliar se os esforços empreendidos estão ou não gerando resultados.

QUINTO CAPÍTULO

Considerações finais

A pesquisa realizada foi concentrada na análise comparativa de duas experiências de criação e implementação de conselhos gestores em Áreas de Proteção Ambiental costeiras da região Sul do Brasil. Mais especificamente, a intenção era compreender melhor os avanços e os obstáculos que estão sendo percebidos por seus participantes, construindo coletivamente estratégias capazes de, em princípio, potencializar a consolidação desses processos.

Tendo em vista esse objetivo, num primeiro momento foram pesquisadas as bases teóricas e jurídicas que sustentam essa nova modalidade de gestão ambiental pública no País. Para tanto, primeiramente revisamos uma base bibliográfica referente à problemática da gestão de recursos naturais de uso comum, com ênfase na literatura a respeito de processos participativos. Em um segundo momento, realizamos uma pesquisa documental sobre a legislação, centrando o foco no resgate histórico da política ambiental brasileira de áreas protegidas até chegar aos dias de hoje, com a constituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e da Política Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) e, conseqüentemente, com a institucionalização dos conselhos gestores, entendidos como o principal *locus* de participação social na gestão desses territórios.

Na seqüência, procurou-se compreender de que maneira os gestores e os conselheiros percebem e avaliam esses novos espaços de participação embutidos no sistema de gestão ambiental pública. Para tanto, foram aplicados questionários (1) aos gestores das APAs federais brasileiras, e (2) aos conselheiros de duas Unidades específicas: APA da Baleia Franca (SC) e APA de Guaraqueçaba (PR). Visando compreender mais atentamente as dinâmicas de funcionamento desses dois conselhos, além dos resultados obtidos com a aplicação desses questionários, a reflexão apoiou-se em dados coletados nas reuniões ordinárias de ambos os conselhos realizadas durante o ano de 2007.

À luz de um enfoque de pesquisa adaptado do enfoque dos “*commons*”, foram testadas duas hipóteses de pesquisa.

A primeira asseverava que os bloqueios e avanços à evolução dos conselhos no sentido da internalização dos princípios da co-gestão adaptativa estariam sendo condicionados: (1) no que se refere ao processo, da metodologia utilizada na elaboração e na formalização dos arranjos institucionais; e (2) no que se refere ao produto (o desenho institucional estabelecido), à existência

ou não de conexões transescalares (inter e intrainstitucionais).

A segunda hipótese considerava que os processos participativos, quando norteados pelos princípios da co-gestão adaptativa e estruturados com o intuito de se possibilitar uma integração transescalar, constituem instrumentos que possibilitam uma maior probabilidade de alcance dos objetivos propostos das Áreas de Proteção Ambiental.

Quanto à primeira hipótese, observamos que nas duas APAs estudadas os formuladores dos conselhos gestores investiram esforços substanciais visando conceber um espaço efetivamente legítimo, representativo e democrático. Além disso, evidenciou-se que, de acordo com os gestores e conselheiros, nestes espaços co-existe uma grande diversidade de interesses e representações, o que garante uma maior legitimidade desses fóruns perante os participantes e possibilita o exercício de um padrão mais democrático e transparente de gestão.

Constatamos também que, conforme a hipótese formulada, em decorrência da criação dos conselhos gestores estão sendo abertas maiores possibilidades de estabelecimento de conexões transescalares. Conexões tanto em termos interinstitucionais (entre as diferentes instituições participantes do conselho), como também intrainstitucionais, isto é, no interior do Ibama/ICMBio.

No que concerne a esse ponto, cabe ressaltar que na APA da Baleia Franca constatamos um estabelecimento mais sólido de relações transescalares intrainstitucionais, ao passo que na APA de Guaraqueçaba, há um maior estabelecimento de conexões interinstitucionais.

Essa diferença faz com que o conselho da APA da Baleia Franca esteja desfrutando de amplo reconhecimento e legitimidade nos diferentes níveis do Ibama/ICMBio, tendo sido, inclusive, chamada pela Instituição diversas vezes para expor sua experiência, considerada “referência nacional”. Constatou-se que as relações intrainstitucionais estabelecidas estão possibilitando, portanto, um bom reconhecimento do conselho perante o órgão gestor e, conseqüentemente, uma maior efetividade deste e, também, da APA.

Em contrapartida, em decorrência de suas ainda frágeis relações interinstitucionais, a existência deste conselho (e da própria APA) é recorrentemente questionada por outras instituições, principalmente por órgãos públicos municipais e estaduais. E essa fragilidade interinstitucional leva a uma série de dificuldades e impasses na dinâmica de gestão do território.

Por sua vez, na APA de Guaraqueçaba o contrário pôde ser verificado: as relações intrainstitucionais, ainda que existentes, não são tão sólidas como na APA da Baleia Franca; porém, em contrapartida, as relações interinstitucionais estão mais amadurecidas, existindo um efetivo compartilhamento de algumas responsabilidades no esforço de gestão da Unidade de Conservação. Como exemplos ilustrativos dessa tendência, podemos citar o desenvolver de algumas ações de

fiscalização integrada e o recente processo de renovação do conselho gestor, no qual diferentes instituições (governamentais e não governamentais) participaram ativamente da articulação e mobilização das comunidades para a eleição dos novos conselheiros.

A pesquisa evidenciou também, nos dois casos estudados, a necessidade de aperfeiçoar essas novas relações intra e interinstitucionais já estabelecidas. Isto poderia advir por meio de uma revisão crítica dos respectivos desenhos institucionais, a qual possibilite a criação de outros espaços participativos capazes de atuar de maneira integrada e em rede com o espaço central “conselho” (fóruns locais territoriais, por exemplo). Ao mesmo tempo, consideramos importante promover a integração do espaço “conselho da APA” (que é fundamental) a outros espaços participativos já existentes no território (como os conselhos municipais de meio ambiente, os conselhos de desenvolvimento rural e os comitês de bacias).

No que se refere à segunda hipótese, concluímos que ela foi apenas parcialmente corroborada. Constatamos que os processos de constituição dos conselhos das duas APAs partem de pressupostos do enfoque da co-gestão adaptativa (ações como hipóteses, aprender-fazendo, sofisticação dos processos de negociação...). Mas, apesar dos avanços alcançados, persistem vários obstáculos que impedem o efetivo compartilhamento das ações de gestão.

Entre esses obstáculos podemos citar o próprio entendimento acerca dessa categoria de Unidade de Conservação e a não construção de consensos a respeito de seus objetivos e potencialidades enquanto área protegida.

Mas percebemos também que as APAs, apesar das críticas de serem potenciais “instrumentos demagógicos de gestão”, ou, ainda, “panacéias” que maquiam as estatísticas acerca da criação de áreas protegidas (PÁDUA, 1997; MILANO, 2001; DOUROJEANNI & PADUA, 2001), podem se transformar em um importante instrumento de gestão ambiental pública visando conciliar “conservação” e “desenvolvimento”. Um desenvolvimento que tenha como premissas a sustentabilidade dos recursos ambientais e o respeito à diversidade cultural, com responsabilidades compartilhadas por meio do estabelecimento de processos participativos de gestão territorial.

Vistas desta perspectiva, esta categoria de Unidade de Conservação tem o potencial de possibilitar a maturação de um novo estilo de gestão que, como afirma Roper (2001), não esteja centrada simplesmente nos *objetos* a serem conservados (os recursos naturais), mas sim nos *sujeitos* que possibilitam que essa conservação de fato ocorra. E para isso são fundamentais os espaços públicos de participação, nos quais projetos coletivos são consensuados e apropriados pelos participantes. Dessa maneira, as APAs podem ser entendidas como espaços que, através dos seus conselhos gestores, catalisem a mediação de conflitos, promovendo e facilitando a discussão entre

os diferentes atores tendo em vistas definir coletivamente os destinos do território (CÔRTE, 1997).

“A premência da função catalisadora da unidade gestora da APA aponta para a necessidade de institucionalização da participação dos setores públicos e privados através de arranjos propícios a promover seus objetivos.” (CÔRTE, 1997: 96)

Mas, para isso, é necessário que haja um efetivo debate sobre os objetivos desse território, e não uma imposição dos objetivos estabelecidos pelo Ibama/ICMBio no momento de criação da Unidade de Conservação.

Fazendo referência aos obstáculos que estão sendo encontrados nos processos participativos, é interessante resgatar as contribuições de autores como Pedro Demo e Maria da Gloria Gohn, que têm nos alertado para o fato de que a “participação” não é algo dado, e sim um processo inacabado, uma “conquista”. Nesta perspectiva, considerando-se que a construção de uma cultura democrática não se faz por decreto, o processo de constituição dos conselhos gestores deve ser avaliado para além dos seus resultados práticos imediatos, pois contribui tanto para a educação cidadã, como para a simples necessidade que todos temos de participar e de nos sentirmos plenos (DEMO, 1999).

“Os conselhos, a despeito das suas limitações, assumem hoje no Brasil uma importante “função pedagógica” no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática.” (TATAGIBA, 2002: 63)

“O exercício da democracia, em nome da cidadania de todos, é um processo, não uma engenharia de regras. Como tal, ele demanda tempo, é construído por etapas de aproximações sucessivas, em que o erro é (ou deveria ser) tão pedagógico quanto o acerto. Desenhar espaços participativos e construir a institucionalidade correspondente, de forma que respeite a diversidade, seja plural, aberto às identidades de cada grupo/organização/movimento, exige articulações políticas que superem os faccionismos e costurem alianças objetivando atingir determinadas metas.” (GOHN, 2001: 64)

Utilizando-nos novamente das palavras de Dagnino (2002) e de Tatagiba (2002), os processos participativos - e os conselhos gestores em específico - têm um grande impacto positivo na construção de uma cultura política mais democrática. Isto pois, entre outros fatores, tornam a gestão pública mais transparente e possibilitam o “*accountability*”, questionam o monopólio estatal nos processos decisórios, questionam teorias democráticas elitistas, possibilitam reconhecer o outro e perceber que o conflito é legítimo e constitutivo da democracia, publicizam as demandas sociais e as ações públicas, e, finalmente, fortalecem a capacidade propositiva dos movimentos sociais, auxiliando a romper com o tradicional conformismo, absentismo e clientelismo.

“Os conselhos gestores aparecem como espaços nos quais se gesta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para os atores da sociedade quanto do Estado, indicando a gestação de uma tendência contrária

à privatização dos espaços e dos assuntos públicos, marca da constituição do Estado e da sociedade no Brasil. (...) Os conselhos, nesse sentido, encarnam as ambigüidades, os desafios e as promessas de uma forma partilhada de construção das políticas públicas, sob a égide de uma cultura política na qual predominam referências autoritárias.” (TATAGIBA, 2002: 90)

Mas os conselhos não são espaços dissociados de nossa realidade social. Ainda conforme as duas autoras citadas, as avaliações negativas são frutos, também, das expectativas exageradas que depositamos nesses espaços. Não é a instauração de conselhos gestores que irá resolver todos os problemas de gestão das Unidades de Conservação, problemas estes que são institucionais e, também, estruturais, que vão muito além do estabelecimento de processos democráticos na sua gestão, são frutos das relações sociais existentes em cada território.

“Em primeiro lugar, a avaliação freqüentemente negativa e o tom crítico que permeiam parte significativa dos estudos de caso podem indicar que os parâmetros dessa avaliação receberam uma forte influência das expectativas geradas com a constituição dessas experiências. (...) Nesse sentido, atribuir indiscriminadamente aos espaços de participação da sociedade civil o papel de agentes fundamentais na transformação do Estado e da sociedade, na eliminação da desigualdade e na instauração da cidadania, transformando as expectativas que estimularam a luta política que se travou pela sua constituição em parâmetros para sua avaliação, pode nos levar inexoravelmente à constatação do seu fracasso.” (DAGNINO, 2002: 296)

Por esse prisma, a construção de espaços participativos na gestão de APAs visando o estabelecimento de processos de co-gestão adaptativa aponta na direção de um caminho a percorrer. Um caminho que ainda está em seu início, sujeito a uma série de ajustes e aprendizados... fazendo.

Para finalizar, nas palavras de Carlson & Berkes (2005), a perspectiva da co-gestão adaptativa prevê o estabelecimento de “comunidades epistêmicas”, compostas pelos diferentes interesses e saberes envolvidos na gestão de uma determinada área. Trata-se não de uma solução pronta, mas de um processo, que avança no bojo de um esforço coletivo de enfrentamento proativo dos problemas e conflitos socioambientais que vêm sendo encontrados nos diferentes territórios.

Os conselhos gestores podem ser pensados à luz dessa idéia de “comunidade epistêmica”, como espaços que possibilitam que técnicos, populações tradicionais locais, poder público, empresários, ambientalistas... reflitam e negociem ações coletivas sobre problemas comuns, construindo, conjuntamente, estratégias visando o estabelecimento de um outro modelo de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, R. **Direito do meio ambiente e participação popular**. Brasília: Edições Ibama, 2002.
- ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.
- ARNSTEIN, S.R. *Uma escada de participação cidadã*. In: **Revista Participe**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Promoção da Participação, 2002.
- AVELAR, L. *Participação Política*. In: Avelar, L. E Cintra, A.C. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- BERKES, F. *Conexões institucionais transescalares*. In: Vieira, P.F.; Berkes, F. e Seixas, C. **Gestão Integrada e participativa de recursos naturais**. Florianópolis: APED e Secco, 2005a
- BERKES, F. *Sistemas sociais, sistemas ecológicos e direitos de apropriação de recursos naturais*. In: P.F. Vieira, F.Berkes & C.S. Seixas **Gestão integrada e participativa de recursos naturais. Conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis, APED e Secco, 2005b
- BERKES, F. & FOLKE, C. **Linking social and ecological systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- BOBBIO, N., MATTEUCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora UNB, 1994.
- BRANDÃO, C.R. (org.) **Pesquisa participante**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BRASIL
- BRASIL. **Lei nº 4771/1965**.
- _____. **Lei nº 6938/1981**.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.
- _____. **Decreto nº 7735/1989**.
- _____. **Decreto 99.274/1990**.
- _____. **Lei nº 9985/2000**.
- _____. **Decreto nº 4340/2002**.
- _____. **Conferência Nacional do Meio Ambiente. Texto Base**. Brasília, 2003.
- _____. **Decreto nº 5758/2006**.
- BRITO, M. **Unidades de conservação. Intenções e resultados**. São Paulo, 2000.
- CABRAL, N.R.; CÔRTE, M.R. e SOUL, M.P. *Gestão ambiental em APAs*. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação - Anais**. Campo Grande: FBPN, 2000

- CARLSON, L. & BERKES, F. *Co-management: concepts and methodological implications*. **Journal of Environmental Management**. Nº 75, 2005.
- CORDEIRO, A. **Gestão participativa de áreas protegidas: subsídios para o debate no Fórum Nacional de Áreas Protegidas**. Brasília, mimeo: 2005.
- CÔRTE, D. **Planejamento e gestão de APAs: enfoque institucional** Brasília: Edições Ibama, 1997.
- COZZOLINO, L.F. **Unidades de Conservação e os processos de governança local: o caso da APA do Sana (Macaé, RJ)**. Dissertação de Mestrado em Psicologia Social, EICOS-UFRJ, 2005.
- DAGNINO, E. *Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades*. In: Dagnino, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- DAGNINO, E. *Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa*. In: **Revista Política & Sociedade**, Vol. 1, nº 5, Florianópolis: UFSC, 2004.
- DAGNINO, E. *Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina*. In: Dagnino, E., Olvera, A. e Panfichi **A disputa pela construção democrática na América Latina**. Campinas: Unicamp e Paz e Terra, 2006.
- DAVIDSON-HUNT, I.J. & BERKES, F. *Nature and society through the lens of resilience: toward a human-in-ecosystem perspective*. In: Berkes, F., Colding, J. & Folke, C. (Eds.) **Navigating social-ecological systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- DE VITA, A. *Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas?* In: **Novos Estudos**, nº 66, 2003.
- DELGADO, J.M. *Principais problemas existentes na implementação das Áreas de Proteção Ambiental: cenários e recomendações*. In: Guaryassu, S.M.S. (ed.) **Gerenciamento de áreas de proteção ambiental no Brasil**. Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2003.
- DEMO, P. **Participação é Conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1999.
- DIEGUES, A.C. *Populações tradicionais em Unidades de Conservação: o mito moderno da natureza intocada*. In: Vieira, P. e Maimon, D. **As ciências sociais e a questão ambiental: rumo a interdisciplinariedade**. Rio de Janeiro: APED, 1993.
- DIEGUES, A.C. (org.) **Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos**. São Paulo: Hucitec/NUPAUB-USP, 2000.
- DIEGUES, A.C. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec/NUPAUB, 2002.
- DIEGUES, A.C. & MOREIRA, A.C. **Espaços e recursos naturais de uso comum**. São Paulo: NUPAUB/USP, 2001.
- DOUROJEANNI, M.J. & PADUA, M.T.J. **Biodiversidade: a hora decisiva**. Curitiba: Editora da UFPR, 2001.
- ENGEMIX **Estudo de Impacto Ambiental para a duplicação da estrada BR-101 Sul**. Florianópolis, 1999.

- FABIANO, R.B. **Conflitos socioambientais e gestão integrada e sustentável de recursos pesqueiros**. Dissertação de Mestrado em Sociologia Política. Florianópolis: UFSC, 2004.
- FILARDI, A.C.L. **Diagnóstico da pesca artesanal marinha do município de Garopaba (SC): potencialidades e obstáculos para a gestão adaptativa para o ecodesenvolvimento**. Dissertação de Mestrado em Geografia, UFSC, 2007.
- FREY, K. *Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa?* In: **Revista Política & Sociedade**. Florianópolis: UFSC, n. 5, 2004.
- FUNDACION - FORO NACIONAL POR COLOMBIA **La participacion en la question pública – tipos, niveles y mecanismos**. Colômbia, Cartilha 4, 2001.
- FUNG, A. *Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências*. In: Coelho, V.S. e Nobre, M. (orgs.) **Participação e deliberação. Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- GAJARDO, M. **Pesquisa participante na América Latina**. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- GODARD, O. *A gestão integrada dos recursos naturais e do meio ambiente: conceitos, instituições e desafios de legitimação*. In: Vieira, P.F. & Weber, J. (Orgs.) **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento. Novos desafios para as ciências ambientais**. São Paulo: Cortez, 2000.
- GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- GOUVEA, Y. **Áreas de proteção ambiental e demais unidades de conservação**. 16 p., s/l (mimeo.), 1985.
- GRAF, A. **Espaço Público**. Dissertação de Mestrado em Direito, Florianópolis: CETD/UFSC, 1987.
- GRAHAM, J., AMOS, B. & PLUPMTRE, T. **Governance principles for protected areas in the 21st century**. Durban: UICN, 2003.
- GUARYASSU, S.M.S. (ed.) **Gerenciamento de áreas de proteção ambiental no Brasil**. Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2003.
- HABERMAS, J. **Direito e democracia. Entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, Caps. 7 e 8, 1997.
- HABERMAS, J. *Soberania popular como procedimento. Um conceito normativo de espaço público*. In: **Novos Estudos CEBRAP**, 1990.
- HARDIN, G. *The tragedy of the commons*. In: **Science**, 162. 1968.
- HOLLING, C.S., BERKES, F. & FOLKE, C. *Science, sustainability and resource management*. In: Berkes, F. & Folke, C. **Linking social and ecological systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- IBAMA **Roteiro Metodológico para a gestão de Área de Proteção Ambiental**. Brasília: Edições Ibama, 2001.
- IBAMA **Proposta de Implantação do conselho Deliberativo da Área de Proteção Ambiental –**

- APA de Guaraqueçaba.** Material elaborado para auxiliar no processo de formação do conselho. Paraná, 2002.
- IBAMA Gestão Participativa da APA de Guaraqueçaba.** Projeto apresentado e aprovado pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente. Curitiba, 2003.
- IBAMA & IAR Criação e fortalecimento do conselho consultivo da APA da Baleia Franca.** Projeto apresentado e aprovado pelo Fundo Nacional de Meio Ambiente, Florianópolis, 2003.
- IBAMA & IPARDES Diagnóstico ambiental da APA de Guaraqueçaba.** Curitiba: IPARDES, 1995.
- IBAMA & IPARDES Zoneamento ecológico-econômico da APA de Guaraqueçaba.** Curitiba, 1997.
- IBAMA; IPG; & SEEC Gestão Participativa da APA de Guaraqueçaba – Diagnóstico socioeconômico e cultural.** Relatório decorrente do projeto financiado pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente. Curitiba, 2005.
- IBAMA; ICMBIO & MMA Estudos para criação da Reserva Extrativista da Pesca Artesanal de Imbituba e Garopaba/SC.** Florianópolis, 2007.
- IBAMA & WWF Brasil Efetividade de gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil.** Brasília: Edições Ibama, 2007.
- IBGE Resultados da Amostra do Censo Demográfico 2000 - Malha municipal digital do Brasil: situação em 2001.** Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- JORGENSEN, D.L. Participant observation.** Londres/ING: Sage Publications, 1989.
- KALIKOSKI, D.C. & LAVKULICH, L. An analytical framework for the analysis of a co-management arrangement for conservation of coastal resources: The forum of the estuary of the Patos Lagoon in Southern Brazil.** In: Vieira, P.F. **Conservação da diversidade biológica e cultural em zonas costeiras.** Florianópolis: APED, 2003.
- KUNRATH SILVA, M. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional.** In: **Sociologias**, Porto Alegre, nº 16, 2006.
- LANGE, M.B.R Programa Guaraqueçaba: Seis anos de atuação da Sociedade em Pesquisa Selvagem (SPVS) na área de proteção ambiental de Guaraqueçaba/PR.** In: IAP & UNILIVRE (eds.) **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação.** Vol. II, p. 684-695, Curitiba: IAP/UNILIVRE, 1997.
- LOUREIRO, C.B. et al Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação.** Rio de Janeiro: Ibase e Ibama, 2003.
- LOUREIRO, C.B. et al Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação.** Rio de Janeiro: Ibase e Ibama, 3ª edição, revisada e ampliada, 2008.
- LOUREIRO, C.B., AZAZIEL, M. & FRANCA, N. Educação ambiental e conselho em unidades de conservação: aspectos teóricos e metodológicos.** Rio de Janeiro: Ibase e Instituto Terra Azul, 2006
- LUCHMANN, L.H.H. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho**

institucional. In: **Revista de Ciências Sociais Unisinos**, n. 167, 2002.

LUCHMANN, L.H.H. **A representação no interior das experiências de participação**. Florianópolis, 2006 (paper).

LUCHMANN, L.H.H. & BORBA, J. **Orçamento participativo: uma análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina**. Florianópolis: UFSC (Relatório de Pesquisa), 2006.

LUCHMANN, L.H.H. & BORBA, J. *Inclusão política e participação: uma análise a partir das experiências participativas catarinenses*. In: **XIII Congresso Brasileiro de Sociologia**, Recife, 2007.

MACPHERSON, C.B. **A democracia liberal: origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MARANGON, M. & AGUDELO, L.B. **Uso de paisagem e conservação: tensões socioambientais e diálogo de saberes em Ucs**. In: *Revista Educação & Tecnologia*, Vol. 8, nº 1, CEFET: Curitiba, 2004.

MEDEIROS, R.; IRVING, M. & GARAY, I. *A proteção da natureza no Brasil: evolução, contradições e conflitos*. In: **Anais do V Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Curitiba: FBPN e Rede Pró-UCs, 2004.

MILANO, M. *Unidades de conservação – técnica, lei e ética para conservação da biodiversidade*. In: Benjamin, A. (org.) **Direito Ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Gestão Participativa do SNUC**. Brasília: Diretoria de Áreas Protegidas (Série Áreas Protegidas do Brasil – Volume 2), 2004.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Informe Nacional sobre Áreas Protegidas no Brasil**. Brasília: Diretoria de Áreas Protegidas (Série Áreas Protegidas do Brasil – Volume 5), 2007.

MONTGOLFIER, J. & NATALI, J. *Instrumentos para uma gestão patrimonial*. In: Vieira, P.F. & Weber, J. (Org.) **Gestão de recursos naturais e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 2000.

MONTIBELLER FILHO, G. **O mito do desenvolvimento sustentável**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999.

MORAES, M.B. **Área de Proteção Ambiental como instrumento de planejamento e gestão: APA Cananéia-Iguape-Peruíbe**. Dissertação de Mestrado em Arquitetura, USP, São Paulo, 2001.

MUSSI, S.M. **O processo de gestão participativa e educação ambiental em conselhos de Unidades de Conservação: o caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos – Teresópolis – Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado no Programa Eicos - Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.

NOBRE, M. e AMAZONAS, M.C. **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: Edições Ibama, 2002.

NOGUEIRA-NETO, P. *Evolução histórica das ARIES e APAS*. In: Benjamin, A. (org.) **Direito Ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

OAKERSON, R. *Analyzing the commons: a framework*. In: Bromley, D.W. **Making the commons**

work: Theory, practice and policy. California/EUA: ICS Press, 1992.

OST, F. **A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito.** Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PÁDUA, M. *Sistema brasileiro unidades de conservação: de onde viemos e para onde vamos?* In: IAP & UNILIVRE (eds.): **Anais do Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação.** Vol. II: Trabalhos Técnicos. p. 684-695, Curitiba: IAP / UNILIVRE, 1997.

PÁDUA, M. *Área de Proteção Ambiental.* In: Benjamin, A. (org.) **Direito Ambiental das áreas protegidas.** Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PAIVA, A.V.M. *Aspectos legais das Áreas de Proteção Ambiental: conceito legal, plano de manejo, zonas de amortecimento, conselho, limitações à propriedade e indenização.* In: GUARYASSU, S.M.S. (ed.) **Gerenciamento de áreas de proteção ambiental no Brasil.** Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2003.

PIMBERT, M. & PRETTY, J.N. *Parques, comunidades e profissionais: incluindo "participação" no manejo de áreas protegidas.* In: Diegues, A.C. **Etnoconservação: Novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos.** São Paulo: Hucitec, 2000.

PINHO, M.S.S. **Sistemas de gestão em Unidades de Conservação: o caso dos manguezais da APA de Guaraqueçaba.** Dissertação de Mestrado em Sociologia Política. Florianópolis: UFSC, 2006.

PITIKIN, H.F. *Representação: palavras, instituições e idéias.* In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006.

PNUD **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** Brasília, 2000 (íntegra do documento em www.pnud.org.br).

PROSUL **Estudo de Impacto Ambiental para a realização da estrada SC-100.** Florianópolis, 2006.

QUINTAS, J.S. **Introdução à gestão ambiental pública.** Brasília: Edições Ibama, 2002.

QUIVY, R. e CAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em ciências Sociais.** Lisboa: Gradiva, 1992.

ROPER, M A **área de proteção ambiental brasileira: "Instrumento de demagógico" ou palco de experiências inovadoras?** Mimeo, 2001.

SACHS, I. **Ecodesenvolvimento.** São Paulo: Vértice, 1986.

SACHS, I. **Rumo a ecossocioeconomia - Teoria e prática do desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 2007.

SAHTLER, E.B. **Conselhos de Unidades de Conservação: entre o consultivismo e o deliberativismo na gestão participativa de áreas naturais protegidas.** Dissertação de Mestrado em Sociologia e Direito, UFF, 2005.

SCHERER-WARREN, I. e LUCHMANN, L.H. *Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil – introdução.* In: **Revista Política e Sociedade**, n.5, Florianópolis: Cidade Futura, 2004.

- SEIXAS, C.S. *Instituições e manejo pesqueiro: o caso da Lagoa de Ibiraquera*. In: Begossi, A. (ed) **Ecologia dos pescadores da Mata Atlântica e da Amazônia**. São Paulo: Hucitec, 2004.
- SEIXAS, C.S. *Abordagens e técnicas de pesquisa participativa em gestão de recursos naturais*. In: Vieira, P.F.; Berkes, F. e Seixas, C. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**. Florianópolis: APED, 2005.
- STERN, P.C. et al *Knowledge and questions after 15 years of research*. In: Ostrom et al (Eds) **The drama of the commons**. Washington, DC: National Academy Press, 2001.
- TATAGIBA, L. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: Dagnino, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, C. **A proteção ambiental em Guaraqueçaba: uma construção social**. Tese de doutorado em meio ambiente e desenvolvimento. Curitiba: UFPR, 2004.
- TEIXEIRA, C & LIMONT, M. *Os limites da participação da população local na gestão da APA de Guaraqueçaba: a institucionalização de uma possibilidade e as condições de seu aproveitamento*. In: **Anais do XIII Congresso Brasileiro de Sociologia**, Recife: UFPE, 2007.
- VERBA, S. **Participation in América**. Chicago, EUA: Chicago Press, 1972.
- VIANA, M.B. & GANEM, R.S. **APAS federais no Brasil**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Série Estudos, Brasília: 2005
- VIEIRA, P.F. *Meio ambiente, desenvolvimento e planejamento*. In: Vieira et al **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania. Novos desafios para as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.
- VIEIRA, P.F. *Gestão de recursos comuns para o ecodesenvolvimento*. In: Vieira, P.F.; Berkes, F. e Seixas, C. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**. Florianópolis: APED, 2005.
- VIEIRA, P.F. & WEBER, J. (org.) **Gestão de recursos naturais e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 2000.
- VIEIRA, P.F., BERKES, F. & SEIXAS, C. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais**. Florianópolis: APED, 2005.
- VIOLA, E., LEIS, H. *O movimento multisetorial no Brasil para além da Rio 92*. In: Vieira et AL **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania. Novos desafios para as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 1995.
- WEBER, J. *Gestão de recursos renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisas*. In: Vieira, P.F. & Weber, J. (Orgs.) **Gestão de recursos naturais e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 2000.

ANEXO A

APAs Federais:

Modelo de questionário encaminhado aos gestores e tabelas com a sistematização dos dados



GOVERNO FEDERAL
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE
DIRETORIA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL E POPULAÇÕES TRADICIONAIS

Questionário aos servidores das APAs

Prezado Gestor,

Estamos em um importante momento, marcado tanto pelo primeiro encontro de todos os gestores de APAs federais para discutir especificamente sobre esta categoria de Unidade de Conservação, como pela mudança institucional na qual as APAs passam a ser vinculadas a uma diretoria específica voltada às unidades de conservação de uso sustentável.

Nesse sentido consideramos de grande importância a realização de um levantamento que vise estabelecer o ponto atual, o “estado da arte”, no que concerne aos processos participativos de gestão dessa categoria.

É um questionário propositadamente quantitativo, visando possibilitar avaliações e comparações ao longo do tempo sobre a efetividade das políticas públicas implantadas pelo órgão referentes ao tema. As questões foram formuladas tendo como referência a compilação de modelos de análise advindos de pesquisas sobre participação e governança além de pesquisas específicas sobre gestão de UCs (da IUCN) e estão divididas em três partes: perfil do gestor; perfil do conselho e; avaliação do conselho

Solicitamos a todos que devolvam o questionário anexo preenchido até o dia 09 de Maio para o email heitor.macedo@bol.com.br

Com os dados recebidos elaboraremos um relatório, o qual será disponibilizado a todos os gestores interessados.

Obrigado!

Nome da APA: _____

1) Perfil do servidor:

Nome _____ Cargo _____ Idade _____

Escolaridade:

- () Terceiro Grau em (especifique curso e possíveis pós-graduações) _____
() Segundo Grau completo
() Segundo Grau incompleto
() Primeiro Grau

Vínculo associativo:

Você participa de alguma associação, sindicato, ONG...?

() Sim () Não Quais? _____

É filiado a algum partido político?

() Sim () Não Qual? _____

Participa de outros conselhos?

() Sim () Não Quais? _____

2) Perfil do conselho:

A APA possui conselho?

Número de conselheiros: _____

() Sim

() Não

Número de reuniões em 2006: _____

Ano de criação do conselho: _____

Número de reuniões em 2007: _____

Forma de distribuição de cadeiras entre os setores (governamental, não governamental, comunidades, usuários dos recursos...):

O conselho possui:

a) Grupos de Trabalho (GT)? () Sim () Não Quantos? _____

Quais?

GT _____

GT _____

GT _____

GT _____

b) Câmaras Técnicas (CT)? () Sim () Não Quantas? _____

Quais?

CT _____

CT _____

CT _____

c) Outras instâncias? () Sim () Não Quais?

3) Avaliação do conselho

a) Cite os três principais pontos negativos do conselho

b) Cite os três principais pontos positivos do conselho

c) Observando e avaliando o conselho da UC na qual trabalha, marque um "X" no valor que achar mais conveniente, considerando **(5) como valor máximo positivo, isto é, que ocorre(u) totalmente no conselho da UC e (1) como valor mínimo, que não ocorre(u) no conselho:**

Quanto ao Processo de criação do conselho:	5	4	3	2	1
O conselho foi formado de maneira participativa, isto é, sua composição (número, paridade, territorialidade...) foi decidida participativamente e os conselheiros são eleitos, e não são escolhidos pelos gestores.					

Quanto ao Desenho institucional do conselho:	5	4	3	2	1
O conselho possui um adequado número de instâncias além da própria plenária (grupos de trabalho, câmaras técnicas, comitês...)					
As câmaras técnicas, grupos de trabalho e outras instâncias do conselho são atuantes e efetivas.					

Base legal e sua aplicação:	5	4	3	2	1
As regras e decisões produzidas pelo conselho referem-se tanto a questões emergenciais e de curto prazo, como também a questões estratégicas de médio e longo prazo.					
As regras e decisões produzidas pelo conselho (regimento, normativas, pareceres...) não são conflitantes com as regras existentes no território da Unidade de Conservação (Plano de Manejo, planos diretores, leis federais e estaduais...).					
A legislação ambiental vigente no interior da UC e as normativas produzidas pelo conselho são aplicadas de maneira eficaz, justa (com equidade) e com divisão de responsabilidade entre os vários órgãos governamentais pertinentes.					

Dinâmica do conselho:	5	4	3	2	1
O conselho se reúne regularmente e o espaço entre as reuniões é adequado.					
Praticamente todos os conselheiros estão presentes nas reuniões (há pouca falta).					
Praticamente todos os conselheiros participam ativamente durante as reuniões e em outros eventos referentes à gestão da Unidade.					

Legitimidade do conselho:	5	4	3	2	1
Os conselheiros consideram o conselho como legítimo, isto é, é considerado como um importante espaço de argumentação e decisão.					
O conselho é considerado legítimo pelo restante da população residente na UC e/ou área de entorno.					
O conselho é considerado legítimo pelos outros setores do Ibama/ICMBio,					

Interação entre os conselheiros:	5	4	3	2	1
A relação entre os conselheiros e os gestores é positiva, cooperativa e produtiva.					
A relação entre os conselheiros e o restante da população é positiva, cooperativa e produtiva.					
A relação dos conselheiros entre si é harmoniosa, cooperativa e produtiva.					

Representação e representatividade do conselho:	5	4	3	2	1
Os diferentes interesses presentes no território da Unidade estão presentes no conselho.					
Os conselheiros discutem previamente em suas entidades sobre a pauta das reuniões, compartilhando as decisões que serão tomadas.					

Compromisso estatal:	5	4	3	2	1
Os gestores da unidade (chefe e outros servidores) priorizam – inclusive financeiramente – o conselho entre suas ações de gestão.					
As decisões do conselho são respeitadas e implementadas pelos gestores da UC.					
Os gestores são transparentes com os recursos gastos e as ações desenvolvidas pela UC.					

Comunicação:	5	4	3	2	1
Há canais de comunicação entre os conselheiros e os servidores da Unidade que são utilizados de maneira freqüente e efetiva.					
Há canais de comunicação entre os conselheiros entre si que são utilizados de maneira freqüente e efetiva.					

Processos de aprendizagem:	5	4	3	2	1
Os diferentes saberes (tradicional e científico) estão presentes no conselho e são respeitados por todos.					
O conselho promove/recebe cursos e outros eventos de capacitação.					
O conselho, frente às dificuldades, reage e se adapta de maneira positiva.					

Cálculo da participação:	5	4	3	2	1
Para um conselheiro, analisando os custos (tempo, dinheiro, stress...) e benefícios (defesa de interesses, novas relações interinstitucionais, prestígio...) de participar do conselho, é evidente que vale a pena participar ativamente do conselho.					

Tabela A1: Principais aspectos positivos dos conselhos das APAs Federais – por dimensões de análise

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Ponto positivo</i>	<i>Total</i>	<i>Total geral</i>	<i>Total geral (%)</i>
Legitimidade	Dá credibilidade à gestão da UC	2	2	3,6
Interação	Possibilita as parcerias: compartilhamento de problemas e responsabilidades / interlocuções / relações insterstitucionais	10	17	30,4
	Compromisso com os objetivos da UC	2		
	Inserir os setores interessados na gestão da UC	1		
	Possibilita conhecer e compreender as questões locais	1		
	Momento de desabafo da população	1		
	Exercício da cidadania	1		
	Cordialidade	1		
Representação	Representatividade	2	10	17,9
	Envolvimento / participação comunitária (pescadores, agricultores, moradores...)	7		
	Presença de diferentes interesses	1		
Interesses	Vontade / disposição de contribuir	3	4	7,1
	Participação ativa	1		
Compromisso governamental	Transparência nos processos	2	3	5,4
	Participação em decisões sobre licenciamento ambiental	1		
Comunicação	Alimenta os gestores de informação	1	5	8,9
	Possibilita esclarecer as ações / normas / objetivos da APA	3		
	Possibilita um bom conhecimento da região	1		
Aprendizagem	Tomada de consciência ambiental	3	7	12,5
	Bom acúmulo de discussão	1		

	Conhecimento	1		
	Posicionamentos críticos	1		
Processo de formação do conselho	Formato de mobilização durante sua criação	1	1	1,8
Dinâmica	Todos se identificam com os problemas discutidos	1	6	10,7
	Já teve bons resultados efetivos	1		
	Assiduidade	1		
	Discussões baseadas nos interesses das populações locais	1		
	Local de resolução de conflitos / de gestão de conflitos	2		
Regras			0	0
Outros	Por ser de uma área pequena é um conselho fácil de mobilizar	1	1	1,8
Total de respostas		56	56	100%

Tabela A2: Principais fragilidades dos conselhos das APAs Federais – por dimensões de análise

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Ponto negativo</i>	<i>Total</i>	<i>Total</i>	<i>Total</i>
Legitimidade			0	
Interação	Visão pouco ambientalista de algumas instituições	1	6	11,8
	Conflitos pessoais	2		
	Parcialidade	1		
	Falta de articulação com outros conselhos	2		
Representação	Falta de representatividade de determinados setores	4	8	15,7
	Super representação do setor público	1		
	Instituições com baixa representatividade	1		
	Não é paritário	1		
	Conselheiro representa si próprio e não à instituição	1		
Interesses	Passividade / falta de envolvimento efetivo / comodismo / pouco propositivos / pouca participação efetiva	7	9	17,6
	interesses particulares influenciando nas discussões	1		
	Baixo interesse dos órgãos públicos	1		
Compromisso governamental	A SUPES não dá aval às decisões	1	4	7,8
	Falta de recursos para reuniões e encontros / logística / alojamento e transporte	3		
Comunicação	Comunicação: falta de estrutura / ineficiente / difícil	3	4	7,8
	Dificuldade de repasse de informações entre conselheiros e sua entidade	1		
Aprendizagem	Desnível na forma de participação	1	4	7,8
	Baixa qualificação entre os conselheiros	1		
	Conselho muito novo, precisa de mais tempo	1		
	Falta de capacitação	1		

Processo de formação do conselho				
Dinâmica	Imediatismo	1	8	15,7
	Alta rotatividade dos conselheiros	2		
	Dificuldade de marcar uma data que dê certo para todos	1		
	Chefe conduz reuniões de forma autoritária	1		
	Secretaria executiva pouco eficiente	1		
	Não implementação, pelos conselheiros, do decidido	1		
	Muitas faltas	1		
Regras	Falta de formalização do CG	1	6	11,8
	Necessidade de renovação a cada dois anos	1		
	Pouca rotatividade dos conselheiros	1		
	Forma de distribuição dos setores e das cadeiras	3		
Outras respostas	Distância entre os conselheiros	2	2	3,9
Total de respostas		51	51	100%

Tabela A3: Avaliação dos conselhos gestores das APAs Federais de acordo com os gestores

Legitimidade do conselho:	
Os conselheiros consideram o conselho como legítimo, isto é, é considerado como um importante espaço de argumentação e decisão.	4,40
O conselho é considerado legítimo pelo restante da população residente na UC e/ou área de entorno.	3,42
O conselho é considerado legítimo pelos outros setores do Ibama/ICMBio,	3,40
Interação entre os conselheiros:	
A relação entre os conselheiros e os gestores é positiva, cooperativa e produtiva.	3,80
A relação entre os conselheiros e o restante da população é positiva, cooperativa e produtiva.	3,60
A relação dos conselheiros entre si é harmoniosa, cooperativa e produtiva.	3,74
Representação e representatividade do conselho:	
Os diferentes interesses presentes no território da Unidade estão presentes no conselho.	4,15
Os conselheiros discutem previamente em suas entidades sobre a pauta das reuniões, compartilhando as decisões que serão tomadas.	2,65
Compromisso governamental:	
Os gestores da unidade (chefe e outros servidores) priorizam – inclusive financeiramente – o conselho entre suas ações de gestão.	3,55
As decisões do conselho são respeitadas e implementadas pelos gestores da UC.	4,15
Os gestores são transparentes com os recursos gastos e as ações desenvolvidas pela UC.	4,15
Comunicação:	
Há canais de comunicação entre os conselheiros e os servidores da Unidade que são utilizados de maneira freqüente e efetiva.	3,25
Há canais de comunicação entre os conselheiros entre si que são utilizados de maneira freqüente e efetiva.	2,90
Processos de aprendizagem:	
Os diferentes saberes (tradicional e científico) estão presentes no conselho e são respeitados por todos.	3,90
O conselho promove/recebe cursos e outros eventos de capacitação.	2,85
O conselho, frente às dificuldades, reage e se adapta de maneira positiva.	3,39
Interesses - cálculo da participação:	
Para um conselheiro, analisando os custos (tempo, dinheiro, stress...) e benefícios (defesa de interesses, novas relações interinstitucionais, prestígio...) de participar do conselho, é evidente que vale a pena participar ativamente do conselho.	3,58
Quanto ao Processo de criação do conselho:	
O conselho foi formado de maneira participativa, isto é, sua composição (número, paridade, territorialidade...) foi decidida participativamente e os conselheiros são eleitos, e não são escolhidos pelos gestores	4,11
Quanto à dinâmica do conselho:	
O conselho se reúne regularmente e o espaço entre as reuniões é adequado.	3,85
Praticamente todos os conselheiros estão presentes nas reuniões (há pouca falta).	3,05
Praticamente todos os conselheiros participam ativamente durante as reuniões e em outros eventos referentes à gestão da Unidade.	2,95
As câmaras técnicas, grupos de trabalho e outras instâncias do conselho são atuantes e efetivas.	2,31
Quanto às regras e normas existentes:	
O conselho possui um adequado número de instâncias além da própria plenária (grupos de trabalho, câmaras técnicas, comitês...)	3,25
As regras e decisões produzidas pelo conselho referem-se tanto a questões emergenciais e de curto prazo, como também a questões estratégicas de médio e longo prazo.	3,47
As regras e decisões produzidas pelo conselho (regimento, normativas, pareceres...) não são conflitantes com as regras existentes no território da Unidade de Conservação (Plano de Manejo, planos diretores, leis federais e estaduais...)	3,4
A legislação ambiental vigente no interior da UC e as normativas produzidas pelo conselho são aplicadas de maneira eficaz, justa (com equidade) e com divisão de responsabilidade entre os vários órgãos governamentais pertinentes.	2,52

ANEXO B

APAs de Guaraqueçaba e da Baleia Franca:

modelo de questionário enviado aos
conselheiros e tabelas com a sistematização dos
dados

Questionário aos conselheiros da APA de (Guaraqueçaba/Baleia Franca)

1) Perfil do conselheiro:

Nome _____ Instituição _____ Idade _____

Escolaridade:

() Terceiro Grau em (especifique curso e nível)

- () Segundo Grau completo
() Segundo Grau incompleto
() Primeiro Grau
() Primeiro Grau incompleto
() Não alfabetizado

Profissão: _____

Faixa de rendimento:

- () Sem rendimento
() Menos de um salário mínimo
() 1 a 3 salários mínimos
() 4 a 5 salários mínimos
() 6 a 10 salários mínimos
() Mais de 10 salários mínimos

Vínculo associativo:

Você participa de alguma associação, sindicato, ONG...?

() Sim () Não Quais? _____

É filiado a algum partido político?

() Sim () Não Qual? _____

Participa de outros conselhos?

() Sim () Não Quais? _____

2) Perfil da Área de Proteção Ambiental

Quais os três maiores problemas ou conflitos existentes no interior da APA?

E quais as três melhores coisas - existentes ou potenciais?

3) Perfil do conselho:

Cite os três principais pontos negativos do conselho da APA

Como você acha que o conselho pode acabar ou pelo menos melhorar esses pontos negativos?

Cite os três principais pontos positivos do conselho da APA de Guaraqueçaba/Baleia Franca

Como você acha que o conselho pode fortalecer esses pontos positivos?

Tabela A4: Principais fragilidades da APA de Guaraqueçaba

<i>Problema / conflito</i>	<i>ONGs</i>	<i>Usuários</i>	<i>Governamentais</i>	<i>Total</i>
Extrativismo ilegal / roubo... de palmito, madeira, bromélia, xaxim...	1	3	4	8
Pesca: Conflito pesca industrial X artesanal; pesca desordenada; diminuição do estoque...	2	1	4	7
Questão fundiária: não regularização da posse e dominialidade da terra; problemas fundiários; invasão MST	2	1	4	7
Sistema público/ sistema básico precário (saúde, segurança, saneamento, ensino de saúde precário)	4	3		6
Falta de alternativas de renda / de mercado de trabalho às populações isoladas /	1	1	1	3
Falta de cumprimento da legislação / impunidade	1	2		3
Estradas ruins / sem pavimentação / difícil acesso		2	1	3
Lentidão / morosidade / burocracia nas licenças	1	2		3
Rigor da legislação ambiental / legislação		1	1	2
Caça	1		1	2
Desaparecimento de práticas econômicas sustentáveis / da cultura	1	1		2
Gestão ambiental			1	1
Não conciliar o ambiental com o social			1	1
Falta de orientação e experiência dos profissionais da área ambiental na APA			1	1
Comunidades tradicionais			1	1
Falta de vontade política para promover conservação	1			1
Divergência entre APA, Ibama e IAP	1			1
Atendimento ruim do Ibama / IAP	1			1
Nível baixo de renda		1		1
Desrespeito com os que vivem na APA		1		1
Falta de Plano de Manejo		1		1
Falta de recursos		1		1
Muito plano e pouca ação		1		1
Difícil manter a cultura		1		1
Falta de medição do terreno de marinha		1		1
Descaso social		1		1
Falta de comunicação	1			1
TOTAL	18	24	20	62

Tabela A5: Principais aspectos positivos da APA da Guaraqueçaba

<i>Potencialidade</i>	<i>ONGs</i>	<i>Usuários</i>	<i>Governam entais</i>	<i>Total</i>
Preservação ambiental / conservação / Área importante para a conservação da biodiversidade / os ecossistemas / biodiversidade	6	1	7	14
Turismo ecológico / ecoturismo	3	1	3	7
Cultura caiçara / o povo local / comunidades tradicionais	4		3	7
Processos participativos em consolidação / conselho / todos sentando junto	4	1	2	7
Agroecologia / agricultura orgânica	1	1	1	3
Possibilidade de aplicar a sustentabilidade / de cuidar do meio ambiente / de parar a degradação		1	2	3
Cenários cenográficos / beleza cênica		1	1	2
Grande número de instituições atuando na região	1		1	2
Ambiente bom para morar / clima bom de morar		2		2
Espécies endêmicas			1	1
Potencial para pesquisa			1	1
Potencial para a maricultura	1			1
Potencial para produção de palmácea e arroz		1		1
Água abundante		1		1
Muito oxigênio		1		1
Segurança		1		1
Pessoas boas para trabalhar		1		1
Ensino fundamental		1		1
Trapiche		1		1
Beleza cênica			1	1
Luz elétrica		1		1
TOTAL	20	16	23	59

Tabela A6: Principais fragilidades do conselho da APA de Guaraqueçaba – por dimensões de análise

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Ponto negativo</i>	<i>ONGs</i>	<i>Usuários</i>	<i>Governamentais</i>	<i>Total</i>	<i>Total geral</i>	<i>Total geral (%)</i>
Legitimidade	Não é reconhecido como instrumento de gestão costeira	1			1	2	3,5
	Descrédito		1		1		
Interação	Visão errada sobre as ONGs	1			1	2	3,5
	Pressões políticas que os técnicos sofrem dos “de cima”	1			1		
Representação	Muitos conselheiros comunitários não participam ativamente			2	2	9	15,8
	Conselheiros não assumem os encaminhamentos	1			1		
	Pessoas se usam do nome do conselho		1		1		
	Não há repasse de informações do conselheiro para a comunidade			1	1		
	Pouca representatividade dos comunitários		2	1	3		
	Poucas ONGs que trabalham na área social	1			1		
Interesses	Baixo nível de comprometimento			1	1	2	3,5
	Falta de interesse da população	1			1		
Compromisso governamental	Recursos – dificuldade de regularidade e bom volume / falta de dinheiro e estrutura	1	2	2	5	8	14,0
	Pouco apoio do governo	1		1	2		
	Conselheiros não recebem ajuda		1		1		
Comunicação	Comunicação ruim	1		1	2	4	7,0
	Falta de repasse de informações para a comunidade	2			2		
Aprendizagem	Falta de capacitação		1	2	3	4	7,0
	Falta de compreensão do papel do conselho	1			1		
Processo de formação do conselho						0	0

Dinâmica	Morosidade em atingir resultados / falta de resultados palpáveis / pouca agilidade / muita burocracia e lentidão	2	7	3	12	20	35,1
	Pouco tempo para discutir assuntos importantes / Falta de tempo	1	1	1	3		
	Poucas reuniões / muito espaço entre elas			1	1		
	Faltas de alguns representantes das comunidades	1			1		
	Falta de foco em conservação da biodiversidade	1			1		
	Reuniões são longas		1		1		
	Baixa efetividade das CTs	1			1		
Regras	Não elaboração do Plano de Manejo			1	1	3	5,3
	Plano de Ação: não implementação / só ficou no papel	1	1		2		
Outras respostas	Comunidades são longe, dificultando o transporte			1	1	3	5,3
	Tudo é bom		1		1		
	Falta de oportunidades de trabalho		1		1		
		19	20	18	57	57	100%

Tabela A7: Principais aspectos positivos do conselho da APA de Guaraqueçaba – por dimensões de análise

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Ponto positivo</i>	<i>ONGs</i>	<i>Usuários</i>	<i>Governamentais</i>	<i>Total</i>	<i>Total geral</i>	<i>Total geral (%)</i>
Legitimidade	Legitimidade em crescimento	1		1	2	3	4,4
	Referência positiva			1	1		
Interação	Respeito entre todos	1	3	2	6	19	27,9
	Exercício da cidadania / espaço democrático	3	2	1	6		
	Interação com os outros / parcerias	1	2	1	4		
	Exercício da cidadania	1		1	2		
	Boas pessoas		1		1		
Representação	Boa representatividade			1	1	3	4,4
	Os comunitários		1		1		
	Bastante comunitários			1	1		
Interesses	Envolvimento e comprometimento dos conselheiros	1	1	1	3	3	4,4
Compromisso governamental	Comprometimento / disposição do Ibama	2		1	3	9	13,2
	Compartilhamento das decisões			2	2		
	Ibama procura encaminhar o decidido			1	1		
	Transparência		1		1		
	Bons dirigentes		1		1		
	Estrutura que é dada		1		1		
Comunicação	Disseminação das questões ambientais		1	1	2	4	5,9
	Traz os problemas locais / traz as demandas	2			2		
Aprendizagem	Diversidade dos conselheiros	1		1	2	7	10,3
	Aumenta a consciência		1	1	2		
	Cursos de capacitação		1		1		

	Aprender sobre o que cada um está fazendo			1	1		
	Visualização das demandas dos outros	1			1		
Processo de formação do conselho	Processo de formação bem construído			1	1	2	2,9
	Elaboração coletiva do Plano de Ação	1			1		
Dinâmica	Dinâmica das reuniões / os facilitadores	1		2	3	12	17,6
	Competência ao tratar as questões			1	1		
	Espaço bom para falar		1		1		
	Grande participação / participação ativa / boa participação	3		4	7		
Regras	Espaço democrático	1	1		2	3	4,4
	Vontade de equilíbrio entre a legislação e os caiçaras			1	1		
Outros	Traz os problemas locais para serem discutidos	1	1		2	3	4,4
	Não tem nada de bom		1		1		
Total de respostas		21	20	27	68	68	100%

Tabela A8: Proposições para o conselho da APA de Guaraqueçaba – por dimensões de análise

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Proposição</i>	<i>ONGs</i>	<i>Usuários</i>	<i>Governamentais</i>	<i>Total</i>	<i>Total geral</i>	<i>Total geral (%)</i>
Legitimidade	Ações para ter maior credibilidade		1	1	2	3	3,3
	Mostrar que os conselhos são eficientes	1			1		
Interação	Aproximar / integrar os conselheiros	2		1	3	10	10,9
	Ampliar parcerias	1	1	2	4		
	Coibir as críticas ofensivas			1	1		
	Parcerias com outros conselhos	1			1		
	Ouvir mais as comunidades		1		1		
Representação	Maior capilaridade nas comunidades e instituições	1		1	2	11	12
	Maior participação social / melhor representatividade dos nativos		2	2	4		
	Escolher novos conselheiros			1	1		
	Melhorar o repasse entre conselheiros e comunidades		1	1	2		
	Trazer os jovens	1			1		
	Envolver outras comunidades		1		1		
Interesses	Aumentar o comprometimento de todos com cada um fazendo sua parte	1			1	4	4,3
	Trabalhar com determinação / com persistência	2			2		
	Envolver mais as comunidades		1		1		
Compromisso governamental	Dar mais dinheiro / obter mais dinheiro	2	1	3	6	17	18,5
	Implementar o que foi deliberado			1	1		
	Ibama resolver os problemas trazidos pela comunidade / apoiar as comunidades		2	2	4		
	Cobrar mais do governo	2			2		
	Diárias / recursos / incentivos para os conselheiros comunitários		3		3		
	Maior pressão nos prefeitos		1		1		

Comunicação	Maior divulgação do que faz / divulgação do conselho	1		2	3	4	4,3
	Melhorar a comunicação	1			1		
Aprendizagem	Ter mais apoio técnico			1	1	18	19,6
	Capacitação	4	2	5	11		
	Tomar cuidados com a linguagem			1	1		
	Desenvolver a consciência			1	1		
	Continuar fazendo o que está fazendo, é questão de tempo	1	1	2	4		
Processo de formação					0	0	
Dinâmica	Esforço para atingir as metas / ser mais efetivo / mais ágil / buscar mais as soluções	1	3	2	6	20	21,8
	Priorizar algumas ações			1	1		
	Ter agenda mais elástica / mais flexível			2	2		
	Secretaria executiva: tornar mais ágil e comprometida; ser mais instrumentalizada / melhorar	1		2	3		
	Mais reuniões	1	1	1	3		
	Controlar melhor as faltas e suas razões	1	1		2		
	Fazer mais pressões		1		1		
	Realizar reuniões do CG nas outras comunidades		1		1		
	Discutir os problemas nas Cts e não tudo no conselho	1			1		
Regras	Implementar sistema de monitoramento e avaliação	1		1	2	5	5,4
	Recursos das multas irem para o conselho			1	1		
	Plano de Ação: viabilizar	1			1		
	Plano de Manejo: priorizar			1	1		
Total de respostas		28	25	39	92	92	100%

Tabela A9: Principais fragilidades da APA da Baleia Franca

<i>Problema / conflito</i>	<i>ONGs</i>	<i>Usuários</i>	<i>Governamentais</i>	<i>Total</i>
Especulação imobiliária / uso do solo / urbanização sem controle...	5	5	4	14
Carvão / mineração	3	2	4	9
Questões relacionadas à gestão dos recursos pesqueiros	4	2	1	7
Turismo de observação / turismo predatório	1	3	2	6
Saneamento / poluição das águas / esgoto	2	2	1	5
Falta de interação entre Estado e Sociedade Civil / Falta de coesão / Falta de integração	1	2	1	4
Sem plano de Manejo	2	1		3
Falta de fiscalização	1	1	1	3
Expropriação dos recursos naturais		1	1	2
Limites da APA			2	2
Falta de dinheiro	1		1	2
Barra do Camacho	1	1		2
Falta de conhecimento	1	1		2
Problemas sociais	1			1
Falta de sensibilidade ambiental	1			1
Problemas culturais	1			1
Falta de administração	1			1
Agrotóxicos	1			1
Poluição	1			1
Existência da APA		1		1
Ideologização		1		1
Foco em setores restritos		1		1
Abandono da agricultura familiar	1			1
Poluição das fábricas		1		1
Carência de sintonia			1	1
Carência de sincronia			1	1
Muitos interesses pessoais			1	1
Legislação vigente			1	1
Conflitos entre interesses ambientais e sociais	1			1
TOTAL:	30	25	22	77

Tabela A10: Principais aspectos positivos da APA da Baleia Franca

<i>Potencialidade</i>	<i>ONGs</i>	<i>Usuários</i>	<i>Governamentais</i>	<i>Total</i>
Paisagens naturais / recursos naturais / riquezas naturais / as praias / a biodiversidade	3	4	7	14
Organização comunitária / cultura local da pesca artesanal / populações tradicionais	3	3	4	10
Participação da sociedade civil / o conselho / união de vários interesses / possibilidade de trocas	2	5	2	9
Potencial para o ecoturismo	3	1	2	6
Baleia	3	1	1	5
Chefia da APA / o ibama local	3			3
Curso de capacitação	1	1		2
Criação das RESEX	2			2
Conhecimento / aumento da consciência	3			2
Qualidade de vida	1			1
Existência da APA		1		1
Possibilidade de não ideologização		1		1
Possibilidade de não focalização		1		1
Vontade de fazer, convicção do que precisa ser feito e saber o que pode ou não fazer		1		1
A proteção por terra		1		1
Agricultura ecológica / orgânica	1	1		2
Controla o meio ambiente e preserva a mata atlântica / possibilidade de melhorar o meio ambiente		2		2
Ondas de surf		1		1
Possibilidade de ordenar o uso do solo		1		1
Potencialidade pesqueira			1	1
Potencialidade energética			1	1
Boas experiências visando a sustentabilidade			1	1
Trabalho socio-ambiental	1			1
Divulgação da cidade de Imituba	1			1
TOTAL:	27	24	19	70

Tabela A11: Principais fragilidades do conselho da APA da Baleia Franca – por dimensões de análise

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Ponto negativo</i>	<i>ONGs</i>	<i>Usuários</i>	<i>Governamentais</i>	<i>Total</i>	<i>Total geral</i>	<i>Total geral (%)</i>
Legitimidade					0	0	0
Interação	Presença de conselheiros que só querem atrapalhar	1			1	8	10,8
	Pouca aproximação entre as pessoas / não trabalham juntos	2			2		
	Conflitos entre os membros / posições antagônicas			2	2		
	É muito radical		1		1		
	Desconfiança entre conselheiros		1		1		
	Visão curta de alguns		1		1		
Representação	Não representatividade de dois municípios (Jaguaruna e Florianópolis)	1			1	3	4,1
	Presença de entidades sem representação			1	1		
	Muito peso de algumas áreas geográficas e alguns setores		1		1		
Interesses	Conflitos de interesse / interesses difusos / defesa de interesses particulares	2		1	3	7	9,5
	Não acata o interesse da comunidade		1		1		
	Conselheiros sem comprometimento / sem compromisso		1	1	2		
	Desinteresse dos empresários		1		1		
Compromisso governamental	Recursos financeiros: Dependência ao Ibama / falta de / pouco	2	3	2	7	16	21,6
	Órgãos públicos: sem compromisso ambiental / faltam muito /	2	2	1	5		
	Falta de apoio efetivo dos órgãos ambientais	1			1		
	Autoritário / centralismo democrático / sovietação do poder		2		2		
	Falta fiscalização		1		1		
Comunicação						0	0
Aprendizagem	Falta de apoio técnico especializado / de informações para a tomada de decisões	1		1	2	12	16,2

	Não respeito à diversidade		1	1	2		
	Pouca consistência técnica	2			2		
	Falta de capacitação / conselheiros sem formação		6		6		
Processo de formação do conselho						0	0
Dinâmica	Falta de conselheiros	1	1	1	3	21	28,4
	Morosidade das decisões encaminhadas / baixa eficiência / falta efetivação	2	1	1	4		
	Dispersão temática / baixa objetividade	2		1	3		
	Pauta não cumprida no tempo			1	1		
	Longo período entre as reuniões	1			1		
	Reuniões muito longas	1			1		
	Falta de efetividade dos GTs	1			1		
	Falta de planejamento / falta de norte	2			2		
	Pouco tempo para discussão	1			1		
	Encontros só nos finais de semana			2	2		
	Reuniões longe	1			1		
	Intervenções indevidas			1	1		
Regras	Conselho ser apenas consultivo			1	1	7	9,5
	Falta de um cadastro das entidades			1	1		
	Plano de Manejo: falta de prioridade em relação ao PM / demora do PM		2	1	3		
	Muito grande / excesso de entidades		1	1	2		
Total de respostas		26	27	21	74	74	100%

Tabela A12: Principais aspectos positivos do conselho da APA da Baleia Franca – por dimensões de análise

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Ponto positivo</i>	<i>ONGs</i>	<i>Usuários</i>	<i>Governamentais</i>	<i>Total</i>	<i>Total geral</i>	<i>Total geral (%)</i>
Legitimidade	Conselheiros dão legitimidade		1			1	1,2
Interação	Democracia / exercício da cidadania / de participação	3	2	1	6	17	20,5
	Preocupação com a ética	1			1		
	Contatos interpessoais / possibilidade de integração / de relações interinstitucionais / troca de experiências / de vivências	1	3	3	7		
	O grupo é mais que o individual		1		1		
	Respeito entre todos	1			1		
	Solidariedade entre todos	1			1		
Representação	Representantes específicos: do Ibiraquera / do Farol / PBF / os pescadores / a Universidade / os líderes comunitários	3	2	2	7	11	13,3
	Qualidade dos conselheiros		1	1	2		
	Conselheiros participam ativamente das entidades que representam		1		1		
	Ampla representatividade			1	1		
Interesses	Interesse dos conselheiros / interesse de todos	1		1	2	7	8,4
	Participação intensa dos conselheiros / garra / vontade	2		2	4		
	Todos querem melhorar o meio ambiente		1		1		
Compromisso governamental	Equipe da APA / o Ibama / chefia da APA	2	2	1	5	7	8,4
	Transparência			2	2		
Comunicação	Comunicação em rede	1			1	2	2,4
	Espaço de informação	1			1		
Aprendizagem	Respeito à diversidade / presença de opiniões diversas / heterogeneidade / diversidade	3	2	2	7	16	19,3
	Bom nível de politização	2			2		

	Crescimento / empoderamento pessoal e coletivo		2	1	3		
	Capacitação / formação		2	1	3		
	Está dando esperança		1		1		
Processo de formação	Foi construído participativamente		1		1	1	1,2
Dinâmica	“Ancoras” de debate	2			2	16	19,3
	Discussões sérias / bons debates			2	2		
	Dinamismo			1	1		
	Reuniões em locais variados			1	1		
	Ambiente propício ao debate / bom ambiente de debate	1		3	4		
	Análise de diversos contextos / levanta os conflitos	1	1		2		
	As reuniões		1	1	2		
	Boa condução metodológica		1		1		
	GTs funcionando		1		1		
Regras	A sua existência		1		1	3	3,6
	O comitê executivo	1	1		2		
Outras respostas	Criação da RESEX	1			1	2	2,4
	A baleia como chamariz		1		1		
Total de respostas		28	29	26	83	83	100%

Tabela A13: Proposições para o conselho da APA da Baleia Franca – por dimensões de análise

<i>Dimensões de análise</i>	<i>Proposições</i>	<i>ONGs</i>	<i>Usuários</i>	<i>Governamentais</i>	<i>Total</i>	<i>Total geral</i>	<i>Total geral (%)</i>
Legitimidade	Fazer com que a comunidade confie na UC		1		1	1	0,8
Interação	Integrar as entidades / melhorar a aproximação / solidariedade entre os conselheiros / respeito mútuo / Melhorar as relações interinstitucionais	1	6	1	8	9	7,6
	Acabar com o radicalismo de alguns		1		1		
Representação	Buscar entidades de economia solidária	1			1	11	9,3
	Maior envolvimento dos conselheiros com suas bases		1		1		
	Articular com o Ministério das Minas e Energias		1		1		
	Trazer outras pessoas da instituição que representa / trazer os suplentes		2		2		
	Melhorar a representatividade / ser mais representativo / revisar a representatividade		3	1	4		
	Haver mais consultas à comunidade		1		1		
	Reforçar a responsabilidade de cada conselheiro				1		
Interesses	Maior envolvimento	1			1	4	3,4
	Acatar os interesses da comunidade		2		2		
	Perceber que conselho não é resolver problemas particulares			1	1		
Compromisso governamental	Órgãos públicos apoiarem mais / serem mais cobrados	1	1		2	13	11,0
	Manter a equipe da APA	1			1		
	Desideologização e desaparelhamento		1		1		
	Recursos: procurar outras fontes / criar GT / criar estrutura	3	1		4		
	Dar mais autonomia ao conselho	1			1		
	Maior fiscalização	3			3		
	Atender as demandas dos conselheiros	1			1		
Comunicação	Melhorar a comunicação / melhorar a disseminação da informação	2		2	4	7	5,9

	Utilizar mais os meios de comunicação do CG	1			1		
	Criar um jornal				1	1	
	Divulgar as reuniões na mídia				1	1	
Aprendizagem	Está no caminho certo, precisa de mais tempo para melhorar	1			2	3	20
	Capacitação / educação	4	4		2	10	16,9
	Enriquecer os debates com material didático / técnico	1				1	
	Respeito de todas as posições / ponderar as várias posições		1		1	2	
	Esforços de pesquisa	1				1	
	Estimular a troca de experiências		1			1	
	Envolver escolas		1			1	
	Discutir o papel do conselho				1	1	
Processo de formação do conselho							0
Dinâmica	Mais reuniões / maior regularidade / ser bimestral	4			1	5	39
	Mais apoio às CTs e GTs	1				1	33,1
	Mudar os conselheiros faltantes / punir os faltantes / fazer campanha com os faltantes	1	3			4	
	Discutir assuntos polêmicos na esfera judicial	1				1	
	Realizar reuniões nas três regiões / descentralizar as reuniões	1			1	2	
	Realizar reuniões nos dias úteis				1	1	
	Fomentar questões de debate / enriquecer o debate	2				2	
	Diminuir a pauta	1				1	
	Estabelecer rigorosamente o tempo de fala / controlar o tempo de fala	1			2	3	
	Definir prioridades / estabelecer um norte	2				2	

	Obter resultados concretos / sair do passivo para o ativo / sair dos discursos e colocar em prática / agilizar as decisões / ser mais prático	2	3	2	7		
	Fazer trabalhos de campo	1			1		
	Não mudar os integrantes do comitê executivo		1		1		
	Sempre participar		1		1		
	Ter períodos de confraternização		1		1		
	Criar estrutura de segurança, diante das ameaças		1		1		
	Criar projetos		1	1	2		
	Discutir encaminhamentos previamente às reuniões			1	1		
	Manter a dinâmica dos encontros			1	1		
	Exigir resultados dos GTs		1		1		
Regras	Utilizar o Ministério Público	1			1	11	9,3
	Priorizar o Plano de Manejo	2	2	3	7		
	Punição dos conselheiros que forem irregulares		1		1		
	Eliminar o viés proibitivo		1		1		
	Rever os critérios de seleção dos conselheiros			1	1		
Outras respostas	Inclusão social		2		2	3	2,5
	Desenvolvimento com sustentabilidade			1	1		
Total de respostas		43	46	29	118	118	100%