

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE
EMPRESAS – EBAPE

CONSELHOS GESTORES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:
CARACTERIZAÇÃO DA EFETIVIDADE NA PERSPECTIVA
DOS STAKEHOLDERS

AGNES CATARINA SERRA DANTAS

RIO DE JANEIRO

Setembro de 2015

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS – FGV

**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE
EMPRESAS – EBAPE**

AGNES CATARINA SERRA DANTAS

**CONSELHOS GESTORES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:
CARACTERIZAÇÃO DA EFETIVIDADE NA PERSPECTIVA
DOS STAKEHOLDERS**

**Dissertação de Mestrado apresentada à Escola
Brasileira de Administração Pública e de Empresas
(EBAPE) da Fundação Getulio Vargas como requisito
para a obtenção do título de Mestre em Administração
Pública.**

Orientador: Prof. Dr. Joaquim Rubens Fontes Filho

**Rio de Janeiro
Setembro de 2015**

Dantas, Agnes Catarina Serra

Conselhos gestores em unidades de conservação : caracterização da efetividade na perspectiva dos stakeholders / Agnes Catarina Serra Dantas. – 2015.

98 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Joaquim Rubens Fontes Filho.

Inclui bibliografia.

1. Gestão ambiental. 2. Administração pública – Aspectos sociais. 3. Políticas públicas – Participação do cidadão. 4. Política ambiental – Participação do cidadão. I. Fontes Filho, Joaquim Rubens. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 658.408

AGNES CATARINA SERRA DANTAS

**CONSELHOS GESTORES EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:
CARACTERIZAÇÃO DA EFETIVIDADE NA PERSPECTIVA DOS
STAKEHOLDERS.**

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 30/09/2015

Aprovada em:

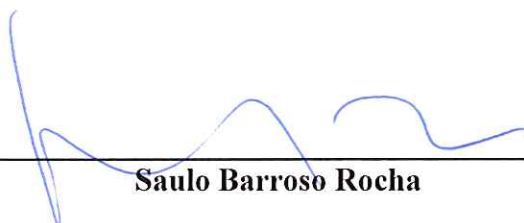
ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

A blue ink signature of Joaquim Rubens Fontes Filho, consisting of a large, stylized 'J' and 'F'.

Joaquim Rubens Fontes Filho
Orientador (a)

A blue ink signature of Thais Soares Kronemberger, written in a cursive style.

Thais Soares Kronemberger

A blue ink signature of Saulo Barroso Rocha, written in a cursive style.

Saulo Barroso Rocha

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos entrevistados que cederam um precioso tempo para que esse trabalho fosse possível - lamento meu compromisso com o sigilo. Fico lisonjeada com tudo o que aprendi, e com as pessoas e realidades incríveis que conheci. Foi uma honra.

Agradeço também ao meu mestre que, com muita paciência e sabedoria, assumiu o árduo trabalho que é me trazer de volta das divagações e viagens nas quais embarco sabe-lá-Deus-pra-onde. Obrigada, mestre, por me ajudar a descobrir o poder das perguntas certas.

Ao Luiz Gustavo M. Barbosa, meu ‘chefe’ e um grande amigo, que como um guru passou muitos dos melhores conselhos que já recebi – alguns confusos, mas todos sempre assertivos. Conduz minha teimosia com maestria e desvenda capacidades profissionais que eu duvidaria possuir. Muito obrigada por me entender com tanta clareza, mesmo entre neblina, e por não me deixar postergar essa conquista.

Ao amigos do Núcleo de Turismo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) - em especial Luciana Vianna, Natália El-Khoury, Thays Guimarães (conselhos metodológicos de alto nível), André Coelho (conselhos e fones de ouvido milagrosos), Airton Pereira, Marcel Levi e Fabíola-A-Pessoa-Barros – agradeço pelos constantes aprendizados, pela paciência e eterno apoio. Sou grata à FGV principalmente pelos amigos que ganhei para vida - Cristiane Rezende e Roberto Pascarella. Fontes de incentivo e de puxões-de-orelha sempre merecidos, me ajudam a reconstruir meus caminhos e a melhorar quem eu sou, diariamente. Obrigada principalmente por entender minhas escolhas e por estarem ao meu lado sem nunca julgá-las.

À minha família, agradeço por terem entendido minhas ausências, e às sobrinhas e afilhadas que perdoaram meus sumiços. Aos amigos que suspenderam convites para chope e rodas de samba, muito obrigada. À Aline Cesar e aos compadres Milena e Sérgio, um agradecimento especial por doses de jantar, patins e caminhadas que me resgataram do fundo do poço (rs) na hora certa. À Lara Franco por acreditar, como eu, no poder do tema e por me indicar fontes tão ricas de conhecimento.

Por último e mais importante, agradeço aos meus pais, Tarcísio e Edite Dantas. Mesmo sem troféus na educação formal e quase ninguém para orientá-los em seus caminhos, construíram os alicerces para que os filhos voassem alto. Dos ensinamentos, carrego os melhores: viver um dia de cada vez, com humildade e coração aberto. Cheguei até aqui por vocês e para vocês e passarei o resto da minha vida agradecendo-os pela pessoa na qual me tornei e à Deus por ter me dado vocês.

Encerro esse trabalho ciente de que engatinho na aventura de aprender - com a vida, com quem amo e com aqueles que ainda nem conheci. Com cicatrizes, vitórias, derrotas e sempre com muita energia, buscarei novas pesquisas e aprendizados pois ciclos se encerram para dar início a outros. Sempre, para melhor.

RESUMO

A participação de atores sociais na governabilidade e na aplicabilidade de políticas públicas no Brasil é tema recorrente em debates da gestão pública (SANTANA, 2011; TENÓRIO, 2002; NASCIMENTO, 1967), e tem sido defendida por organismos de defesa da sustentabilidade e da preservação ambiental como elemento imprescindível para a gestão de territórios naturais (VAN DE KERKHOF, 2006; UICN, 2011; HOCKINGS ET AL, 2006; BRASIL, 2013; ERVIN, 2003a; BRASIL, 2002; 2014). Para a política ambiental em vigência no Brasil, os conselhos gestores de políticas públicas, tradicionais espaços de consulta e controle social das políticas públicas, encontram-se legalmente institucionalizados como fóruns para garantir a participação de atores sociais na gestão das chamadas unidades de conservação, as UCs (BRASIL, 2000; 2002). Entretanto, o respaldo institucional não se traduz por si só em participação social na gestão destes territórios e o cenário é o de um grau reduzido de conselhos gestores em atividade. O presente trabalho assumiu o desafio de identificar os aspectos que caracterizam a efetividade dos conselhos gestores em sua atuação, sob a perspectiva dos atores que integram estes espaços. Para tanto, foi aplicada uma metodologia de caráter exploratório, adotando-se métodos de análise qualitativa a partir da aplicação de entrevistas semiestruturadas em profundidade. Com o apoio de especialistas em gestão socioambiental, identificou-se conselhos gestores apontados como referências por sua efetividade. E, a partir da perspectiva de especialistas e dos atores que integram tais conselhos gestores em atividade (*stakeholders*), foi possível compreender variáveis determinantes e fatores como instrumentos e dinâmicas que contribuem para uma atuação efetiva. Concluiu-se que o arcabouço legal e institucional que respalda a existência dos conselhos em unidades de conservação é significativo ao favorecer o envolvimento da sociedade civil, organizações sem fins lucrativos e poder público na gestão de áreas naturais, mas não se traduz por si só em conselhos gestores autônomos e em atividade como fóruns de consulta ou deliberação de questões de interesse para a gestão. Sob a ótica dos *stakeholders*, a efetividade engloba tanto as ações que geram resultados para a preservação e para o manejo sustentável dos recursos naturais quanto a própria capacidade de existir como um fórum legítimo de debates e de participação social local.

Palavras-chave: conselhos gestores; efetividade; participação social; gestão participativa; unidades de conservação; áreas naturais.

ABSTRACT

The participation of social stakeholders in governance and its functions in public policies is a permanent theme in public management discussions (SANTANA, 2011; TENÓRIO, 2002; NASCIMENTO, 1967). It has been advocated by development and protection agencies and environmental institutions as essential for the management of natural territories (VAN DE KERKHOF, 2006; IUCN, 2011; HOCKINGS ET AL, 2006; BRASIL, 2013; ERVIN, 2003a; BRASIL, 2002; 2014). For environmental policy in force in Brazil, the management councils of public policies - traditional consultation spaces and social control of public policies - are legally institutionalized as forums for ensuring participation of stakeholders in the management of so-called protected areas or “unidades de conservação” (BRASIL, 2000; 2002). However, institutional support does not translate itself in social participation in the management of these territories, and there’s a low level of management councils in activity. This work faced the challenge of identifying the effectiveness of management councils in natural protected area, from the perspective of the actors that compose these spaces in activity and that were identified as effective management councils. It was structured a qualitative study based on in-depth interviews to achieve that objective. From those actors perspective (stakeholders), it was possible to understand determinants and factors such as instruments and dynamics that contribute to effective actions. It was concluded that the legal and institutional framework that supports the existence of the councils in protected areas is significant to promote the involvement of civil society, non-profit organizations and public authorities in managing natural areas. However it does not guarantee the existence of management councils or consultation groups active in protected area management. From the perspective of stakeholders, the effectiveness encompasses both actions that generate results for the preservation and sustainable management of natural resources and the very ability to exist as a legitimate forum for debate and local social participation.

Keywords: management councils; public policies; social participation; participatory management; protected areas; natural areas.

SIGLAS

APA - Área de Proteção Ambiental
ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico
ARPA - Programa Áreas Protegidas da Amazônia
CDB - Convenção sobre Diversidade Biológica
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CT - Câmaras temáticas
EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
ESEC - Estação Ecológica
FLONA - Floresta Nacional
GT - Grupo de Trabalho
IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ISA - Instituto Socioambiental
UICN - União Internacional para Conservação da Natureza
MMA - Ministério do Meio Ambiente
ONG - Organização não governamental
PARNA - Parque Nacional
PM - Plano de Manejo
PNPS - Política Nacional de Participação Social
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RAPAM - Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management
REBIO - Reserva Biológica
RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural
RESEX - Reserva Extrativista
RVS - Refúgio da Vida Silvestre
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
TAC - Termo de Ajuste de Conduta
UC - Unidade de Conservação
UNDP - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
WWF - Fundo Internacional para a Natureza (World Wide Fund For Nature)
WCPA - Comissão Mundial de Áreas Protegidas da UICN

SUMÁRIO

1. Introdução	9
2. Contextualização	13
3. Referencial teórico.....	16
3.1 Governança e participação social: preceitos democráticos da gestão social	18
3.2 Conselhos gestores de políticas: participação democrática	20
3.3 Participação social e conselhos gestores em áreas naturais	23
3.3.1 Contexto histórico internacional.....	23
3.3.2 Conselhos gestores de áreas protegidas: o contexto brasileiro	28
3.3.3 Conselhos, participação e efetividade.....	35
3.3.4 O que dizem as métricas	39
4. Metodologia.....	42
4.1 Conceituação e definição da amostra.....	42
4.2 Aplicação das entrevistas	48
5. Análise das informações.....	57
6. Análise dos resultados	59
6.1 Conselhos gestores e ferramentas de gestão	59
6.2 Ambientes interno e externo: dinâmicas e instrumentos de atuação	61
6.3 Perspectivas dos efeitos e resultados dos conselhos	69
6.4 Deliberativo ou consultivo: contexto de efetividade	74
7. Considerações finais	77
8. Contribuições.....	81
9. Referências bibliográficas	83
10. Referenciais de apoio.....	91
Apêndices	90

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - UC federais com conselho gestor instaurado	16
FIGURA 2 - UC federais com conselho gestor ativo	16
FIGURA 3 - Elementos de avaliação da gestão (WCPA/IUCN)	96

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - N° de Unidades de Conservação no Brasil (2015) por tipo	14
QUADRO 2 - Comparativo das características de UC - Proteção Integral	90
QUADRO 3 - Comparativo das características de UCs – Uso Sustentável	91
QUADRO 4 - Estrutura lógico-conceitual do método Rappam	93
QUADRO 5 - Unidades de Conservação selecionadas para a investigação	50
QUADRO 6 - Estrutura lógica para aferição e suposições associadas.....	54
QUADRO 7 - Roteiros em estrutura lógica-não linear de abordagem.....	94
QUADRO 8 - Métricas que apoiaram a estruturação dos roteiros de entrevistas	95
QUADRO 9 - Categorias de análise.....	96

1. INTRODUÇÃO

A participação social tem sido entendida como instrumento de aplicação de políticas à luz da Constituição de 1988 e das decorrentes adaptações do ambiente de políticas públicas à convocação para a importância do envolvimento da sociedade civil prática legítima de exercício da democracia e da gestão social (TENÓRIO, 2002; COSTA, F., 2008; ARNSTEIN, 1969; POLICARPO; SANTOS, 2008; ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

O compartilhamento das responsabilidades de governo com outros agentes como sociedade civil e terceiro setor foi tema que dominou os discursos em defesa do Estado democrático e os referenciais de políticas públicas (MILANI, 2008, p. 558; COSTA, F., 2008; VAZ, 2011). Do final dos anos 1980, fase de redemocratização política no Brasil, ao início dos anos 2000, período de defesa por menor dicotomia entre público e privado (PETERS E PIERRE, 1998; OSBORNE, 2010), a participação social na definição e aplicação de políticas públicas vem sendo abordada por teóricos de ciência política, sociologia, economia e administração pública como uma consequência desse redimensionamento do papel do Estado e como processo da gestão social (TENÓRIO, 2002; SANTANA, 2011; NASCIMENTO, 1967). Pela participação, dar-se-ia a prática da cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2002, p. 209).

Os debates em prol do envolvimento da sociedade civil e demais atores em conselhos de políticas avançaram com igual intensidade acerca da construção e da aplicabilidade das políticas globais da temática ambiental, com o entendimento de que responsabilidades e compromissos deveriam ser assumidos por todos os atores sociais (BONFIM, 2008; BURSZTYN; BURSZTYN, 2012; OSTROM, 1999; 2004). Apesar das polemicas defesas dos direitos de propriedade, da escassez de recursos, e de distintos regimes de apropriação (OSTROM, 2004; POLICARPO; SANTOS, 2008) ganharam força os argumentos de que a gestão compartilhada e participativa de recursos naturais de uso comum devem prevalecer como modo sustentável de apropriação e de gestão de recursos naturais de uso comum: do contrário, o desfrute da natureza não se daria nem pelas gerações presentes nem pelas chamadas gerações futuras (BRASIL, 1988 art. 225; BRASIL, 2000, p. 8; OSTROM, 1999; ERVIN, 2003a; MMA, 2014).

Nas áreas protegidas em território brasileiro, a participação dos atores sociais está instituída nas normas e diretrizes que regulamentam as áreas protegidas (BRASIL, 2000; 2002). Especificamente em unidades de conservação (UCs), territórios naturais criados por lei para ampliar a conservação restringindo a ocupação humana ou para permitir uma convivência sustentável (BRASIL, 2000), os conselhos gestores de políticas públicas em UCs adquirem a forma e a força de fóruns consultivos ou deliberativos. Estes espaços, foco principal de interesse dessa pesquisa, são instituídos e protegidos por um arcabouço legal de decretos e instrumentos normativos que regem a sua criação e a sua função no apoio à gestão destes territórios. Pelas letras da lei que dá base a uma política nacional ambiental (BRASIL, 2002), os conselhos gestores de unidades de conservação são ao mesmo tempo instrumentos de apoio a tomada de decisão e ambientes democráticos para o alcance dos objetivos da preservação e de uso ou manejo (BRASIL, 2014; PALMIERI; VERISSIMO, 2009).

Apesar desse respaldo legal e institucional, e do aparente grau de importância e de representatividade dos conselhos gestores de políticas em territórios naturais, menos da metade das mais de 300 unidades de conservação administradas pela União, e espalhadas em todo o território nacional, mantem um conselho gestor instituído e atuante (BRASIL, 2011). A partir da inquietação de que o arcabouço legal e institucional para a instauração destas instâncias participativas pode não garantir a existência e a atuação dos conselhos gestores como agentes sociais em uma unidade de conservação, estruturou-se a pergunta-problema: o que caracteriza a efetividade dos conselhos gestores em unidades de conservação? Que aspectos os classificam como instâncias participativas no apoio à gestão de territórios naturais?

Portanto, o objetivo geral desse trabalho, é identificar tanto os aspectos que configuram conselhos gestores efetivos no apoio a gestão de unidades de conservação como aqueles que podem caracterizar a efetividade destes espaços. Na busca pela compreensão destes aspectos espera-se ainda alcançar objetivos específicos, tais como identificar um conjunto de instrumentos e de dinâmicas de operação que podem conduzir conselhos gestores de unidades de conservação à efetividade de atuação. Para atingir esse objetivo e os objetivos específicos derivados dele, procurou-se – de forma qualitativa e empírica – reunir evidências a partir da perspectiva dos atores sociais que integram conselhos gestores de unidades de conservação e de especialistas em gestão socioambiental que atuam nestas instâncias em áreas protegidas – classificados nesse trabalho como *stakeholders*.

Ao explorar de forma empírica a operação de conselhos gestores em territórios naturais, em especial sob a ótica de espaços participativos apontados como efetivos, é ampliada a compreensão acerca destes espaços de exercício da democracia participativa - consultiva ou deliberativa - e das dinâmicas que os mantêm funcionais na relação com a gestão dos territórios naturais. Parte-se do princípio de que, quando há atividade regular, conselhos gestores de políticas atuam de modo a gerar efeitos positivos para as unidades de conservação (PALMIERI; VERÍSSIMO, 2009).

Para a compreensão de tais fatores, foi realizada uma extensa pesquisa em referenciais teóricos nacionais e internacionais. Em complemento a estas evidências, e para uma análise mais aprofundada dos aspectos empíricos do cenário de atuação dos conselhos gestores de UC, foram aplicadas primeiramente entrevistas semiestruturadas primeiramente a especialistas em gestão de unidades de conservação e em participação de atores sociais em áreas naturais - a chamada gestão participativa (MMA, 2014; NEIVA ET AL, 2013). Conselheiros e gestores de unidades de conservação administradas pela União – recorte de análise desse trabalho - foram entrevistados em seguida como amostra de uma aparente minoria de instâncias em atividade (BRASIL, 2011), selecionados a partir da indicação dos especialistas. A consulta aos especialistas permitiu, ainda, agregar à pesquisa perspectivas e variáveis do que, sob a ótica destes atores, pode conduzir conselhos gestores a uma atuação efetiva em territórios naturais.

O presente trabalho se propôs, portanto, a identificar não a efetividade *stricto sensu*, mas caracterizar a efetividade dos conselhos gestores sob a ótica dos atores sociais envolvidos com estes ambientes participativos (*stakeholders*).

Será possível perceber a seguir, portanto, que foram exploradas referenciais acadêmicos e aspectos empíricos de atores sociais. Encontram-se expostos, na primeira parte desse trabalho, referenciais de gestão pública que contextualizam a relevância da participação social, sob a ótica da governança, e remetem aos desdobramentos históricos que deram destaque aos conselhos gestores de políticas públicas, como instâncias de caráter participativo e de exercício da cidadania deliberativa (TENORIO, 2002; PIRES, 2011; AVRITZER, 2011). Tal referencial faz sentido, uma vez que os conselhos gestores de políticas em análise nesse trabalho encontram-se englobados pela gestão pública das áreas naturais protegidas.

São apontados, em seguida, as diretrizes e os debates globais de sustentabilidade e meio ambiente que conduziram diversos países, dentre eles o Brasil, à institucionalização dos conselhos gestores de unidades de conservação como ambiente de atuação democrática na aplicação das políticas ambientais. Nesse contexto encontram-se descritas a política ambiental brasileira e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o SNUC (BRASIL, 2000), suporte legal para a participação social em territórios naturais.

No capítulo posterior, são expostos referenciais teóricos e técnicos que deixam claro a inquietação das tentativas nacionais e internacionais de mensuração da efetividade da participação social em geral, e da efetividade da gestão de unidades de conservação no Brasil e em diversos países. Deles são extraídas distintas contribuições pois, assim como os especialistas consultados, as métricas abordam, direta ou indiretamente, a influência dos conselhos gestores para tal efetividade (HOCKINGS ET AL, 2006; ERVIN, 2003b; MMA, 2007; STOLTON, 2007; GUIJT; GAVENTA, 1998).

A seguir, no capítulo referente à metodologia que norteia esse trabalho, encontram-se organizados os métodos, processos e etapas adotados para extrair, das perspectivas dos agentes de interesse, os fatores que podem conduzir conselhos gestores de unidades de conservação a serem bem-sucedidos em sua atuação. Da mesma forma, busca-se dimensionar os constructos aplicados à pesquisa – uma dimensão, ainda que estreita, das tentativas de caracterizar a efetividade destes espaços de apoio à gestão.

Por fim, e como resultado dos insumos extraídos e referenciais consultados, tem-se a conclusão e as contribuições para a compreensão dos aspectos que configuram conselhos gestores efetivos dentre um cenário de espaços inativos de participação social. Constatou-se, de modo empírico e à luz das limitações impostas pelas realidades presentes em cada território analisado, que os conselhos gestores de unidades de conservação podem se configurar em ambientes efetivos de participação social representativa e democrática, e como instrumentos necessários para apoiar e validar tomadas de decisão na gestão de áreas protegidas. Isto é, sob a perspectiva dos *stakeholders*, a adoção de ferramentas de mobilização, comunicação e capacitação, e de dinâmicas de envolvimento de agentes sociais externos ao conselho nos interesses comuns à unidade de conservação podem conduzir estas instâncias à geração de resultados – sejam eles para a preservação ambiental sejam para os atores e instituições impactadas direta ou indiretamente pela existência do território. E que, apesar de constatadas variáveis desfavoráveis à efetividade

e gargalos para a estruturação dos conselhos gestores, é destacada a importância destas instâncias como ambientes de participação social em unidades de conservação – independentemente de seu caráter consultivo ou deliberativo.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

Na onda dos debates político-econômicos e técnico-acadêmicos que se desdobraram após a chancela da Constituição em 1988, conselhos gestores de políticas públicas foram disseminados de modo a garantir o envolvimento de múltiplos atores nas deliberações de saúde, educação, assistência social (PIRES, 2011; AVRITZER, 2011). Em 1999, havia 27 mil conselhos no país – uma média de quase cinco por município em um universo de pouco mais de quatro mil cidades – e, em 2001, os conselhos de amplitude nacional como os de saúde só não estavam presentes em 2% dos municípios (IPEA, 2015).

No Brasil, o envolvimento dos atores sociais nas questões relacionadas às áreas naturais é um fator reconhecido como fundamental para a gestão efetiva de unidades de conservação e para que seja definida a eficácia da gestão de uma área natural em diversos países (UICN, 2011; HOCKINGS ET AL, 2006; BRASIL, 2013; ERVIN, 2003a; REGA; BALDIZZONE, 2014). Além dos conselhos gestores consultivos ou deliberativos, a diretriz do envolvimento de atores sociais em territórios naturais como recursos de apoio à gestão também pode ser aplicada por meio da atuação de voluntários ou de agentes não governamentais (BRASIL, 2002).

O território brasileiro possui 1.940 unidades de conservação em territórios delimitados e geridos pelos governos federal, estadual e municipal que totalizavam mais de 1.550.000 quilômetros quadrados de áreas protegidas - segundo dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC (Quadro 1). Desse universo, 600 UCs de gestão estadual, 2.700 de gestão municipal (IBGE, 2005), além de cerca de 800 reservas particulares, totalizando aproximadamente 1,4 milhão de km² (GURGEL ET AL, 2009).

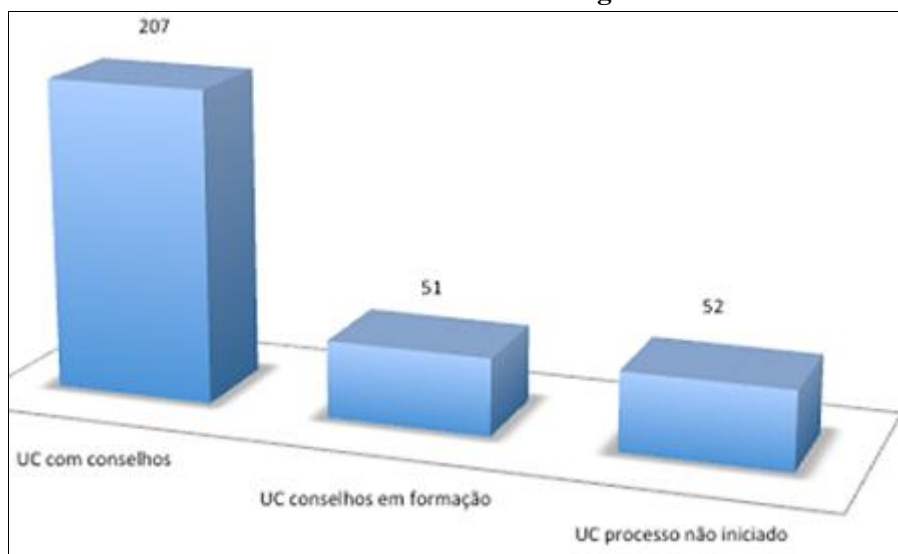
**QUADRO 1 – Nº de Unidades de Conservação no Brasil (2015) por categoria
Uso Sustentável e Proteção Integral**

Uso Sustentável	Esfera administrativa			
	Federal	Estadual	Municipal	Total
	Nº	Nº	Nº	Nº
Floresta Nacional / Estadual / Municipal	65	39	0	104
Reserva Extrativista (Resex)	62	28	0	90
Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	2	29	5	36
Reserva de Fauna	0	0	0	0
Área de Proteção Ambiental (APA)	32	185	77	294
Área de Relevante Interesse Ecológico (Arie)	16	24	8	48
Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)	634	147	1	782
Total Uso Sustentável	811	452	91	1354
Proteção Integral	Federal	Estadual	Municipal	Total
	Nº	Nº	Nº	Nº
	Nº	Nº	Nº	Nº
Estação Ecológica	32	58	1	91
Monumento Natural	3	28	11	42
Parque Nacional / Estadual / Municipal	71	195	95	361
Refúgio de Vida Silvestre	7	24	1	32
Reserva Biológica	30	24	6	60
Total Proteção Integral	143	329	114	586

Fonte: Elaborado pela autora, 2015, com dados do CNUC/MMA
(www.mma.gov.br/cadastro_uc). Atualizada em: 17/02/2015

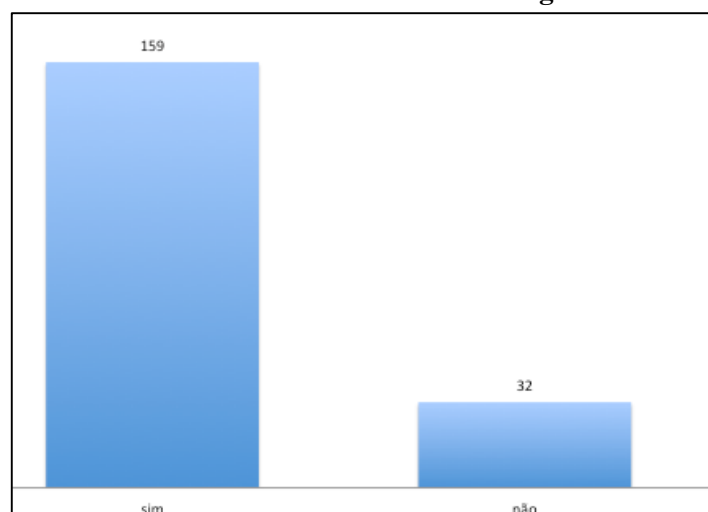
Mas, apesar de a participação de atores sociais em espaços democráticos de consulta ou de deliberação, caracterizados como conselhos gestores de políticas públicas – os conselhos gestores de Unidades de Conservação –, a recomendação de implementação destes espaços de interação e de apoio a gestão (BRASIL, 2002) não configura isoladamente premissas para uma ação efetiva de democracia representativa ou participativa. Em 2011, das 310 Unidades de Conservação federais existentes, 207 afirmavam apresentar conselho, sendo que em apenas 159 o conselho encontrava-se ativo (Figuras 1 e 2) tendo havido pelo menos uma reunião no ano anterior (ICMBIO, 2011, p. 25).

FIGURA 1 - UC federais com conselho gestor instaurado



Fonte: Elaborado pela autora com dados de BRASIL, 2011 (310 UCs)

FIGURA 2 - UC federais com conselho gestor ativo



Fonte: Elaborado pela autora com dados de BRASIL, 2011 (310 UCs)

No contexto em que o presente trabalho de pesquisa foi realizado, o país detinha 320 unidades de conservação sob a gestão do governo federal por meio do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio), órgão subordinado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Organizações não governamentais brasileiras, ligadas ao meio ambiente e a órgãos internacionais de defesa da sustentabilidade socioambiental estimam que menos de 10% das unidades de conservação do País possuem plano de manejo, considerado instrumento

de gestão fundamental por determinar como devem ser realizadas as atividades de preservação, conservação e de uso público de tais espaços (ISA, 2012; SEMEIA, 2014).

É possível reconhecer as iniciativas do governo federal que, por meio do órgão gestor dos territórios naturais, promove capacitações e fomento ao envolvimento de atores sociais nas discussões acerca da gestão das unidades de conservação (MMA, 2014; ICMBIO, 2015a), mas ainda é restrito o universo de instâncias participativas que se estabelecem e mantêm atuação para a gestão destes territórios – cenário que se constitui em uma justificativa para a investigação proposta nesse trabalho.

O trabalho pretende, como contribuição, ampliar a compreensão acerca das realidades que circundam os ambientes dos conselhos gestores e os aspectos relacionados à gestão participativa em unidades de conservação no País que conduzem à efetividade - sob a ótica dos atores interessados (*stakeholders*) – dessa participação social.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Governança e participação social: preceitos democráticos da gestão social

Os anos de ditadura militar e de cerceamento dos direitos civis no Brasil, que antecederam a década de 1990, foram marcados por propostas em prol de uma reforma administrativa no governo central que abrangesse os interesses da sociedade civil (COSTA, F. 2008; MILANI, 2008). As assembleias constituintes e os movimentos sociais defendiam a descentralização das ações administrativas e demandavam por uma participação social e política dos cidadãos nas definições das política pública (MILANI, 2008, p. 856). O Brasil passava por um processo de redemocratização em que afloravam os preceitos do envolvimento social na gestão pública e o amparo a vontade de um indivíduo-cidadão. Era pulsante demanda pela formulação de políticas em prol do chamado bem comum por meio de uma abordagem mais participativa de cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2002). Clamava-se, nos debates constituintes, a institucionalização de uma governança que dedicasse importância aos mais diversos atores privados e públicos - representantes estatais, da sociedade civil e prestadores de serviços públicos – e que fosse capaz de tornar

o processo decisório “mais permeável aos diversos interesses implicados na elaboração e execução das políticas públicas” (ALMEIDA; TAGABITA, 2012, p. 69).

A Constituição de 1988 foi o documento considerado marco para esse ganho de representatividade da participação social dos discursos democráticos por defender a ampliação dos direitos de cidadania e dos mecanismos de inclusão política e participação. Traz preceitos constitucionais que pregam a participação social e a descentralização como meios para o exercício da democracia.

“[...] é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho.” (BRASIL, 1988, Inciso IV, art. 8º)

“A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, [...]” (BRASIL, 1988, art. 187º)

“[...] participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” (BRASIL, 1988, Inciso II, art. 204º).

Espera-se, desde então, que os atores sociais sejam envolvidos nas decisões em espaços públicos em que a cidadania seja exercida de forma legítima (TATAGIBA, 2005; OLIVEIRA ET AL, 2010; ALMEIDA; TATAGIBA, 2012; AVRITZER, 2011). Fomentou-se que o cidadão e a sociedade civil sejam representados e reconhecidos pelo exercício de distintos papéis - como indivíduo social ou como instituição propriamente dita - em espaços conquistados e formalmente instituídos para o exercício de direitos civis (BRASIL, 1988; TENÓRIO, 2002; PIRES, 2011; AVRITZER, 2011).

A Constituição chancelou, portanto, a democratização da esfera pública (COSTA, F. 2008, p. 859) dando margem a se estabelecer maior envolvimento da sociedade civil organizada na gestão pública. Ao estabelecer um paralelo possível para uma gestão mais voltada aos anseios dos atores sociais, Tenório (2002) propõe a conceituação da gestão social, segundo a qual a participação social é abordada como ação necessária para o exercício da cidadania deliberativa na gestão social. Em defesa das teorias de Guerreiro Ramos e dos acadêmicos da chamada Escola de Frankfurt, Tenório (2002) delineia o conceito de gestão social como o resultado do discurso e da prática da cidadania, que deve atender, por meio da esfera pública, o “bem comum da sociedade” (2002, p. 114). Em oposição a gestão estratégica, em que os atores sociais objetivam “o adversário” em um

ambiente de interesses privados, a gestão social estaria voltada aos processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, e da igualdade participativa.

O consenso pelo bem comum seria alcançado por uma ação de atores sociais do tipo “comunicativa, ao invés de uma ação social do tipo estratégica”, o que resultaria em decisões legítimas (p. 120). O gerenciamento resultante da gestão social, segundo o autor, é um gerenciamento mais participativo, uma vez que o processo é exercido por meio de diferentes atores sociais. Ao aplicar a racionalidade comunicativa e buscar a construção ou de um consenso ou de uma verdade (HABERMAS, 1995, *apud* TENÓRIO, 2002, p.130) os atores da gestão social seriam cidadãos que atuam em um modelo de deliberação, isto é, agentes capazes de buscar o entendimento e um consenso - o que o autor chama de “cidadania deliberativa” (2002, p. 130), uma das definições que constrói seu conceito de gestão social, é o processo participativo em que os cidadãos, já não unicamente voltados aos seus interesses privados, deliberam baseados essencialmente no entendimento entre as partes, e não no convencimento ou na negociação, na gestão estratégica.

Assim é possível inferir que a participação social é o processo pelo qual se dá na prática a cidadania deliberativa na chamada Esfera Pública (TENÓRIO, 2008, p. 171). A gestão social se torna viável, portanto, como o resultado de uma ação gerencial dialógica, em que um cidadão de forma deliberativa se enxerga como um sujeito social na relação Sociedade-Estado. Esse ator social toma conhecimento da “substância social do seu papel na organização da sociedade” e percebe-se como uma presença ativa “nos destinos de sua comunidade” (TENÓRIO, 2002, p. 131). O chamado “interesse público bem compreendido” surgiria, portanto, como um resultado da intercessão das dimensões Estado – interesse público estatal –, sociedade civil organizada – interesse público não estatal – e Mercado – interesse público *versus* privado (ZWICK; PEREIRA, 2012).

Ao estabelecer direitos de representatividade aos cidadãos como indivíduos ou organizados em instituições e arranjos representativos da sociedade, os preceitos da Constituição tornam possível a democracia participativa ou o chamado controle social, isto é, o entendimento de que se evoca a descentralização de poder (CARDOSO; NUNES, 2015) e se abre espaço para que haja uma parceria, um novo compromisso entre o poder público e a população. Essa nova relação garantiria “a construção de saídas para o desenvolvimento econômico e social do país” (2015, p. 7).

Em paralelo ao contexto histórico nacional, e nos referenciais de governança, esse controle social é parte de um contexto em que o Estado nacional e as estruturas que compõem a gestão pública são apontados como insuficientes para atender, como únicos possíveis, as crescentes demandas econômicas e sociais (OSBORNE, 2010; PETERS; PIERRE, 1998). Com base em um extenso arcabouço teórico, Peters e Pierre (1998) defendem uma distribuição de papéis, recursos, poderes e instrumentos de gestão entre distintos agentes públicos, privados e sociais, na constituição de um modelo de governança estabelecido a partir da relação entre estes diversos atores (1998, p. 225). Nesse cenário, o Estado não perderia totalmente o controle das definições de políticas, nem se tornaria impotente como Estado gerencial, reduzindo sua capacidade de controle direto e autoritário para passar a exercer, em seu lugar, a capacidade de influência (p. 226). Dessa forma, dentre outros aspectos, a governança é estabelecida como resultante da interação dos atores – o Estado dentre eles – em uma rede de relações que busca como resultado um bem ou serviço público. Isto é, enquanto Osborne (2010) vislumbra uma gestão pública geradora de bens e serviços mais eficientes, delegando poderes a novos atores, para Peters e Pierre (1998), a governança é essencialmente uma teoria democrática, que valoriza os processos e as relações estabelecidas entre as instituições, sua participação e envolvimento (1998, p. 231).

Contemporâneo de Osborne (2010) e Peters e Pierre (1998), Kooiman (1999) congrega as mais diversas abordagens de governança para reforçar a importância do envolvimento de múltiplos atores e instâncias na busca por novas formas de lidar com questões de interesse social. Conceitua esse entendimento como governança político-social ou governança interativa. Para Kooiman (2009), a governança é estabelecida por arranjos interativos em que atores públicos e privados atuam de forma participativa na solução de problemas sociais ou na criação de oportunidades sociais em atendimento às instituições ou atores envolvidos por essa governança (1999, p. 70). Nesse contexto, a governança ambiental, defendida como governança socioambiental, se aproximaria destes conceitos na definição de políticas ambientais baseadas nos princípios da participação social.

As conquistas registradas nesse contexto histórico e defendidas em referenciais teóricos de participação social e governança são importantes contribuições para, mais adiante, compreendermos como pode se dar a efetividade de conselhos gestores de UCs e sua contribuição para a gestão dos territórios naturais.

A evocação para a importância de se estabelecer parcerias e compromissos entre o poder público, instituições privadas e a sociedade civil – organizada ou não – refletiu-se na institucionalização da participação por meio da vasta instauração de instâncias participativas (IPs) e de ambientes de exercício do debate (MILANI, 2008) e da explanação de proposições para o incremento e implantação de políticas públicas. Conselhos gestores de políticas, arenas de orçamento participativo (OPs) e de planos diretores municipais, fóruns temáticos, movimentos sociais e organizações não governamentais (PIRES, 2011; AVRITZER, 2011) tem sido adotados desde a década de 1990 (MILANI, 2008; VAZ, 1999).

Segundo Oliveira *et al* (2010), estes espaços e instituições são “preciosos exemplos do avanço da sociedade civil e do Estado para uma esfera pública nos moldes habermasianos” (2010, p. 9). Por se constituírem em espaços de debate e deliberação, são importantes ambientes para a construção de uma institucionalização democrática (TATAGIBA, 2005). Whitmarsh et al (2009) classificam como “virtudes” os valores que podem ser gerados a partir do envolvimento de atores sociais em um processo participativo de tomada de decisão. Ao relatarem as experiências resultantes da participação de agentes europeus na estruturação de avaliações de sustentabilidade, alegam que o processo participativo gera cidadãos mais capazes de se envolver em questões de interesse, legitimidade nas decisões tomadas e experiências adquiridas durante o processo de aprendizagem com vistas a experiências futuras (WHITMARSH ET AL, 2009).

3.2 Conselhos gestores de políticas: participação democrática

A instauração de conselhos gestores de políticas em setores como saúde, educação, cultura e assistência social se deu nesse contexto histórico comum aos países da América Latina (MILANI, 2008; VAZ, 2011). Instituições como Banco Mundial, Organização das Nações Unidas e governos centrais de diversos países tem adotado ou defendido os conselhos gestores de políticas como um modelo de instituição de participação deliberativa e representatividade democrática nas últimas décadas (CUNHA, 2002).

Ao representar uma instância democrática e descentralizada de participação da sociedade civil em questões locais, os conselhos gestores de políticas públicas ganharam espaço e

importância como ambiente de representatividade da sociedade brasileira da definição de políticas (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Ainda que se estabeleçam discussões acerca de sua efetividade, é fato que a disseminação destas instituições nas mais diversas escalas setoriais consagra a sua representatividade para a implementação de políticas públicas (TATAGIBA, 2005; PIRES, 2011; AVRITZER, 2011; GOMES, 2013)

Ao analisar as explanações de Mário Fuks, Renato Perissinotto e Nelson Souza sobre os conselhos gestores de políticas públicas em Curitiba e no Paraná, Tatagiba (2005) entende que os conselhos gestores são instituídos como espaços democráticos para servirem à participação e ao controle social. Ressalta, entretanto, que são distantes de seu papel efetivamente deliberativo. Diversos motivos levariam os conselhos a terem papéis mais reativos do que propositivos, dentre eles estão a tendência de atuarem como espelhos que podem refletir “as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes” (2005, p. 209).

Ao versar sobre o conselheiro no processo de governança social, Costa (2008) aponta que ao atuar em deliberações ou outras atribuições nos conselhos de políticas públicas, é esperado desse ator o papel de “um cidadão capaz de reconhecer as diferenças e de debater ideias com base em vários pontos de vista, muitas vezes contraditórios e paradoxais, antes de tomar uma decisão” (2008, p. 45). Ser conselheiro é, portanto, se interessar e se envolver com questões sociais, colocando-se “a serviço da comunidade para identificar e clarear [...] interesses ligados a uma decisão política que vai interferir na vida da cidade, do estado e do País” (p. 46).

Para caracterizar os conselhos envolvidos na educação, Gohn (2002) faz uma breve regressão na história para destacar que os conselhos deixaram de ser espaços de deliberação social para atuarem como integrantes do Estado democrático na Europa na década de 1970. No Brasil, antes da institucionalização dos conselhos gestores como espaços de debate e de implementação de políticas públicas, os conselhos setoriais, de cunho social e de debates orçamentários fomentavam a participação social às prévias da promulgação da Constituição de 1988 (2002, p. 11). Quando cancelados pela Carta Magna e tendo como princípio a cidadania, os conselhos gestores adquiriram força, ao longo da década de 1990, nas leis orgânicas específicas de setores como saúde e educação, tendo a atuação dos conselhos o caráter deliberativo, de exercício da democracia participativa através de composição paritária entre o poder Executivo e instituições da

sociedade civil. Passaram a ser instaurados em caráter interinstitucional como estruturas colegiadas representantes dos mais diversos setores e níveis das administrações (federal, municipal ou estadual) seja para a atuação participativa na definição de ações e serviços públicos seja para a discussão dos interesses da comunidade em temas como meio ambiente e patrimônio ou ainda de grupos e camadas sociais específicas, como defesa da mulher, das crianças, etc. (GOHN, 2002, p. 12).

Os conselhos gestores de políticas ganharam força no Brasil, portanto, a partir das décadas de 1980 e 1990, principalmente como efeito consequente dos discursos de defesa da participação e do princípio incentivador da Constituição que valoriza a gestão compartilhada das políticas públicas entre estado e sociedade civil (ROMAO; MARTELLI, 2013). Segundo dados do IBGE (IPEA, 2015), havia 27 mil conselhos municipais instaurados no país em 1999, uma média de quase cinco por município, sendo que comparativamente entre 1999 e 2012 a maior presença de conselhos foi constatada nos temas educação, direitos da criança e do adolescente, saúde e meio ambiente. De acordo com o instituto, a expansão dos conselhos guarda relação com a obrigatoriedade de estruturação de instâncias para o recebimento de verbas federais – porém o presente trabalho não tem a pretensão de avançar nessa investigação.

O decorrente aumento no número de conselhos gestores implementados despertou o interesse de acadêmicos e especialistas em ciências sociais por análises mais aprofundadas sobre esse fenômeno, o que gerou trabalhos que relacionavam o aumento da participação política e o aumento “das potencialidades de redistribuição de recursos específicos” (VAZ, 2011, p. 93) ou de aumento do aprendizado democrático, foco dos trabalhos especialmente ao fim da década de 1990 (AVRITZEL, 2013; VAZ, 2011).

Num segundo momento, passou-se à preocupação em dimensionar se as instituições participativas efetivamente contribuem ou influenciam as decisões, seja por meio da representatividade ou do processo de tomada de decisão. A literatura passou a registrar um sem número de análises e estudos acerca dos possíveis limites de se atribuir efetividade as instâncias participativas como alternativas “salvadoras” para democracia representativa. A efetividade das instituições participativas (PIRES, 2011) entrou para a pauta de artigos e trabalhos de ciências sociais e administração pública, seja por conta de questionamentos acerca dos movimentos do envolvimento de múltiplos atores - a

participação social “a grosso modo” – seja sob a perspectiva da implementação de políticas públicas (VAZ, 2011, p. 91).

Como foi possível compreender, para a gestão pública os conselhos gestores de políticas são assinalados também como espaços de gestão social, uma vez que a gestão pública é por vezes indicada como sendo uma “administração pública ampliada” (ZWICK; PEREIRA, 2012), entendimento a ser mais explorado no contexto da importância dos conselhos gestores para as unidades de conservação.

Na aplicação do presente trabalho e na tentativa de compreender os aspectos que configuram a efetividade de conselhos gestores de unidades de conservação, tais perspectivas tornam-se importantes para a identificação desses elementos, haja vista que, como será possível constatar mais adiante, os conselhos gestores de territórios naturais federais (unidades de análise desse trabalho) são apontados como fóruns participativos no apoio a tomada de decisão para a gestão de áreas naturais, contando com representação de agentes sociais públicos, da comunidade local e de instituições não governamentais e privadas.

3.3 Participação social e conselhos gestores em áreas naturais

3.3.1 Contexto histórico internacional

Inserida nos debates internacionais da importância da governança ampliada aos atores sociais, a participação da sociedade nas definições de assuntos referentes a preservação de recursos naturais também compõe uma abordagem contemporânea de perspectiva democrática que, há pelo menos seis décadas, fortalece as discussões acerca do meio ambiente e da sustentabilidade do atual modo de vida da população de bilhões de habitantes (ARNSTEIN, 1969; PALMIERI; VERISSIMO, 2009; UICN, 2010; BURSZTYN; BURSZTYN, 2012). Inúmeros trabalhos acadêmicos e debates globais contribuíram para a consagração do entendimento atual de que a participação e a conscientização dos cidadãos são aspectos críticos para o planejamento e gestão de recursos naturais (OSTRON, 2002; VAN DE KERKHOF, 2006).

Se esse conjunto de debates fosse organizado em uma linha do tempo da temática ambiental nas políticas globais, destacar-se-iam três fases representativas (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012; ERVIN, 2013a; VIEIRA; BERKES; SEIXAS, 2005). O período

caracterizado como desenvolvimentista, que compreende o início dos anos 1930 até meados dos anos 1960, contextualiza uma primeira fase da história das políticas ambientais em que imperavam a economia e o modo de vida das maiores nações do planeta, estímulos estatais ao crescimento econômico e a expansão da fronteira agrícola. Nesse período, o meio ambiente era algum espaço aparentemente distante ou livre de efeitos colaterais dos avanços econômicos e sociais (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 232).

Uma segunda fase majoritariamente dominada por discursos preservacionistas e de conflitos entre desenvolvimento econômico e conservação da natureza, compreende o período entre 1964 até o início da década de 1990. Nessa etapa a maioria dos argumentos dos formadores de opinião em defesa do meio ambiente e em política externa polarizavam opiniões em extremos opostos (UICN, 2010; MMA, 2000). Foi quando, segundo Bursztyn e Bursztyn (2012) “cada um buscava cuidar do seu próprio quintal” (2012, p. 312).

Uma terceira fase, classificada como o conjunto dos anos de 1990 até os dias atuais, e sob o contexto da globalização sendo marcada pela deterioração da capacidade intervencionista do Estado, dos avanços legislativos e regulatórios e pela necessidade de descentralização de esforços com o envolvimento de instituições do terceiro setor¹.

No chamado primeiro período, decorrer da década de 1960, a gestão de áreas de uso comum foi um dos objetos de debates mais cercados por polêmicas em defesa dos direitos de propriedade, da escassez de recursos e de distintos regimes de apropriação (VIEIRA, BERKES; SEIXAS, 2005; FEENY, 1994, apud POLICARPO; SANTOS, 2008). O artigo publicado em 1968 por Garrett Hardin – “The Tragedy of commons”, mais comumente traduzido como “a tragédia dos comuns” ou a “tragédia do livre acesso” (POLICARPO; SANTOS, 2008, p. 73) – vem sendo referenciado como um dos marcos que conduziu à gestão centralizada de territórios naturais nas mãos da iniciativa privada ou, no caso do Brasil, de autoridades governamentais. Ao mesmo tempo, o artigo é considerado o estopim para o avanço no entendimento de que é possível gerir e proteger recursos naturais de uso comum.

¹ Para mais informações sobre governança ambiental internacional, o histórico da crise ambiental global e acordos internacionais, consulte Bursztyn e Bursztyn, 2012.

Em resumo, Hardin (HARDIN, 1968; Hardin, 1968 *apud* OSTROM, 1999, p. 493) argumenta que todo recurso de uso comum estaria fadado a ser degradado ou a servir de alvo de disputas irracionais. A justificativa seria a tendência egoísta dos seres humanos de se comportar diante de recursos comuns em busca de vantagens, do lucro ou o benefício próprio. Perante sua incapacidade de dimensionar o uso mensurado e diante do livre acesso aos recursos, a tendência de qualquer problema envolvendo múltiplos interesses em torno de um bem comum seria o seu natural esgotamento. Para sanar essa tendência, outra hipótese era lançada à época: a de que a solução seria, então, o controle centralizador ou regulador do Estado, da iniciativa privada ou do mercado (HARDIN, 1968). A constatação é a de que a regulação do acesso ao bem comum faz-se necessária e representa, invariavelmente, a perda da liberdade de uso individual: mas o que essa liberdade representaria senão a ruína da maioria? (p. 1248)

Segundo Ostrom (1999) essa perspectiva apontada por Hardin, da tendência a tragédia dos comuns, foi absorvida e interpretada por cientistas sociais e políticos como uma verdade possível, a qual caberia evitar a partir da execução de políticas nos moldes *top-down* (1999, p. 493). Entretanto, a centralização do controle dos recursos de uso comum não seria suficiente para garantir o uso sustentável em regimes de apropriação – fosse ele um tipo de apropriação privada, estatal ou comunal. Para a autora, tais ações afastariam os atores, necessários à manutenção do uso comum, de um senso comum de bem a ser compartilhado moderadamente por todos.

Entre as décadas de 70 e 80, que a gestão compartilhada e participativa de recursos naturais começou a ser apontada como um horizonte dentre discussões acerca dos modos de apropriação e de gestão de recursos de uso comum. A percepção global à época era a de que a ciência e o conhecimento técnico, diante do avanço do capitalismo e das necessidades de expansões industriais, já não dariam conta das questões ambientais (NEIVA ET AL, 2013). Desde a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, em Estocolmo, e ao longo das décadas seguintes, a importância do envolvimento da sociedade civil nas questões referentes a áreas naturais foi sendo disseminada em escala global (GLUCKER ET AL, 2013; HOCKINGS, 2003).

Nesse mesmo período foram publicados alguns dos trabalhos científicos e acadêmicos considerados marcos no cenário ambiental, como o documento Estratégia Mundial para a Conservação (1980) e geradas negociações globais sobre o meio ambiente (MEADOWS, 1972, *apud* NEIVA ET AL, 2013, p. 10; BURSZTYN; BURSZTYN,

2012)². Em comum, o discurso de defesa de convocação da sociedade em geral e das partes interessadas em particular para a viabilidade da gestão compartilhada de recursos naturais. O surgimento do conceito de sustentabilidade se mescla com a demanda pelo envolvimento de múltiplos atores na governança de áreas naturais com vistas a mantê-las acessíveis as gerações futuras (BRASIL, 1988, art. 225 caput; BRASIL, 2000, p. 8). Essa importância foi sendo reforçada ao longo dos anos seguintes como temática de convenções e conferências internacionais que despertavam a necessidade do envolvimento social nas questões ambientais.

Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como Rio 1992 (ONU, 1992), realizada no Rio de Janeiro com a presença de autoridades de mais de 160 países, foi chancelada a Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB (MMA, 2000), um tratado de 1991 da Organização das Nações Unidas (ONU) referenciado até os dias atuais como um dos mais importantes instrumentos internacionais de posturas referentes ao meio ambiente. A Convenção gerou, dentre outros frutos, a assinatura da Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que traz em seu décimo princípio a defesa da participação cidadã:

Princípio 10: A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos. (ONU, 1992)

Os preceitos da importância de envolvimento da comunidade na manutenção da sustentabilidade passaram a fazer parte das referências em defesa de Estratégias para a Sustentabilidade da Diversidade, assinada por instituições como Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA/UNEP - e WWF, em 1991 (WILSON apud NEIVA ET AL, 2013), a partir do entendimento de que todas as áreas protegidas impactam as pessoas em certa medida, seja proporcionando benefícios de conservação seja reduzindo o acesso aos recursos (UICN, 2013). Torna-se necessário oferecer condições “para que as comunidades cuidem de seu próprio ambiente” e, para que isso

² Informações detalhadas acerca da evolução histórica da questão ambiental, recomenda-se “Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: Caminhos para a Sustentabilidade” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

aconteça, a sociedade civil precisa “de autoridade, poder e conhecimentos para agir” (NEIVA ET AL, 2013, p. 13).

Fizeram parte fundamental desse contexto histórico - dos discursos pró-governança participativa - teóricos de filosofia, ciências sociais e de economia, sendo Elinor Ostrom (1990) um dos principais destaques. Reconhecida com um Prêmio Nobel de Economia nos anos 2000, Ostrom (1990) destacou que os dilemas envolvendo recursos de uso comum como em áreas naturais – alguns deles englobados em unidades de conservação – não tendem necessariamente a tragédia. Por vezes, seu manejo pode ser mais efetivo quando garantidos o envolvimento e a interação de múltiplos atores (OSTROM, 1990, *apud* OSTROM 1999, p. 495). O envolvimento do interesse público nas tomadas de decisão acerca do ambiente em que viviam passa a ser chancelado como uma necessidade, princípio explícito na Declaração do Rio, um dos documentos resultantes da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio-92 (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 197), aspecto igualmente reforçado na Conferência das Nações Unidas em Johannesburgo, em 2002.

Ao longo da década de 1990 a sociedade civil passa a integrar mais fortemente o conjunto de agentes envolvidos nos debates, seja como parte direta ou indiretamente impactada pela degradação ambiental, seja como ator necessário para o processo decisório (NEIVA ET AL, 1990, p. 10). Os cerca de vinte anos que se seguiram foram marcados pelos discursos de relevância de uma participação mais ordenada da sociedade em assuntos de interesse global relacionados ao meio ambiente (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012). Mais recentemente, a necessidade de envolvimento e de participação social nas questões ambientais foi novamente destacada na Rio+20, conferência global realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 2012 (SEMEIA, 2014).

A literatura internacional referencia-se a participação social na política ambiental usando terminologias tais como entidades sem fins lucrativos, comitês de bacias e recursos hídricos, conselhos de gestão de biomas e patrimônio natural, dentre outros. Quanto as áreas protegidas, são usados termos como “grupos de debates”, câmaras ou grupos técnicos, instâncias representativas de *stakeholders* nos mais diversos níveis, conselhos e comitês – “*boards*” ou “*councils*” (UICN, 2012; STOLTON, 2007; ERVIN, 2003a).

Hockings et al (2006) destacam que a participação das partes interessadas em uma gestão de áreas protegidas é fundamental na construção da credibilidade da gestão. Segundo os

autores, os gestores de áreas protegidas que fornecem informações sobre suas ações e conquistas de forma transparente estão propensos a experimentar maior apoio e confiança da comunidade (HOCKINGS ET AL, 2006, p. 23). Especialmente na parte de planejamento e de avaliação da gestão há que se garantir que as partes interessadas (parceiros, participantes da comunidade, agentes concessionários, dentre outros) sejam regularmente informadas sobre o processo de planejamento, monitoramento e avaliação, bem como entendam qual é o seu papel no processo; as oportunidades de participar; as questões sobre as quais serão consultados; como as suas opiniões serão utilizadas; como serão informados dos andamentos dos processos e dos resultados finais e como os resultados serão utilizados (HOCKINGS ET AL 2006, p. 50-51).

Ao mesmo tempo, a participação de atores sociais pode ser um mecanismo para garantir a transparência no processo de gestão de recursos naturais (REGA; BALDIZZONE, 2014, p. 106). Embora a responsabilidade de manejar uma unidade de conservação esteja designada a uma instituição específica, como é o caso do Brasil, o dito “manejo, ou mal manejo, afeta vários grupos na sociedade” (BORRINI-FEYERABEND, 1997, p. 6). Instituições envolvidas com questões ambientais se arriscam em afirmar que isolar as unidades de conservação das populações que a integram representa um processo “mais caro, é insustentável”: a conciliação entre o território natural e os atores sociais aumenta as chances de as áreas protegidas se perpetuarem (1997, p. 6-7).

3.3.2 Conselhos gestores de áreas protegidas: o contexto brasileiro

Sete anos antes da promulgação da Constituição, a participação social em áreas naturais no Brasil já havia sido chancelada como instrumento necessário as diretrizes de políticas ambientais. Datam da década de 1970 as primeiras unidades de conservação do Brasil e, em 1981, foi publicada a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA (BRASIL, Decreto nº 6.938/1981). Com ela definidos arcabouços normativos, como o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (BORSZTYN; BORSZTYN, 2012).

Pelos preceitos da Constituição, todos os cidadãos têm o direito a um “meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Da mesma forma, é dever do poder público e da coletividade “defendê-lo e preservá-lo para ‘as presentes’ e futuras gerações” (BRASIL, 1988, cap. VI, art. 225). Também é garantia constitucional que sejam definidos espaços

territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos em todas as unidades da Federação (BRASIL, 1988, art. 225, inciso III). Um ano depois da publicação da Constituição, deu-se origem ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), órgão que até 2007³ posto como um dos principais responsáveis pela formulação, coordenação e execução da política nacional de meio ambiente.

Dentre os demais marcos que cancelaram a importância do envolvimento de atores sociais em áreas protegidas no Brasil estão a Convenção de Diversidade Biológica, CDB (MMA, 2000), compromisso internacional sediado no país, mas formalmente assumido apenas posteriormente, por meio de decreto publicado em 1998. Nele, o Brasil reconhece a pertinência da participação social por meio das comunidades locais e setores interessados na implementação e gestão de unidades de conservação. Em 2000, inserido nesse cenário de debates internacionais, o país estabeleceu estruturas descentralizadas de governança que permitissem a participação e o engajamento como elementos da dinâmica de gestão destes territórios e, em desdobramento da Política Nacional: institui-se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000; BRASIL, 2002).

Esse arcabouço legal que ordena, categoriza e regulamenta os territórios em que se encontram áreas naturais de interesse específico no Brasil adequou-se aos padrões internacionais de organismos de defesa da sustentabilidade, em especial da União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), instituição que congrega referências de arcabouços institucionais de dezenas de países.

Determina, dentre outras diretrizes, que todas as unidades de conservação devam possuir um núcleo de gestão participativa que garanta a integração daquele território com a sociedade e comunidade do entorno (BRASIL, 2002). Esse núcleo, o chamado conselho gestor de unidade de conservação, deve contar com representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, servindo de facilitador da integração da unidade com as populações em seu entorno, e constituir-se em “um fórum democrático de diálogo, valorização,

³ Naquele ano, o Ibama teve redimensionadas suas características, funções e diretrizes e passou a tratar especificamente de objetivos institucionais voltados ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e a fiscalização, monitoramento e controle ambiental, ficando a gestão socioambiental das unidades de conservação a cargo do recém-criado Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio).

participação e controle social, debate e gestão da Unidade de Conservação” (MMA, 2014, p. 30).

Representou um marco regulatório para a institucionalização da proteção ambiental a territórios de interesse específico após quase dez anos de deliberações acerca das formas de preservar áreas naturais (SILVA, 2005). Até então, a falta de clareza e de formatação legal do termo “unidade de conservação” provocavam as mais distintas indefinições e justificativas conceituais⁴. A partir daí, e sob a vigência dos decretos do SNUC, uma unidade de conservação ficou caracterizada como (BRASIL, 2000):

O 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 (2000, Artigo 2º, Inciso I).

É com base nas diretrizes do SNUC que são ordenadas as áreas naturais restritas – restritas com maior ou menor grau de intensidade - ao uso e aos critérios de proteção, segundo suas características ecológicas, biológicas, paisagísticas e socioculturais de áreas naturais, com limites definidos e objetivos de conservação específicos (BRASIL, 2000).

Independentemente da categoria do território natural, deve existir interlocução entre o meio ambiente, a sociedade civil e o Estado, entendimento que segue as diretrizes de gestão de áreas naturais adotadas na maioria dos países. Tais diretrizes determinam ainda que a formação dos conselhos gestores, qualquer que seja o seu papel na prática (consultivo ou deliberativo), deve obedecer a três etapas específicas: a identificação dos atores sociais, governamentais e da sociedade civil, relacionados de alguma forma com a UC em questão; a sensibilização e mobilização destes atores; e a sua formação propriamente dita, o que demanda o conhecimento das normas para conselhos de cada tipo de UC (BRASIL, 2002).

Dentre as responsabilidades dos conselhos de gestão de políticas em áreas naturais estão a estruturação e a aprovação de instrumentos legais bem como o andamento das ações

⁴ O conceito de unidade de conservação ou UC, defendido na Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente, em 1986, foi um dos que corroborou para o histórico de indefinições conceituais e de imprecisão legal como sinônimo de espaço territorial especialmente protegido. Até a promulgação da Constituição, o conceito de territórios específicos - “espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” - não estava suficientemente claro, o que rende, segundo teóricos, conflitos territoriais e debates acerca de direitos adquiridos em áreas atualmente englobadas em unidades protegidas (LEUZINGER, 2006) até os dias atuais.

que garantem objetivos à UC. O conselho gestor é classificado como um instrumento de gestão, que deve interagir com os chamados instrumentos operacionais ou ferramentas de gestão territoriais, sendo eles o planejamento estratégico da gestão, definições de limites territoriais, o plano de manejo, de ocupação do solo e de uso público.

O conselho gestor integra, portanto, um conjunto de instrumentos regulatórios que definem e aprofundam questões referentes a preservação e a sustentabilidade nestas áreas (BRASIL, 2014; PALMIERI; VERÍSSIMO, 2009).

As unidades de conservação do Brasil estão organizadas em dois grandes grupos de acordo com seus objetivos de preservação, sendo Unidades de Proteção Integral, e Unidades de Uso Sustentável. (Quadros 2 e 3). Os principais aspectos que as diferenciam, primeiramente, dizem respeito ao objetivo, incluindo acesso a populações e uso dos recursos. Pelo SNUC, o objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, “sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais” (BRASIL, 2000, artigo 7º, parágrafo 1º), sendo o foco principal a conservação da biodiversidade, o que leva a compreensão de que os conselhos devem ser consultados como agentes impactados pela existência de um território natural cujo interesse, além de uso por meio de apreciação, é o da preservação. Já as Unidades de Uso Sustentável permitem compatibilizar “variadas formas e graus de exploração, as quais têm a proteção da biodiversidade como um objetivo secundário” (SILVA, 2005). O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais” (BRASIL, 2000, artigo 7º, parágrafo 2º) e englobam as áreas de proteção ambiental do tipo Reserva extrativista (Resex) e Reserva do desenvolvimento sustentável (RDS).

De maneira geral e resumida, e desconsideradas as exceções⁵ – não deve haver pessoas residindo em Unidades de Proteção Integral, enquanto em Unidades de Uso Sustentável a convivência entre homem e natureza é vista como possível. Por conta disso, nestas últimas os conselhos devem ser majoritariamente compostos por estas populações e nele

⁵ As exceções para os casos em que há populações residindo em unidades de Proteção Integral em geral estão previstas em instrumentos da unidade como o Plano de Manejo, mas comumente representam debates intensos que envolvem direitos de propriedades e atrasos na desapropriação e na indenização de famílias (SEMEIA, 2015). O mesmo acontece com unidades de uso sustentável e debates acerca de concessões para uso e manejo de recursos.

deve se deliberar sobre o futuro dos recursos de uso comum, além da preservação, recursos estes dos quais comunidades e populações tradicionais – como índios e quilombolas - dependem econômica e socialmente.

Está determinado, portanto, que unidades de Proteção Integral das categorias Parque Nacional, Reserva Biológica, Estação Ecológica, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre e Florestas Nacionais disponham de conselhos consultivos. As unidades de conservação de Uso Sustentável - Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Extrativista - devem dispor de conselho deliberativo. Para quatro categorias restantes - Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Reserva de Fauna (Refau) e Reserva Particular do Patrimônio Particular (RPPN) - há apenas recomendações genéricas, mas apesar da indefinição, a maioria das APAs vêm estruturando seus conselhos de políticas públicas como consultivos (BRASIL, 2015c).

De acordo com a mais recente instrução normativa que integra o sistema nacional (BRASIL, 2014; MMA, 2014, p. 30) e que estabelece diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação dos conselhos gestores em UC federais, o conselho de Unidade de Conservação é uma:

“Instância colegiada formalmente instituída [...], cuja função é constituir-se em um fórum democrático de diálogo, valorização, participação e controle social, debate e gestão da Unidade de Conservação, incluída a sua zona de amortecimento e território de influência, para tratar de questões ambientais, sociais, econômicas e culturais que tenham relação com a Unidade de Conservação” (BRASIL, 2014, art. 2º, inciso X, p. 2).

Nela encontra-se descrita a diferenciação legal entre conselhos consultivos e conselhos deliberativos. Sendo:

I. Conselho Consultivo: instância colegiada que tem a função de tratar de temas afetos à Unidade de Conservação, subsidiar a tomada de decisão pelo órgão gestor e apoiar as ações de implementação da Unidade, no que couber;

II. Conselho Deliberativo: instância colegiada que tem a função de tratar e deliberar sobre temas afetos às Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, subsidiar a tomada de decisão pelo órgão gestor e apoiar as ações de implementação da Unidade, no que couber (BRASIL, 2002).

Independentemente de seu caráter consultivo ou deliberativo, estão caracterizadas as seguintes competências comuns aos Conselhos Gestores em Unidades de conservação (BRASIL, 2014, art. 4º; BRASIL, 2002, art. 20º):

- I - Apoiar a efetividade da conservação da biodiversidade e a implementação dos objetivos de criação da Unidade de Conservação;
- II - Conhecer, discutir, propor e divulgar as ações da Unidade de Conservação, promovendo ampla discussão sobre seus objetivos ambientais e sociais, bem como sobre a gestão da Unidade;
- III - Demandar e propor aos órgãos competentes, instituições de pesquisa e de desenvolvimento socioambiental, ações de conservação, pesquisa, educação ambiental, proteção, controle, monitoramento e manejo que promovam a conservação dos recursos naturais das Unidades de Conservação, sua zona de amortecimento ou território de influência;
- IV - Promover ampla discussão sobre a efetividade da Unidade de Conservação e as iniciativas para sua implementação;
- V - Elaborar o Plano de Ação do Conselho, que contenha o cronograma de atividades e mecanismos de avaliação continuada, em conjunto com o planejamento da Unidade de Conservação;
- VI - Formalizar recomendações e moções, registradas em ata da reunião correspondente;
- VII - Acompanhar e propor ações para a elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão da Unidade de Conservação;
- VIII - Propor formas de gestão e resolução de conflitos em articulação com os setores envolvidos;
- IX - Debater as potencialidades de manejo da Unidade de Conservação e propor iniciativas de gestão; e
- X - Criar Grupos de Trabalho e Câmaras Temáticas, para a análise e encaminhamento de especificidades da Unidade de Conservação, facultada a participação de representantes externos, quando pertinente.

À lista fornecida acrescentam-se algumas particularidades que diferenciam as competências de todos os conselhos daquelas específicas dos conselhos deliberativos –

espaços presentes em Reservas Extrativistas (Resex) e em Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS). A estes conselhos cabe, ainda:

- I - Manifestar-se sobre assuntos de interesse das populações tradicionais beneficiárias da Unidade de Conservação e matérias relacionadas a potenciais impactos ou benefícios relacionados à implementação da Unidade e suas comunidades beneficiárias;
- II - Homologar o perfil e a relação das famílias beneficiárias;
- III - Estimular o protagonismo e apoiar a formalização e o fortalecimento das organizações de populações tradicionais beneficiárias;
- IV - Estabelecer os mecanismos de tomada de decisão que assegurem a efetiva participação das populações tradicionais na gestão da Unidade de Conservação;
- V - Formalizar o resultado das deliberações por meio de resoluções, registradas em ata da reunião correspondente;
- VI - Demandar e propor aos órgãos competentes ações ou políticas públicas de qualidade de vida e apoio ao extrativismo às populações tradicionais beneficiárias da Unidade de Conservação;
- VII - Acompanhar a elaboração e a implementação do Acordo de Gestão, do Plano de Manejo Participativo e dos demais instrumentos de gestão da Unidade de Conservação;
- VIII - Aprovar, por meio de resolução, o Acordo de Gestão e o Plano de Manejo Participativo da Unidade de Conservação, bem como monitorar e avaliar a sua implementação; e
- IX - Criar, se pertinente, o Comitê de Gestão, vinculado ao Conselho, que será composto pelo Instituto Chico Mendes e por representantes das populações tradicionais, o qual terá a atribuição de participar de forma colaborativa da gestão da Unidade de Conservação. (BRASIL, 2014, art. 5º; MMA, 2014, p. 31)

Palmieri e Veríssimo (2009) reforçam que, além das atribuições listadas acima, o conselho gestor seja consultado e apoie o órgão gestor nas definições para eventuais parcerias de gestão compartilhada, nas decisões acerca de novas autorizações para a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços e para negociar o termo de compromisso “sobre” as condições de permanência das populações tradicionais em UC de Proteção Integral (2009, p. 18).

3.3.3 Conselhos, participação e efetividade

Como foi possível perceber, o sistema de gestão ambiental estabelecido no Brasil ficou caracterizado pela quantidade de leis e de decretos-lei que instituíram a estrutura de governança das áreas protegidas. O conselho gestor de unidades de conservação adquire um papel de ambiente de participação social na governabilidade, instrumento que deve ser considerado pelo gestor do território natural para que se garanta a chamada coordenação equilibrada – ou sustentável – das áreas protegidas (BRASIL, 2002, p. 4).

Como destaca Ostrom (1990; 2004), em reconhecimento a teoria de Harvin (1968; Hardin, 1968 apud OSTROM, 1990), nestes territórios em que populações dispõem da exploração possível de recursos comuns, a tendência é que os indivíduos sofram de um problema de ação coletiva. Sentem-se ameaçados de abrir mão de interesses em prol da ação coletiva, beneficiando outros interessados não participantes da ação (OSTROM, 2004, p. 5) ou que se beneficiariam do desfrute dos recursos sem pagar pelos custos. Segundo Ostrom (2004), a saída para a coordenação integrada destes interesses não está na crença dos órgãos ou instituições de que há uma solução única, universal e coletiva viável para um território natural. A definição de ações políticas para a gestão de recursos de uso comum passaria necessariamente pelo envolvimento e convencimento “das pessoas que vão se envolver em sua própria ação coletiva para gerenciar tais recursos” (2004, p. 5). Após analisar de forma aprofundada as viabilidades de cooperação entre atores no acesso a recursos de interesse comum, Ostrom observou as particularidades de grupos bem-sucedidos que, segundo ela, podem servir como princípios gerais que precisam ser consideradas pelos órgãos e instituições envolvidas nas ações coletivas (2004, p. 6).

Para a autora, um dos atributos que tendem a promover soluções bem-sucedidas de participação dos atores sociais em ações coletivas ligadas a recursos de uso comum é a compreensão de que a ação a ser adotada por aqueles atores sociais é importante, de que há “benefícios substanciais e tangíveis” em estarem dentro ou no entorno de áreas protegidas. Um segundo fator importante, segundo Ostrom (2004, p. 6) é o grau de autonomia que um grupo possui para atuar em prol de ações coletivas, o que nos remete ao contexto territorial e institucional no qual essa participação social está inserida. Ao destacar outros aspectos importantes que contribuem para a solução de problemas de ação

coletiva, além da importância da experiência organizacional prévia dos atores e da presença de lideranças locais, Ostrom aponta como fundamental que os órgãos ou autoridades responsáveis pela gestão dos territórios naturais estejam dispostos a reconhecer as comunidades e agentes interessados locais como parceiros nas ações. A autonomia, defendida por Ostrom (2004), no entanto, pode ser limitante sob a ótica da legislação brasileira: seja em conselhos gestores consultivos ou em deliberativos, o assento da presidência do conselho cabe ao representante do órgão gestor da unidade de conservação que, no caso das unidades de gestão federal, é a União representada pelo servidor público do ICMBio (BRASIL, 2002).

Outro fator determinante para a gestão de uma unidade de conservação em que se espera a participação de atores sociais via conselho gestor diz respeito ao instrumental necessário para a criação e implementação de uma unidade (BRASIL, 2000; 2002), sendo o instrumento plano de manejo detentor de artigo específico (2000, art. 27). No Brasil a obrigatoriedade de estruturação de um plano de manejo foi apontada primeiramente aos parques nacionais⁶, e em 2000, a necessidade de elaboração de planos de manejo foi estendida para todas as unidades de conservação, independentemente da categoria. Pelas letras da legislação, o plano de manejo (PM) é:

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. (BRASIL, 2000, art. 2º, inciso XVII)

Esse instrumento obrigatório deve ser criado até cinco anos após o decreto de definição da UC e:

Deve abranger a área da Unidade de Conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica social das comunidades vizinhas (2000, Art. 27, §1º).

Define, dentre diversos quesitos, objetivos específicos de manejo do território, esclarece diferenciações e possíveis intensidades de uso mediante zoneamento, visando a proteção dos recursos naturais e culturais disponíveis, bem como determina zonas de amortecimento e corredores ecológicos e regulamenta a ocupação e o uso dos recursos. Pelas letras da lei, portanto, o plano de manejo é entendido como um dos principais

⁶ Por meio do decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979.

instrumentos de gestão da unidade de conservação. Também é definido que cabe ao conselho acompanhar sua criação ou, nos casos de unidades de Uso Sustentável, mobilizar-se para estrutura-lo de modo a garantir os direitos de uso por parte das comunidades tradicionais que habitam o território. Por todos os pontos expostos, entende-se que a existência de um plano de manejo - suposição de pesquisa – poderia apontar certo grau de efetividade e de importância do conselho gestor para uma unidade de conservação. Entretanto, como será possível perceber mais adiante, a existência de plano de manejo em uma unidade não mantém relação obrigatoriamente direta com o envolvimento, em maior ou menor grau, dos atores do conselho ou da participação social. Há casos de unidades de conservação, dentre a amostra abordada nesse trabalho, em que não há plano de manejo para a área protegida apesar dos mais de dez anos passados desde a publicação da portaria de criação do território.

Se essa relação estabelecida por decreto for analisada sob a ótica da governança corporativa em ambientes organizacionais como fez Cornforth (2004; 2005), o gestor da UC, servidor da União, é o administrador, e os conselhos são compostos por atores sociais que não se representam individualmente, e sim a setores e a vários grupos de interessados (BRASIL, 2014), com a diferença de que o gestor da unidade integra o conselho no papel de seu presidente.

3.3.4 O que dizem as métricas

Questionamentos acerca da efetividade de atuação das instâncias participativas em geral e dos conselhos gestores em especial tem sido apontados em diversos trabalhos acadêmicos e técnicos específicos da temática de ciências sociais (PIRES, 2011; VAZ, 2011). Enquanto nas primeiras décadas de 1980 e 1990 estudiosos abordavam a importância da participação social em uma perspectiva democrática, por meio destas instâncias, as análises recaiam sobre a instauração destas instituições como conselhos gestores (GOHN, 2002; MILANI, 2008). Em um segundo momento, acadêmicos e técnicos passaram a questionar e a monitorar a atuação, efetividade e a qualificação destes espaços para o processo decisório, democrático e participativo (VAZ, 2013). Tais avaliações e questionamentos foram registrados ora sob a ótica da participação dos atores, por meio da frequência em reuniões, da quantidade de deliberações versus resultados

efetivos; ora sob a perspectiva de teoria deliberativa ou institucional (FERNANDES, 2010; AVRITZER, 2011; ROMAO; MARTELLI, 2013).

Diversos organismos de cooperação ambiental internacional e de fomento ao desenvolvimento sustentável têm desenvolvido e aplicado ferramentas e técnicas de avaliação da efetividade de gestão das unidades de conservação, nos últimos trinta anos a contar da década de 1980 (BRASIL, 2012; HOCKINGS ET AL, 2006; ERVIN, 2003b; MMA, 2007; STOLTON, 2007; GUIJT; GAVENTA, 1998). Estas análises vão desde a efetividade da gestão dos territórios naturais e os impactos dessa gestão sobre atores sociais até ferramentas de mensuração participativa da gestão dos territórios (BRASIL, 2012; ERVIN, 2003b; STOLTON, 2007; ISA, 2015). Tendo em vista que o objetivo desse trabalho é identificar aspectos que caracterizam a efetividade dos conselhos gestores em áreas naturais, sob a ótica dos integrantes destes espaços, fez-se necessário contextualizar de que forma a efetividade da participação dos atores sociais e de conselhos gestores em áreas naturais tem sido explorada nos referenciais de governança ambiental.

Majoritariamente tais projetos têm se limitado a dimensionar a efetividade – ainda que abrangendo um amplo escopo de observação – sob a ótica da adoção de instrumentos e de processos de planejamento e de gestão de territórios. Em 1995, a Comissão Mundial de Áreas Protegidas (WCPA/IUCN) desenvolveu uma estrutura de análise (o chamado WCPA Framework), que se propunha, como metodologia, a dimensionar a eficiência da gestão de áreas naturais, entendendo-a como resultantes dos efeitos gerados por aspectos como 1) o desenho do território individualmente (sua localização, importância de flora e fauna) e sua relação com os sistemas de áreas protegidas; 2) a adequação e a qualidade dos sistemas e processos de gestão; e 3) o atendimento dos objetivos da área protegida, incluindo a conservação de valores locais (HOCKINGS ET AL, 2006, p. 7).

A estrutura que norteia essa metodologia de avaliação WCPA/IUCN foi incrementada anos depois, para permitir o aprofundamento e as particularidades destes quesitos incluindo o mapeamento de ameaças e pressões locais (HOCKINGS ET AL, 2006; ERVIN, 2003b; STOLTON, 2007). Como aspecto resultante dessa fase incremental, a gestão eficaz de áreas protegidas seria o resultado de seis etapas a serem cumpridas pelos gestores do território: o conhecimento do contexto atual, de seu estágio de evolução e da pressão existente; os avanços alcançados no planejamento; a alocação eficaz de recursos (*inputs*) disponíveis e da gestão de ações (processo); a produção de bens e serviços

(*outputs*), que geram impactos ou resultados avaliados e mensurados. A avaliação da efetividade, segundo esse método, considera, portanto, o cumprimento destas etapas (HOCKINGS ET AL, 2006) em uma área protegida (Figura 3).

Uma destas técnicas resultantes do aprimoramento da matriz da WCPA é o método Rappam (Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management), cuja tradução mais imediata é “Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação” (BRASIL, 2012). Criado entre os anos de 1999 e 2002, pela organização não governamental WWF, em aprofundamento aos elementos do WCPA, o Rappam é aplicada internacionalmente em territórios preservados para avaliação da efetividade de gestão em áreas naturais por permitir análises comparadas entre territórios preservados de um mesmo país (ERVIN, 2003a; ERVIN, 2003b). A avaliação da efetividade de gestão leva em consideração “como as unidades de conservação protegem os valores que almejam proteger” e “quão eficientemente estão sendo alcançadas suas metas e objetivos” (ICMBIO; WWF-BRASIL, 2012, p. 14). Considera cinco elementos que indicam se as ações desenvolvidas em uma área protegida atendem graus suficientes que garantam que sejam alcançados os objetivos para os quais o território foi criado (ICMBIO; WWF-BRASIL, 2011). Cada um dos cinco elementos representa o ciclo de planejamento, gestão e avaliação/monitoramento. São eles: contexto (importância e vulnerabilidade da área), planejamento (amparo legal e plano da UC), insumos (recursos humanos, financeiros e de infraestrutura), processos (tomada de decisão, pesquisa e avaliação) e resultados (ICMBIO; WWF-BRASIL, 2012). Os elementos, por sua vez, se desdobram em outros 16 módulos que representam temáticas. Quando analisado o questionário do Rappam (ERVIN, 2003b), em que tais elementos e módulos temáticos são representados por perguntas, é possível constatar que as ações de grupos como conselhos gestores são consideradas em sua relação direta com cada um dos módulos e conseqüentemente com a avaliação da efetividade de gestão (Quadro 4).

Outro instrumento amplamente aplicado para a avaliação de efetividade é a Management Effectiveness Tracking Tool, ou METT (STOLTON ET AL, 2007). Criada em 2003 pelo projeto Aliança, do Banco Mundial em parceria com a WWF Internacional, a técnica visa identificar o estágio de implementação das áreas protegidas e apoiadas pelas instituições como aprofundamento da estrutura proposta pela WCPA. Além da efetividade, as perguntas que compõem a METT exploram os progressos na gestão e da proteção destas áreas. O Programa Áreas Protegidas da Amazônia – Arpa (MMA, 2009) é um dos

programas mundiais de monitoramento de áreas protegidas executado pelo Governo federal com inúmeras instituições de fomento nacionais e internacionais, e para monitorar a sua implementação aplica-se uma ferramenta, derivada da METT, conhecida como Ferramenta de Avaliação das Unidades de Conservação (FAUC). Foi ao longo de anos aplicada recorrentemente nas áreas protegidas presentes no território do bioma Amazônia.

Da mesma forma, o Ministério do Meio Ambiente e o Banco Mundial mantem parceria para o monitoramento da conservação da biodiversidade em áreas protegidas marinhas e costeiras no Brasil, e em cuja análise considera-se o grau de participação de atores sociais englobados ou não pelo conselho gestor da unidade. O programa Áreas Protegidas Marinhas e Costeiras ou Projeto GEF-MAR⁷, em operação desde final de 2014, utiliza a mesma ferramenta (METT) de análise e monitoramento de efetividade de gestão da biodiversidade em política defendida pelo Fundo Ambiental Global (GEF da sigla em inglês) do Banco Mundial por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, da sigla em inglês). O grau de participação social de atores sociais é um dos quesitos de relevância para esta ferramenta, que considera oito temáticas para compor pontuação na gestão da biodiversidade.

No Brasil a metodologia foi aplicada pela primeira vez em unidades de conservação do estado de São Paulo em 2004, e entre os anos de 2005 a 2007 voltou a ser aplicada no país, dessa vez em 246 unidades de conservação federais do País, tendo sido adotada entre 2008 e 2010, desta vez para avaliar a efetividade de gestão de territórios naturais geridos por Estados (ICMBIO; WWF-BRASIL, 2012, p. 15).

Visando dimensionar o grau de envolvimento direto de agentes locais na estruturação de planejamentos participativos, o Instituto Socioambiental (ISA) desenvolveu e aplicou um conjunto de ferramentas para a avaliação da efetividade da gestão socioambiental e para promover o monitoramento participativo em unidades de conservação do Brasil (ISA, 2015b). Esse conjunto, chamado Sistema de Informações de Unidades de Conservação – SISUC, traz como particularidades questões especificamente focadas para aferir o grau de participação social de atores na gestão do território avaliado. Comumente aplicada em unidades de conservação da região da Amazônia, a metodologia engloba, nos questionários do material de apoio ao monitoramento, questões acerca de aspectos

⁷ Para mais informações, acessar instrução normativa DOU de 29/09/2014, nº 187, Seção 1, pág. 85

práticos da realidade local dos atores sociais – como, por exemplo, o grau de impacto de decisões da gestão na comercialização de produtos resultantes do manejo sustentável da UC. Por serem auto preenchidos pelos integrantes de espaços de discussão e de deliberação, os materiais geram informações qualitativas das realidades locais, e portanto, de aspectos que conduzem a efetividade de gestão. Ao longo de 2014 o trabalho encontrava-se em andamento, em territórios preservados da Amazônia, ligados ao Programa ARPA, e gerava subsídios para o monitoramento contínuo desse sistema de informações (2015b).

O conhecimento acerca destas ferramentas nos permite compreender, ainda que de forma indireta, a importância dos conselhos gestores para a gestão de áreas protegidas e se, em um determinado contexto, há a chamada “boa governança” ou “*good governance*” (UICN, 2010), termo comumente usado em teoria organizacional e recorrentemente citado em referenciais de política ambiental. A expressão em inglês já fora referenciada como um modelo ideal de governança neoliberal defendida por organismos internacionais como o Banco Mundial (OSBORNE, 2010, p. 23), mas segundo Hocking et al (2006), boa governança em áreas protegidas significa “uma forma justa e efetiva de exercer o poder da governança (meios) no intuito de alcançar os objetivos (fins) daquela área protegida” (2006, p. 19). Para que exista a chamada “boa governança” deve-se estabelecer confiança e explorar capacidades entre as instituições envolvidas em efetivamente resolver problemas e em alcançar uma unificação social através de diversas formas de consulta e de negociação e acordos multinível. Os responsáveis pela boa governança podem lidar com conflitos de forma construtiva, permitem a expressão de diferentes opiniões, exploram os diversos significados e contextos e evoluem em soluções para a construção de consensos (2006, p. 19).

Dentre as ferramentas de avaliação da boa governança está a observância da existência de elementos processuais, influência de teorias das organizações sobre as técnicas existentes de avaliação de gestão de territórios. Acredita-se que, ao identificar e melhorar a estrutura, os componentes ou recursos, os processos e as atividades, por conseguinte a área protegida – como uma instituição - atinge seus objetivos por meio de um ciclo virtuoso entre os atores da governança (HOCKINGS ET AL, 2006). Essa visão, como poderá ser conferido adiante, servirá de elemento para dimensionar a atuação de conselhos gestores e as dinâmicas que podem contribuir para sua efetividade. Ou seja, conselhos gestores ativos e atuantes para a governança podem contribuir, como

mecanismos de participação social, para a redução de conflitos locais ao garantir a representatividade dos múltiplos interesses e valores dos grupos e instituições englobadas nestes territórios.

Além das comunidades que vivem dentro das UCs, existem atores sociais potencialmente interessados que devem ser mapeados, entendidos e, quando possível, envolvidos em definições de interesses. Borrini-Feyerabend (1997) avalia que, nos grupos sociais, há atores interessados e “potencialmente interessados” nos impactos e no manejo em si das áreas naturais. Dentre eles estão organismos governamentais responsáveis pelo manejo dos recursos (turismo, cultura, florestas, etc); as autoridades administrativas (como prefeituras e conselhos gestores de políticas locais) que trabalham com os recursos naturais como parte de suas funções; comerciantes e indústrias locais; instituições de pesquisa e desenvolvimento e organizações não-governamentais locais; e pessoal local - servidores públicos, população em geral (BORRINI-FEYERABEND, 1997, p. 6).

4. METODOLOGIA

4.1 Conceituação e definição da amostra

Para o desenvolvimento desse trabalho, recorreu-se a um conjunto de ações de caráter exploratório, atividades que, uma vez encadeadas, permitiram a realização de uma pesquisa qualitativa sobre os aspectos empíricos que podem caracterizar conselhos gestores efetivos em atuação em territórios protegidos. Como objetivo geral, buscou-se identificar os aspectos que caracterizam a efetividade destes espaços no apoio a gestão em unidades de conservação. Os objetivos específicos, decorrentes da busca pelo objetivo central, permitiriam explorar os instrumentos e processos que, uma vez adotados, tendem a conduzir os atores sociais a gerarem resultados para a gestão das unidades de conservação.

Por meio da operacionalização dos objetivos geral e específicos buscou-se dimensionar não uma efetividade *stricto sensu*, mas a caracterização de uma efetividade sob a ótica dos atores sociais de interesse (*stakeholders*). A metodologia adotada abrangeu, para tanto, uma perspectiva qualitativa de caráter exploratório. Tendo em vista que esse

trabalho teria o desafio de extrair experiências a partir de casos de conselhos gestores em operação, adotou-se métodos de análise qualitativa com base em informações qualitativas (VIEIRA, 2006; CRESWELL, 2007). Foi aplicada, como técnica de investigação, a narração e adotada a premissa de que o mapeamento de alguns dos fatores que contribuem para atuações bem-sucedidas dos conselhos serão dados a partir do ponto de vista dos participantes (CRESWELL, 2007, p. 37).

Essa perspectiva foi extraída primeiramente a partir da consulta a trabalhos acadêmicos e de cunho técnico, de fontes nacionais e internacionais das áreas de ciências sociais e políticas públicas, em especial ligados a participação social e a gestão socioambiental e pública. Como resultado da consulta aos referenciais teóricos tem-se uma compreensão, ainda que preliminar, dos aspectos que podem vir a caracterizar a efetividade dos conselhos gestores em unidades de conservação – insumos que serviram para a estruturação do instrumento de coleta de dados. De modo a ampliar essa primeira compreensão, foram consultadas ferramentas de avaliação da efetividade de gestão em unidades de conservação e de processos participativos de monitoramento de gestão (ERVIN, 2003a; STOLTON, 2007; BRASIL, 2012). Da consulta, extraíram-se insumos das métricas internacionais de avaliar a efetividade da gestão de unidades de conservação, nas quais “participação social” em ambientes organizados e / ou de representatividade deliberativa é considerada uma variável importante (ERVIN, 2003a; STOLTON, 2007).

A análise dos referenciais permitiu agregar tanto conceitos aos roteiros preliminares de entrevista quanto categorias para a análise das informações fornecidas pelas fontes consultadas e em apoio ao que configurariam a efetividade e as terminologias que dão suporte a esse trabalho - como “resultados” dos trabalhos dos conselhos, “instrumentos” e “dinâmicas” bem-sucedidas, dentre outras.

Em seguida, e com vistas a configurar o caráter exploratório, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, métodos adotados para permitir cortes seccionais (VIEIRA, 2006, p. 21) que captassem as experiências de atores sociais que se encontram direta e indiretamente envolvidos com a participação em conselhos gestores de unidades de conservação.

Para o atendimento dos objetivos supracitados, foram identificados *stakeholders* e divididos em dois grupos. Primeiramente um grupo de especialistas e formadores de opinião envolvidos com a participação social em áreas protegidas ou diretamente com conselhos gestores em Unidades de Conservação. Para compor o primeiro grupo de entrevistados foram identificados profissionais tanto de mercado quanto alocados em instituições governamentais e não governamentais, com experiências evidenciadas em projetos e trabalhos científicos nos temas relacionados a participação social, gestão participativa ou gestão socioambiental. Uma das técnicas adotadas para a composição dessa amostra, portanto, foi a recorrência com que os nomes dos especialistas surgiam como autores ou coautores de relatórios qualitativos e de publicações acadêmicas em fontes nacionais. Em complemento a essa técnica, recorreu-se ainda à indicação de entrevistados reconhecidos como qualificados, por parte de cada um dos entrevistados que compunha a lista inicial - uma fonte entrevistada indica uma fonte similarmente qualificada e assim sucessivamente, técnica de amostragem conhecida como “bola de neve” (*snowball sampling*). Em acréscimo foram considerados especificamente profissionais que tivessem acumulado experiência como consultores em projetos de gestão socioambiental de fontes internacionais de financiamento ou como gestores de Unidades de Conservação, e ainda como conselheiros de conselhos gestores da categoria Mosaico - conjunto que reúne mais de uma unidade de conservação distinta – em virtude da complexidade de interações de atores sociais dessa categoria de área protegida.

Em uma segunda etapa, foram identificados conselhos gestores de unidades de conservação, a partir da indicação do primeiro grupo de entrevistados. Junto a ambos os grupos o objetivo fio-condutor foi o mesmo: captar as perspectivas dos atores sociais acerca da efetividade para, a partir das experiências, caracterizar fatores, instrumentos e dinâmicas, que configuram conselhos gestores efetivos na gestão de áreas protegidas. Totalizou-se 13 especialistas em gestão socioambiental e 18 conselheiros de unidades de conservação.

Nessa fase de aplicação de entrevistas ao grupo de integrantes dos conselhos gestores apontados como efetivos no apoio à gestão de UC, buscou-se capturar tanto a dinâmica de atuação quanto a adoção de processos, comunicação ou relação com agentes externos – ou o conjunto como instituição. Tomou-se como base um breve diagnóstico da situação atual das atividades dos conselhos sugeridos. Sob a perspectiva de alguns atores envolvidos pelo contexto do conselho, foram investigados ainda aspectos

complementares tais como: o estágio atual de atuação do conselho gestor (em formação, em atividade ou em reestruturação); as recorrências de encontros ordinários e extraordinários; o grau de interação estabelecido pela instituição “conselho” e entre esta e a gestão da UC, bem como as relações com agentes externos ao conselho – não integrantes. Preocupou-se em permitir que, independentemente do entrevistado e da forma de abordagem, ficasse claro o intuito de cada uma das perguntas para dirimir diferenças de interpretações entre os entrevistados.

Cabe ressaltar que, uma vez obtidas indicações de conselhos gestores a serem entrevistados, foi aplicado um recorte para que as áreas protegidas estivessem categorizadas como unidades de conservação administradas pela União. Optou-se por esse recorte em decorrência da maior oferta de informações quantitativas, qualitativas e disponíveis para acesso público, bem como do volume de referenciais técnicos nacionais e internacionais produzidos acerca destes territórios.

Fez-se necessário, ainda, clarificar os conceitos adotados ao longo da execução desse trabalho. Dentre estes está a expressão “área protegida” que, para a operacionalização desse trabalho, será por vezes aplicada como sinônimo de “unidade de conservação” com o objetivo de evitar repetição de citações. A expressão “unidade de conservação”, que consiste no escopo central desse trabalho, foi criada especificamente para integrar o sistema nacional, e apesar de não haver termo equivalente para sua tradução em outros idiomas, é abrangida pela expressão “área protegidas” usada pela UICN, por meio da Comissão Mundial de Áreas Protegidas, WCPA da sigla em inglês (HOCKINGS ET AL, 2006, p. 7). No Brasil, além das unidades de conservação, os demais territórios do tipo áreas protegidas - e que não se encontram no escopo desse trabalho - incluem mosaicos, corredores ecológicos, áreas de proteção permanente, territórios ocupados por populações tradicionais e reservas ecológicas. É importante ressaltar, portanto, que “unidade de conservação” é um subconjunto de “áreas protegidas”.

Torna-se imprescindível, ainda, esclarecer a operacionalização adotada para instrumentos e dinâmicas, posto que estes termos são utilizados em variados contextos e detém amplos significados. No contexto desse trabalho, entende-se por “instrumentos” os recursos humanos, de comunicação, financeiros, técnicos e operacionais, ou seja, as ferramentas das quais os conselhos gestores de políticas podem dispor para manter as atividades. Conforme estabelecido pela instrução normativa que delineia as diretrizes para a

estruturação e renovação de conselhos gestores (BRASIL, 2014) e o guia de operacionalização dos conselhos em unidades de conservação (MMA, 2014), para serem criados, implementados ou reestruturados, os conselhos gestores podem lançar mão de instrumentos como atas, regimento interno, plano de ação, registros de pautas e deliberações. Foram explorados os relatos extraídos das entrevistas e as perspectivas acerca dos instrumentos, e decretos de criação dos conselhos - porém não foi dedicada análise detalhada nem específica de atas ou regimentos. Supõe-se que o uso e a combinação de adoção de instrumentos podem contribuir para a atuação efetiva dos conselhos gestores em unidades de conservação. Como reporta Tatagiba (2005), os instrumentos por vezes podem ser apontados como “recursos organizacionais”, o que engloba além de recursos financeiros as condições materiais de funcionamento das entidades. Cabe ressaltar, no entanto, que o termo “instrumento” também é adotado pelo ICMBio em referência aos principais documentos normativos e técnicos que formalizam e orientam a gestão de uma UC, as chamadas ferramentas de gestão: plano de manejo, plano de utilização ou acordo de gestão, contrato de concessão de direito real de uso, etc (MMA, 2014, p. 62).

Entende-se por dinâmicas os processos de funcionamento, métodos aplicados para gerir as ações, procedimentos para manter as atividades em curso, técnicas de trabalho, estratégias para o estabelecimento de relações entre atores – internos e externos -, e demais atuações características dos conselhos gestores de políticas públicas. Em resumo, instrumentos mantem relação com ferramentas, enquanto dinâmicas estão mais ligadas aos processos formas, estratégias e ações para utilizá-las (KLEBA; COMERLATTO; FROZZA, 2015).

Dados que os significados aplicados às terminologias “efetividade” e “efetivo”, em teoria das organizações e em governança corporativa, não abarcariam isoladamente o sentido que se gostaria de extrair nesse trabalho, definiu-se para a operacionalização dessa pesquisa que a “efetividade dos conselhos gestores” seria compreendida a partir dos apontamentos e perspectivas dos entrevistados – grupo 1 e grupo 2. Ambos contribuem ao expor visões acerca das conquistas registradas, dos resultados de ações e dos efeitos gerados pelo desempenho dos conselhos gestores.

Com base na aplicação dessa metodologia, portanto, tornou-se viável a proposta de extrair a compreensão da efetividade dos conselhos gestores a partir da ótica de especialistas e

de atores integrantes da amostra analisada. Ou seja, esperava-se o apontamento de efetividade como algo resultante tanto das discussões e deliberações realizadas quanto das funções desempenhadas, a efetividade deliberativa e a efetividade institucional segundo PIRES (2011).

Para contextualizar “resultados” da participação social dos conselhos, ou ainda “benefícios gerados”, levou-se em conta o conjunto de benefícios e de resultados propostos em referências técnicas e teóricas como impactos da atuação dos conselheiros gestores (PALMIERI; VERÍSSIMO, 2009, p. 17; ERVIN, 2003; ISA, 2015a). Cabe esclarecer ainda que o conceito de “gestão de unidade de conservação” aqui abordado engloba a coordenação das atividades gerenciais e de planejamento, fiscalização e manutenção dos espaços estabelecidos pelas normas pertinentes a cada tipo de território – incluindo supervisão de espaços regulamentados para ocupação e manejo, zonas de amortecimento e corredores ecológicos quando necessário. Tais atividades mantêm mais relação com os aspectos gerenciais do que administrativos – gestão financeira, recursos humanos, aspectos organizacionais internos etc. Agrega-se a essa compreensão o entendimento explícito pela União, em distintos documentos, em que se refere ao conselho gestor como fórum vinculado à estrutura de gestão da UC (MMA, 2014, p. 28) cuja manifestação ou deliberação, a depender do modelo instituído, deve ser recebida e analisada pelo gestor (servidor representante do ICMBio) e presidente do conselho.

As técnicas aplicadas, em maioria, caracterizam esse trabalho portanto como uma pesquisa de análise qualitativa, posto que “a lógica e a coerência da argumentação na pesquisa qualitativa baseiam-se em uma variedade de técnicas usadas de maneira qualitativa, tais como entrevistas formais e informais, técnicas de observação de campo, análise histórica, etnografia” (VIEIRA, 2006, p. 17).

Como delimitação de escopo, cabe ressaltar que a participação de atores sociais nas atividades relacionadas à gestão de unidades de conservação não se esgota no ambiente dos conselhos gestores. O envolvimento de agentes da sociedade pode ser exercido pela atuação direta da iniciativa privada, de órgãos de ensino ou instituições não governamentais - como centros de pesquisas, universidade, entidades nacionais e internacionais de fomento ao desenvolvimento local, regional etc – ou por um conjunto de forças voluntariadas individuais (ICMBIO, 2009). Atuações mais específicas e contribuições geradas por tais agentes serão apontadas, quando feitas, de forma marginal.

Durante a coleta de dados, foram captadas informações referentes a um passado recente dos conselhos gestores, dos indivíduos e das instituições ligadas a gestão socioambiental, trabalho que não caracterizará essa pesquisa como longitudinal aprofundada. Tais aspectos não foram objetos centrais dessa pesquisa nem a análise do contexto histórico de cada unidade de conservação nem o aprofundamento em particularidades específicas destes territórios. Foram extraídas destas experiências, portanto, apenas características imprescindíveis para a compreensão de algumas de suas particularidades, sobretudo no que diz respeito às óticas anunciadas anteriormente.

Quanto às categorias de unidades de conservação existentes segundo o SNUC – 5 de Proteção Integral e 7 de Uso Sustentável – fez-se necessário compreender, na fase de análise das informações, se existiria alguma diferenciação dos territórios que influenciasse a atuação dos conselhos ou limitasse as contribuições dessa pesquisa. Após consulta as instruções normativas e ao próprio órgão diretivo ICMBio, chancelada nas entrevistas com especialistas, constatou-se que nenhuma destas particularidades que distinguem as duas categorias de unidade de conservação descaracterizaria ou invalidaria a investigação proposta. Sob a ótica dos formadores de opinião e dos próprios conselheiros consultados, como veremos adiante, as diferentes categorias de unidades de conservação não deveriam impactar a efetividade dos conselhos gestores como espaços de participação social e instrumentos de apoio a gestão, posto que o conjunto de diretrizes para a criação e o funcionamento dos conselhos gestores e os instrumentos e dinâmicas de operação adotados tendem a ser muito similares quando não são os mesmos. Portanto se bem aplicados e bem-sucedidos, resultariam em efetividade para a preservação ou uso sustentável destes territórios – não importando se a unidade de conservação é de Proteção integral ou de Uso Sustentável.

4.2 Aplicação das entrevistas

As entrevistas foram aplicadas entre os meses de junho e julho de 2015, majoritariamente por telefone⁸, com os atores sociais que integravam os dois grupos propostos, sendo o grupo 1 formado por especialistas, consultores e formadores de opinião em temáticas como gestão socioambiental e políticas ambientais; e o grupo 2 composto por integrantes

⁸ Em casos pontuais, foram utilizados VoIP (Skype) e e-mail. O e-mail, quando utilizado como recurso, resultava de solicitação por parte dos entrevistados.

dos conselhos gestores mais recorrentemente mencionados como efetivos ao desempenharem papéis ditos de relevância na gestão do território natural ou por adotarem instrumentos e dinâmicas bem sucedidas.

Tomando como base a recorrência de menções a determinadas unidades de conservação, buscou-se abranger exemplares de conselhos gestores das duas categorias de unidades de conservação. Obteve-se o seguinte cenário: das categorias de unidades de conservação de Uso Sustentável existentes, foram mais citadas áreas protegidas da categoria “Resex” pelos trabalhos realizados por conselhos gestores deliberativos - modelos pertinentes a esse tipo de UC; das categorias de unidades de conservação do tipo Proteção Integral foram recorrentemente mencionados casos de conselhos consultivos de Parques Nacionais, Florestas Nacionais e Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Diante das mais de 25 indicações de conselhos gestores de unidades de conservação, aplicou-se o primeiro critério eliminatório para a seleção dos casos: conselhos gestores de unidades de conservação de gestão federal.

Em sequência selecionou-se para análise, daquelas de gestão federal mais mencionadas, um total de seis conselhos gestores: três conselhos de caráter consultivo (um Parque Nacional, uma Área de Proteção Ambiental, e uma Floresta Nacional), e três conselhos deliberativos, todos de Reservas Extrativistas federais (Quadro 5).

QUADRO 5 - Unidades de Conservação selecionadas para a investigação⁹

Tipo de UC	Território (hectares / municípios)	Conselho	Ano de criação UC / conselho	Plano de Manejo	Composição do conselho	Condução das atividades	Frequência / duração média
Parque Nacional (Parna*)	56 mil ha. 5 municípios*	Consultivo	1999 / 2004	Tem	26 assentos / 1:2 Setor Público; e sociedade civil*	Secretaria executiva em estruturação	3x ao ano 2 dias
Área de Proteção Ambiental (APA)	156 mil ha. 9 municípios	Consultivo	2000 / 2006	Não tem***	42 assentos / 1:3 Setor Público; 1:3 Ongs; 1:3 Usuários dos Recursos	Secretaria executiva em plena atividade	4x ao ano 1 dia
Floresta Nacional (Flona)	530 mil ha. 1 município	Consultivo	1974 e 2012**/ 2001	Tem	29 assentos / 1:1 Setor Public e Comunidades tradicionais e indígenas	Secretaria executiva em plena atividade	3x ao ano 2 dias
Reserva Extrativista I (Resex)	970 mil ha. 7 municípios	Deliberativo	1990 / 2003	Tem	24 assentos / 1:1 Setor Public e Comunidades tradicionais (associações)	Secretaria executiva em estruturação	3x ao ano 2 a 3 dias
Reserva Extrativista II (Resex)	736 mil ha. 1 município	Deliberativo	2004 / 2008	Tem	14 assentos / Setor Público e instituições; Setor comunitário	Secretaria executiva em estruturação	3x ao ano 2 a 3 dias
Reserva Extrativista III (Resex)	1,28 milhão ha. 1 município	Deliberativo	2004 / 2008	Não tem***	28 assentos / 14 Setor comunitário; 14 setor público e instituições	Secretaria executiva em plena atividade	3x ao ano 2 a 2,5 dias

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

⁹ *O conselho do Parna mantém atividades integradas com o conselho de uma Área de Proteção Ambiental (APA) cujos territórios possuem intersecção. Cada uma das UC possui um conselho instituído legalmente independente, mas a condução das atividades se dá de forma integrada por ambos os gestores; **Possui dois decretos de criação porque em 2012 uma lei redefiniu parte do território; ***Ambos encontravam-se em fase de elaboração;

Apesar de não ser objetivo do trabalho a construção de ferramentas de avaliação de efetividade de gestão, as metodologias aplicadas em áreas naturais para esse fim serviram de referencial técnico na construção do roteiro de entrevistas – tendo sido as principais consideradas o SISUC (ISA, 2015a) e o Rappam (ERVIN, 2003a)¹⁰. A partir das contribuições e consequentes ajustes realizados, foram definidas três categorias para a aferição, ou seja, temáticas centrais que apoiaram a construção dos roteiros de entrevista e que poderiam explorar variáveis relativas a atuação dos conselhos, bem como efeitos ou resultados da atividade destes, sendo:

- I. A perspectiva da importância do conselho gestor e sua relação com as ferramentas de gestão existentes na UC (como Plano de Manejo, Acordos de gestão etc);
- II. Os aspectos internos e operacionais que caracterizam as atividades do conselho, instrumentos e dinâmicas de atuação (como ferramentas, técnicas e processos de comunicação, mobilização, planejamento de atividades etc); e as relações estabelecidas com agentes externos ao conselho;
- III. Perspectiva de resultados e de contribuições efetivas para a gestão da UC.

Por fim, aos itens I e III - referente à importância e aos resultados do conselho - foi aplicado um desdobramento específico para aferir a suposta diferença que poderia existir entre o formato legal (deliberativo ou consultivo) e sua efetividade de atuação.

¹⁰ Os módulos “Objetivos da gestão”, “Tomada de Decisão” e “Resultados”, do Rappam, serviram de inspiração especialmente para dimensionar a importância dos conselhos quanto à conquista de resultados, pois monitora seus efeitos: “os membros do conselho gestor entendem os objetivos e as políticas da UC?”; “existe conselho implementado e efetivo?” ou “a unidade de conservação apoiou a organização, capacitação e desenvolvimento das comunidades locais e conselho nos últimos dois anos?” (ICMBIO, WWF-BRASIL, 2012, p. 9). As pontuações mais significativas são geradas para as áreas protegidas que, por meio de respostas positivas a estes questionamentos, apontam como resultados ou efeitos: a prevenção e identificação de ameaças, e aplicação da lei; a restauração do local e os esforços de mitigação; a gestão do habitat natural e da vida selvagem; esforços para a educação e sensibilização da comunidade; a gestão de visitantes e de turistas; desenvolvimento de infraestrutura; planejamento de gestão dentre outros.

Quadro 6: Estrutura lógica para aferição e suposições associadas

Bloco 1 – Importância dos conselhos (Instituição)		
<u>Especialistas:</u> Perspectivas sobre a importância dos conselhos gestores em relação aos demais instrumentos de gestão de uma UC: visão do efetivo apoio à gestão dos territórios	Objetivo: investigar dentre os documentos mais importantes para gestão aqueles que possam resultar do trabalho dos conselhos;	Suposição: podem ser considerados efetivos em sua atuação e na geração de resultados os conselhos que, por meio da participação social, contribuem para a estruturação dos instrumentos apontados como os mais importantes para a gestão de uma unidade de conservação;
<u>Conselheiros</u> Perspectiva da atuação deles sobre os demais instrumentos de gestão de uma UC	Objetivo: identificar, dentre os documentos existentes quais foram produzidos ou influenciados pela atuação do conselho.	Suposição: podem ser considerados efetivos os conselhos que, por meio da participação social, contribuem para a estruturação dos instrumentos apontados como mais importantes
<u>Especialistas e conselheiros</u> Perspectiva sobre as definições legais e as práticas dos conselhos consultivos e deliberativos;	Objetivo: dimensionar diferenças ou similaridades no desempenho dos papéis de cada um; identificar fatos que configurem aparente vantagem ou desvantagem legal;	Suposição: conselhos deliberativos podem ser mais efetivos por conta de seu aspecto jurídico-legal?
Bloco 2 – Ambiente Interno		
<u>Especialistas:</u> Relação entre a efetividade dos conselhos e os instrumentos e dinâmicas de atuação: <i>modus operandi</i> da participação social;	Objetivo: apontar técnicas e dinâmicas (atividades de rotina, mobilização e comunicação; formas de reunir, de mobilizar, de operar, de executar plano de ação) que, se adotadas, tendem a gerar participação e atuação efetivas;	Suposição: podem vir a ser bem-sucedidos os conselhos que estabelecem rotinas contínuas e recorrentes de comunicação e de mobilização;
<u>Conselheiros:</u> Relação entre a efetividade dos conselhos e os instrumentos e dinâmicas de atuação: <i>modus operandi</i> da participação social;	Objetivo: investigar a adoção de técnicas e dinâmicas apontadas como mais efetivas, e os resultados extraídos de seu uso (se há planejamento, rotinas estabelecidas, ferramentas de comunicação; formas de reunir, de mobilizar ou de deliberar);	Suposição: podem ampliar a chance de geração de resultados e desempenhar papéis mais representativos de participação social os conselhos que estabelecem técnicas ou dinâmicas de atuação contínuas e recorrentes de comunicação e de mobilização;

<u>Especialistas:</u> Perspectivas sobre as relações estabelecidas entre o conselho e outros fóruns ou agentes sociais externos ao conselho	Objetivo: investigar as relações entre o papel desempenhado e a influência de atores externos ao conselho;	Suposição: tendem a ser mais efetivos os conselhos gestores que conseguem implementar ações e parcerias com agentes externos (agregar conhecimento, ampliar capacidade de execução de ações etc);
<u>Conselheiros:</u> Perspectivas sobre as relações estabelecidas com agentes sociais externos ao conselho	Objetivo: identificar se há o envolvimento de atores externos ao conselho na atuação do conselho e que contribuições podem ser caracterizadas;	Suposição: tendem a ser mais efetivos os conselhos gestores que estabelecem ações ou parcerias pela atuação complementar de agentes externos: formas de agregar conhecimento, objetividade e capacidade de execução de ações para a UC
Bloco 3 – Perspectiva de resultados		
<u>Conselheiros:</u> Apontamento de ações se, sob a ótica dos atores, foi resultado de ações do conselho	Objetivo: identificar se há clareza sobre a atuação e os impactos da participação social	

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

Para cada categoria de aferição, da qual derivaram as questões do roteiro de entrevistas, foi apontada uma suposição de pesquisa. As categorias de aferição, como será possível perceber no capítulo seguinte, também serviram de base para o agrupamento de análise das informações.

Portanto, para extrair as perspectivas dos grupos que compunham a amostra – especialistas formadores de opinião e conselheiros – foram utilizados dois roteiros de entrevistas que mantiveram forma e objetivos similares (Quadro 7). Por conta de existirem dois grupos de entrevistados e um roteiro de pesquisa para cada grupo, foram aplicados dois testes-piloto.

5. ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

Para que fosse possível explorar na íntegra os detalhes das perspectivas dos entrevistados, as entrevistas foram gravadas com recursos de áudio e transcritas na íntegra para um relatório. Tal procedimento permitiu que as informações fossem analisadas e interpretadas pelo pesquisador, sem a ajuda de software específico, mas de forma a identificar os temas mais relevantes. As categorias previamente definidas para a estruturação dos roteiros de entrevistas (aferição), geradas a partir dos referenciais teóricos e técnicos consultados (Quadro 8) serviram de base para a análise das informações fornecidas pelos entrevistados abordados.

Para as categorias de análise, por sua vez, os conceitos preliminares – “efeitos”, “resultados” da atuação dos conselhos, “efetividade”, “conquistas”, “instrumentos”, “dinâmicas de participação” – adquiriam consistência após a realização das entrevistas. Com o auxílio destas definições instrumentais foi possível constatar, de forma quantitativa – por recorrência e proximidade de conceitos e de entendimentos –, as menções a terminologias semelhantes por parte de atores distintos, ainda que eles não tenham tido contato uns com os outros. Como insumo da aplicação dessas técnicas, obteve-se a confirmação ou a negação das suposições que antecederam a coleta de campo, bem como a aderência e a pertinência das respostas em relação aos temas abordados. Esses processos são comumente utilizados no tratamento, agrupamento e análise de materiais jornalísticos. Aproximam-se das técnicas utilizadas no método de pesquisa “análise de conteúdo” que, segundo Vergara (2005, p. 16), gera conteúdos para

abordagens tanto quantitativas quanto qualitativas apesar de terem sido originalmente desenvolvidos para aspectos quantitativos (BARDIN, 1977, apud VERGARA, 2005, p. 16). Como a pesquisa proposta tem caráter empírico e exploratório, as categorias adotadas para a análise das informações foram, portanto, mistas (BARDIN apud VERGARA, 2005, p. 18) uma vez que permitiriam uma análise previa de quesitos que posteriormente foram subdivididos ou passaram por inclusão ou exclusão de fatores.

Como acontece em pesquisas de caráter empírico, o trabalho de análise pode eventualmente comprometer, ainda que em baixo grau, a riqueza de detalhes históricos e contextuais e de experiências reportadas pelos entrevistados, impactos esperados quando aplicadas técnicas de redução e de categorização. Como destaca Lavallo (2011), há desafios metodológicos e conceituais nas tentativas de aferir os efeitos gerados por instâncias participativas como conselhos gestores, e corre-se o risco de classificar a participação como secundária em relação aos efeitos por ela gerados (2011 p. 33). Apesar disso, há que se considerar que os insumos obtidos a partir dessa pesquisa subsidiaram a geração de análises que podem ser consideradas válidas para a compreensão do contexto que envolve a realidade dos conselhos gestores de unidades de conservação ao confirmar ou descartar parcialmente suposições postas.

Com base nos depoimentos registrados e provocados a partir da aplicação dos roteiros semiestruturados, e das categorias de aferição anteriormente expostas, foi possível analisar as informações obtidas com a ajuda dos seguintes agrupamentos ou categorias de análise: gestão (dimensão de importância dos conselhos gestores para a gestão de uma unidade de conservação); dinâmicas (aspectos que caracterizam efetividade no ambiente operacional); pluralismo (relações estabelecidas entre o conselho, o gestor e demais atores e fóruns externos); e institucionalidade (tipo de conselho e sua efetividade) conforme quadro a seguir.

Quadro 9 - Categorias de Análise

CATEGORIAS DE ANÁLISE	DEFINIÇÃO
Gestão	O conselho e sua importância para a administração da UC
Dinâmicas	Conjunto de ações, procedimentos e atividades que caracterizam efetividade no ambiente operacional
Pluralismo	Relações estabelecidas entre os conselheiros e a gestão (interno) e entre estes e fóruns e atores extra-conselho (externos)
Institucionalidade	Relação entre a efetividade do conselho e sua função (tipo consultivo ou deliberativo)

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

6. ANÁLISE DOS RESULTADOS

6.1 Conselhos gestores e ferramentas de gestão

Um dos primeiros aspectos abordados diz respeito a importância dos conselhos para a gestão das unidades de conservação, sendo o propósito dessa etapa da investigação extrair das perspectivas gerais dos atores acerca da compreensão dessa representatividade. Conforme descrito anteriormente, um conjunto de ferramentas de gestão – como plano de manejo, plano de zoneamento, plano de utilização e acordos de gestão, por exemplo – é necessário para que uma unidade de conservação seja criada, estruturada e mantida. Pela instrução normativa que rege os conselhos, tais espaços de participação social devem “acompanhar e propor ações para a elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão da Unidade de Conservação” (art. 4º, inciso VII), cabendo aos conselhos deliberativos “aprovar, por meio de resolução, o Acordo de Gestão e o Plano de Manejo Participativo da Unidade, bem como monitorar e avaliar a sua implementação” (art. 5º incisos VII e VIII).

A totalidade dos especialistas abordados caracterizou o plano de manejo como o mais importante instrumento de gestão de uma unidade. Pouco mais da metade dos 13 especialistas abordados entende que majoritariamente estes espaços são tão imprescindíveis quanto as próprias ferramentas de gestão por permitirem que a participação social produza insumos para a construção e estruturação de tais instrumentos.

No planejamento executivo da unidade o conselho tem um papel importante como subsidio para planejar e executar estas ações. Já no plano de manejo, eu acho importante que o conselho esteja envolvido, mas para colaborar, e não como um elemento

determinante para a sua construção. Para a sua execução, certamente, e para avaliar e monitorar as atividades em busca dos objetivos da unidade, o conselho tem um papel determinante sobre o acompanhamento das atividades as quais a gestão se propõe. (especialista 2)

Quando falamos de instrumentos mais importantes para a gestão de uma UC estamos falando [...] também do conselho gestor. Estes pra mim são os principais instrumentos quando consideramos a gestão de uma UC. Mas destes elementos o conselho por ser um elemento vivo e ser um elemento dinâmico. É um dos principais pontos porque dependendo de como ele é constituído e é implementado ele pode ser a base, um dos principais pilares para os demais elementos da gestão destas unidades. (especialista 1)

Existem dois importantes instrumentos de gestão [...] o principal que é o plano de manejo, a chamada diretriz base para o funcionamento da UC, já que dentro ele estão uso público, de zoneamento, etc. E outro grande instrumento de gestão que é o conselho gestor. O plano de manejo pode ser impactado pelo trabalho do conselho de certa forma e idealmente ele deveria ser elaborado, acompanhado pelos atores sociais desde a sua concepção. (especialista 5)

A gestão precisa de apoio técnico, de apoio político, de articulação externa, que são condições que um conselho bem preparado e que entende seu papel pode oferecer. Muitas vezes os conselheiros conseguem apoiar e captar projetos de educação ambiental [...] desde que se crie condições de os conselheiros compreenderem esses instrumentos. (especialista 4)

Três dos 13 especialistas foram além e apontaram que o conselho pode sobrepor-se aos demais instrumentos, tamanha a sua importância como instrumento de gestão:

A relação é direta. Conselhos são instrumentos e são apoio aos demais instrumentos de gestão. O conselho gestor é um instrumento de gestão, e por isso deve ter metodologia, estrutura e dinâmica de trabalho. E também acredito que todos os instrumentos de gestão devem passar dentro do conselho de certa forma. (especialista 8)

Ao fornecerem perspectivas sobre a importância do conselho os especialistas deram subsídios para a compreensão das ações desempenhadas pelos conselhos gestores indicados como efetivos. A análise de informações sob essa ótica foi possível porque os integrantes dos conselhos indicados também foram questionados acerca da importância do trabalho executado, isto é, os depoimentos dos conselheiros complementaram as perspectivas dos especialistas, permitindo-se compreender a importância da participação social e a sua relação com as ferramentas de gestão de uma unidade. O grau de importância, da forma como foi apontado pelos atores sociais, poderia imputar aos conselhos gestores maior responsabilidade sobre o acompanhamento da produção destes instrumentos.

Sob a perspectiva dos conselheiros entrevistados, percebeu-se que há o entendimento da influência dos conselhos gestores sobre a estruturação de planos de manejo, acordos de

gestão, etc. Entretanto as ferramentas de gestão foram apontadas mais fortemente como “imprescindíveis” por parte dos conselheiros de estruturas deliberativas – uma vez que as comunidades tradicionais são detentoras de parte dos rumos da gestão no papel de usuárias¹¹. A unanimidade entre os conselheiros, no entanto, se deu no entendimento de que o conselho gestor é uma ferramenta de gestão por representar o papel da participação social e por interferir no controle social e na decisão política. A absoluta maioria – 15 dos 18 entrevistados conselheiros e 8 dos 13 especialistas – explanou que os conselhos gestores devem apoiar direta ou indiretamente a gestão da unidade no processo decisório, com insumos derivados da participação social e, se possível, participar da estruturação e da implementação das ferramentas de gestão.

[...] um local de exercício de cidadania [...], acreditamos que no conselho podemos construir uma base forte inclusive para que os outros instrumentos de gestão se potencializem (conselheiro 5)

Porque nós não somos conselheiros apenas para vir para as reuniões para colocar os problemas, mas somos conselheiros que saímos em busca de soluções destes problemas para os moradores. Porque assim conseguimos muitas conquistas para as comunidades. (conselheiro 17)

Em boa parte dos conselhos gestores entrevistados há ou houve recentemente ingerência dos conselheiros sobre os itens que compõem o Plano de Manejo da unidade – realidade em quatro (4) dos seis (6) conselhos gestores entrevistados. Para uma das unidades de conservação em que o conselho é deliberativo, a revisão do Plano de Manejo esteve na pauta das últimas duas reuniões e já foram iniciadas mobilizações para a geração de insumos que subsidiarão as próximas ações previstas nas etapas iniciais. Em outra unidade de conservação – cujo caráter do conselho é consultivo – debates nos quais os conselheiros tem-se envolvido há 12 meses conduziram à conquista do direito de o conselho gestor estruturar o Plano de Manejo, fora dos moldes tradicionais e sem recursos do ente gestor oficial (governo federal via Ministério do Meio Ambiente) em acordo com o gestor da unidade e presidente do conselho.

Mas, para 12 dos 18 conselheiros entrevistados, a importância do conselho supera a instrumentalização, as ferramentas de gestão e a função definida em lei para os conselhos. Como descreve Wampler (2011), nos ambientes participativos se estabelece um processo

¹¹ As famílias que residem nos territórios de Unidades de Conservação de Uso Sustentável adquirem Termo de Reconhecimento de Posse e devem estar englobadas pelo Contrato de Concessão de Direito Real de Uso. (BRASIL, 2002)

contínuo em que os cidadãos compartilham problemas comuns – nesse caso, ao território – e no qual a confiança é construída por meio de interações repetidas. São os chamados “laços de solidariedade” entre os indivíduos e grupos que os permitem enfrentar problemas semelhantes (2011, p. 48).

Todos que integram o conselho discutem pelo bem-estar de todos, não estamos preocupados em só discutir e não chegar a lugar nenhum [...] tudo é discutido no conjunto e como buscamos o bem comum não temos porque querer que um passe na frente do outro. Discutimos para fortalecer a organização do conselho e o dia a dia das pessoas. (conselheiro 16)

Há toda uma discussão e uma valorização que a gente faz com os comunitários independentemente de o ICMBio estar presente ou não, que conquistar a melhoria (para a vida deles) também é papel deles [...] já ficamos quase seis meses sem gestor e nesse período fomos nós quem conduzimos esse processo de gestão [...]. Pelo fato de não ter gestor as ações não ficaram paradas dentro da reserva (conselheiro 17).

O conselho pra gente que mora aqui dentro é interessante porque [...] nele discutimos e buscamos assuntos de interesse do desenvolvimento econômico e social das comunidades que vivem aqui dentro e pressionadas pelo entorno da floresta que é cercada por agronegócio [...] Nosso grupo tem parceiros e lideranças comunitárias e eles entendem e ajudam muito [...] o desenvolvimento sustentável deve acontecer de forma que venha subsidiar a família e as comunidades que vivem dentro da unidade (conselheiro 8).

Hoje a gente fala que é a nossa APA, o nosso território, e não uma unidade de conservação que foi criada para ter cerca e isolar a comunidade (conselheiro 4).

Sinto o conselho como uma autoridade porque a maior parte das coisas é decidida no conselho. As discussões vão pro papel e de lá saem, voltam pra Resex e assim a gente vê que faz diferença, conquistando as coisas de forma concreta. A gente vai trabalhando e vendo o resultado que vai sendo gerado. [...] foi quando a gente encontrou a maior força para discutir, escrever e conquistar coisas concretas (conselheiro 15).

A gestão não depende só do gestor, [...] Se não fosse o povo ele precisaria de sabe-lá-Deus-quantos servidores pra fiscalizar os milhares de hectares na floresta. E isso não é tão necessário porque nós da comunidade estamos lá fiscalizando, fazendo trabalho que pode ajudar o ICMBio na gestão [...] funciona praticamente como uma família. (conselheiro 9).

Como afirmam Policarpo e Santos (2008), os desafios para se estabelecer uma gestão participativa dos recursos naturais não estão apenas na forma como gerir tais recursos naturais, mas também nas interações entre os diversos atores individuais e coletivos, interações estas que idealmente devem conduzir a um comportamento patrimonial dos atores sobre os recursos (2008, p. 76).

De acordo com a perspectiva da metade dos conselheiros entrevistados (nove dentre 18), os atores que representam setores em assentos nos conselhos compreendem em maior ou menor grau o seu papel naquela instância participativa – “*para o bem ou para o mal*” (especialista 11). Entretanto quase a totalidade dos conselheiros (15 dos 18) reconhece que a capacitação destes atores tende a ampliar as chances de efetividade na geração dos resultados ou mesmo nos efeitos práticos das discussões. Como aponta Cornforth (2004), ao analisar a perspectiva de parceria (teoria de Stewardship), o administrador de uma organização e o conselho podem agregar valores às estratégias sem que estejam subordinados entre si, mas para que essa relação dê certo ambos idealmente precisam ser instruídos para que, com base nessa orientação, trabalhem como parceiros. Do contrário, não há garantias de que os integrantes eleitos como conselheiros detenham as habilidades necessárias para serem efetivos (CORNFORTH, 2004, p. 16). Tende a ampliar a capacidade dos conselheiros de compreender os esforços necessários para eliminar gargalos quando englobados os aspectos de empoderamento e de consciência territorial (OSTROM, 1999; CASTRO E MOURA, 2009).

Nessa pesquisa, todos os seis conselhos gestores abordados passaram por alguma ação de capacitação nos últimos dois anos. Para dez dos 13 especialistas entrevistados há maior chance de efetividade para os conselhos e gestores de UCs que passaram por algum tipo de treinamento ou sensibilização para compreender a função do conselho (BRASIL, 2014, p. 2) e consequentemente os efeitos da participação social.

Quando se cria condição para que os membros do conselho entendam seu papel, você tem chances de aumentar a sua efetividade. Fazê-los entender ‘o que é plano de manejo’ é importante para o conselheiro saber em que é possível apoiar a UC para que ela realize seu projeto e atenda aos seus objetivos. [...] é preciso criar condições para que esse conselho consiga fazer um input traduzindo a realidade da unidade no plano e apoiando a UC no alcance dos resultados que ela se propõe a atingir [] (especialista 4)

Acho que a efetividade tem a ver com a existência de conselheiros capacitados, conscientes de seu papel de atuação. Tem a ver com grupos de trabalho dentro dos conselhos funcionando com ampla participação dos conselheiros. Os conselhos tendem a funcionar de forma bem-sucedida também se a questão da paridade é levada a sério. Também é importante que haja a real democratização das informações por parte dos gestores para o conselho que, uma vez ciente do que está acontecendo, tem mais chances de acertar e de contribuir. (especialista 2)

Uma outra parcela de entrevistados também sinaliza que a efetividade da atuação dos conselheiros pode ser influenciada pela composição do espaço participativo, uma vez que

atores experientes em instâncias participativas acumulam e expandem conhecimento acumulado.

Todos nós conselheiros recebemos uma capacitação, mas como nós já participamos dos movimentos de envolvimento sociais [...], nós não temos muita dificuldade para conduzir todo esse processo. Foi uma característica nossa, dos conselheiros, que foi apenas consolidada com a formação do conselho. (conselheiro 17)

6.2 Ambientes interno e externo: dinâmicas e instrumentos de atuação

Alguns dos fatores comumente citados como variáveis determinantes para a efetividade dos conselhos gestores e da gestão da UC mantêm forte ligação com aspectos internos à operação e funcionamento dos conselhos gestores. Como aponta Castro e Moura (2009, p. 51) a carência de recursos para a execução da gestão é uma realidade na maioria das unidades de conservação. Boa parte das ações apontadas por conselheiros como bem-sucedidas tem a ver com a capacidade de executar ações e comunicações com a máxima autonomia operacional possível.

Os conselheiros entrevistados, por sua vez, cancelam o entendimento apontado pelos especialistas e recomendado em referências técnicas de gestão ambiental (PALMIERI; VERÍSSIMO, 2009; CASTRO E MOURA, 2009, p. 35) de que a participação deve estar motivada por instrumentos e dinâmicas de atuação. Como parte do que está sendo apontado como “ambiente interno” foram considerados os quesitos recorrentemente mencionados em documentos do órgão gestor federal (BRASIL, 2014; PALMIERI; VERÍSSIMO, 2009) e referenciais técnicos de organismos e instituições que lidam com gestão participativa e socioambiental, quais sejam: estrutura de funcionamento e as dinâmicas de comunicação, de mobilização (CASTRO E MOURA, 2009, p. 35) e de operacionalização das interrelações entre os atores que compõem os assentos de conselheiros (BRASIL, 2014).

A totalidade dos especialistas entrevistados atribuiu aos conselhos efetivos aqueles que possuem planejamento para operar ou plano de ação; mobilização ativa, regimento interno e comunicação fluente entre os conselheiros principalmente nos intervalos das reuniões – que, em média ocorrem entre duas (2) e três (3) vezes ao ano.

Eu tendo a enxergar como efetivos os conselhos em que há preocupação em priorizar. A reunião vai abordar qual assunto, qual temática, qual processo está sendo priorizado

dentro de cada conselho? Pode ser o plano de manejo, pode ser a questão da gestão de conflitos, pode ser concessão florestal, não importa. O que vale é a organização e o empenho, e o fluxo de comunicação estabelecido pra isso. (especialista 8)

O conselho deve, desde a sua criação, pensar em atuar com processos, de formação, de comunicação, as redes entre as pessoas e e-mails que os conselheiros criam, a manutenção dessa rede de comunicação. [...] Eu acho que estes processos e fluxos "enquadram" as discussões e os outros assuntos que podem atravessar a pauta. [...] delegar ao conselho parte do plano de manejo ou do planejamento para ele acompanhar, ou monitorar parte do plano estratégico, dá foco e objetividade ao conselho. (especialista 10)

É preciso gerar e fornecer informação [...] promover uma dinâmica para que eles compreendam que a partir dali o conselho é um grupo de trabalho [...] fazer um plano de trabalho com o conselho, tendo em vista os desafios daquela unidade [...] A partir dessa compreensão, nas reuniões ordinárias passam a discutir temas emergenciais e apenas monitorar esse plano de ação. Se não tem um projeto de trabalho ele vira não um conselho mas um grupo de conselheiros, uma coisa fragmentada. (especialista 4)

Costuma funcionar muito ter as datas das reuniões definidas no início do ano, como, por exemplo sempre a última quarta-feira do trimestre. Outro instrumento muito importante que o conselho precisa ter é um regimento interno, o primeiro instrumento depois de formado. Lá estão as atribuições e definições de metodologia de trabalho e quando construído em conjunto é essencial. (especialista 5)

Como qualquer empresa, Ong ou instituição o conselho precisa dispor de uma estrutura de secretaria executiva para convocação, pra mobilização, com atividades e responsabilidades atribuídas, com custos previstos, com alguém responsável a frente das ações. Digo ainda que essa estrutura deve fazer parte da instituição, parte de uma política, e aí sim o conselho passa a ser um meio. (especialista 6)

A partir da análise de conteúdo aplicada sobre as informações fornecidas pelos integrantes dos conselhos e pelos formadores de opinião, constatou-se que os conselheiros e os especialistas entrevistados consideram de extrema importância a comunicação para a sua efetividade de atuação. A transparência e a comunicação são características de uma gestão social (OLIVEIRA ET AL, 2010; TENÓRIO, 2008), já que o processo decisório passa pela necessidade de as informações estarem disponíveis para todos e pelo entendimento, pela utilização da linguagem e pela comunicação entre as pessoas, fatores que contribuem para que os assuntos sejam compreensíveis a todos.

A gente queria que [...] as pessoas tivessem a dimensão de todo o processo desde o começo. E todo esse processo foi informado na primeira reunião de sensibilização – que teríamos uma semana de sensibilização, depois um dia para a formação, depois a posse... [...]. (conselheiro 1)

A mobilização é realizada através de ofícios, e-mails e anúncios na rádio que abrange as comunidades mais distantes, localizadas na parte sul da UC.[...] As atas das reuniões são enviadas junto com o convite da próxima reunião, com antecedência de no mínimo 15 dias, para garantir que cada conselheiro tome conhecimento das decisões e discussões de cada reunião. (conselheiro 10)

A utilização ou o emprego do regimento interno de forma constante torna o documento 'vivo', bem como a necessidade de articulações institucionais para cumprir as pautas no tempo limitado. [...] A cada nova gestão são construídos planos de ação com metas e prazos. (conselheiro 6)

O conselho é aberto a participação e de dois em dois meses são as plenárias [...] vem universitários, acadêmicos, empresários, atores de fora que vem participar como observadores ouvintes. Estes tem direito a voz, mas não tem direito a voto. Só a última plenária contou com mais de 80 participantes e os conselheiros dificilmente faltam. Nunca tivemos uma plenária fechada por falta de quórum. A secretaria executiva define e acompanha tudo com antecedência, é nosso plano de trabalho. (conselheiro 4)

O processo eleitoral para o conselho é realizado a cada dois anos e é bem concorrido, principalmente no setor de usuários dos recursos.(...) Estamos fazendo avaliações ao final de cada gestão e apresentando os resultados na primeira reunião da nova gestão. É bem pedagógico. As avaliações já mostram a nossa direção, para onde queremos ir. [...] os princípios que nos regem estão ancorados nos princípios da Educação Ambiental Crítica, que nós chamamos de Educação no Processo de Gestão Ambiental. (conselheiro 5)

São umas 70 famílias mas as vezes são duas, três horas de barco pra chegar entre uma (família) e outra. Quando vai ter reunião, [...] o ICMBio avisa aos conselheiros via rádio. O pessoal do ICMBio tem apoio dos conselheiros porque os moradores que não tem rádio recebem (comunicado) dos conselheiros que tem rádio, o aviso de que vai ter reunião, pra falar um com o outro. (conselheiro 15)

Uma dinâmica de trabalho foi percebida na totalidade de conselhos entrevistados e merece ser destacada por se caracterizar como funcionalidade não claramente prevista nos documentos que normatizam os conselhos gestores. Para a operacionalização das atividades, é recomendada (MMA, 2014), como prática e não como norma, a criação de um comitê ou secretaria executiva, com a atribuição de elaborar e organizar os documentos do conselho, a logística e recorrência de suas atividades, sendo dirigida por um membro do ICMBio ou por alguma instituição integrante do conselho (2014, p. 50). A totalidade dos conselhos entrevistados possui não apenas uma secretaria executiva mas um grupo de atores que a compõem – e não tão somente um servidor do ICMBio ou uma instituição predominante responsável pelas definições operacionais.

Ainda que não haja determinação clara e respaldo legal para que essa funcionalidade seja implementada, na totalidade dos conselhos gestores entrevistados ela é uma ação presente e instituída e, segundo os especialistas consultados, contribui muito para o que se compreende por efetividade dos conselhos. Tais atores, quando alinhados, tendem a manter ativos os assuntos, as pautas e os possíveis interesses na unidade de conservação “sempre em debate”, o que consequentemente conduz a uma atuação efetiva destes espaços – opinam os atores.

Em todos os seis conselhos gestores abordados esse grupo existe, sendo que em quatro deles estes atores são muito atuantes e recebe variadas denominações, como secretaria ou diretoria executiva. Em dois casos – um conselho deliberativo e um consultivo – esse grupo encontrava-se em fase de formação ou recomposição. Foi possível perceber que esse conjunto específico de atores adquire e implementa dinâmicas que mantêm “ativas as discussões” ao fomentar, dentre as responsabilidades mais representativas, o aprofundamento em assuntos específicos para antecipar debates ou para alinhar conhecimento técnico acerca do que será ou foi discutido em plenária na presença de todos. Em muitos dos casos, e em parceria com técnicos do ICMBio, assumem os fluxos de comunicação e de mobilização dos atores do conselho e dos demais atores interessados em tomar conhecimento das pautas discutidas em plenárias. Demonstram um caráter estratégico ao representarem, em menor número, o total de setores integrantes dos conselhos também quando se fazem representar em reuniões com outras instâncias e fóruns – como por exemplo, ministérios e instituições nacionais.

Faz muita diferença com certeza. A gente está sempre ‘reunido’ porque aquilo que a gente não consegue discutir no grande conjunto das 28 cadeiras e que é de interesse coletivo, nós quatro [...] temos o poder de fazer, qualquer documento e encaminhamento resultante das últimas reuniões, levar pra Brasília, pro Ministério Público, pra Belém... [...]. (conselheiro 16)

[...] estabelecemos uma comunicação quase diária para avaliar as decisões do conselho, os assuntos que vão pra lá. Cada um desse grupo tem as suas obrigações, ou para ter reuniões mais específicas, ou pra ter outras em grupo. [...] Algumas discussões que são mais técnicas, [...] a gente tem em separado pra levar mais mastigado pro conselho, mas todas as decisões finais [...] discute primeiro e depois leva pro conselho. (conselheiro 9)

Temos analistas ambientais especialmente dedicados ao conselho. [...] e um comitê executivo com todos os três setores representados lá (poder público sociedade e terceiro setor). As pautas são montadas com os conselheiros do executivo [...] A gente faz triagem das coisas mais emergenciais e as que não foram postas vão para a próxima reunião. (conselheiro 4)

O conselho se reúne de três em três meses [...] Mas praticamente toda a semana esse grupo executivo está se encontrando em diversas outras reuniões. Se fosse esperar a próxima ordinária para resolver dar andamento das deliberações a coisa 'não andava' [...]. (conselheiro 8)

Há instrumentos como grupos técnicos e câmaras temáticas que, conforme prevê a norma que regulamenta os conselhos (BRASIL, 2014, art. 4º), estão dentre os recursos possíveis para a operação das atividades. Não foi percebido consenso entre os entrevistados quanto a relação da efetividade dos conselhos gestores e a implementação destes grupos técnicos ou câmaras temáticas. Pelo menos seis dos 18 conselheiros abordados alegaram que a atuação destes grupos específicos de trabalho operacional contribui para “agilizar os debates” ou para tornar “mais objetivas” as deliberações, ou ainda para “se aprofundar em aspectos técnicos que demandariam tempo” da reunião do conselho gestor. Entretanto nem especialistas nem conselheiros atrelam com vigor a importância destes ambientes para a atuação dos conselhos gestores. A maioria dos conselhos gestores abordados (4 dos 6) afirmou possuir pelo menos uma câmara técnica em operação.

O conselho tem uma pauta bem longa nestas reuniões ordinárias e lá são apresentadas algumas pautas que não são resolvidas dentro da reunião do conselho. [...] Para isso são criadas equipes que contem conselheiros sempre com a preocupação de se obedecer a paridade de que a maioria tem que ser composta por moradores pra irmos à busca de solução destes problemas. (conselheiro 17)

Estamos atuando em parceria com diversas instituições de dentro e fora do conselho para a elaboração do plano de manejo da unidade. Temos um GT (grupo técnico) específico para acompanhar e trabalhar junto [...] Estão conosco desde a elaboração do plano de trabalho, na escolha das metodologias, na execução... vários conselheiros assumiram tarefas de elaborar capítulos da caracterização da APA, além dos conselheiros que integram o GT específico [...] Mas temos parceiros institucionais além das instituições conselheiras. (conselheiro 5)

Os atores que compõem a câmara temática, conselheiros ou não, veem que há essa abertura para essa gestão participativa, que inclui eles nesse processo, e acabam tendo mais abertura e pré-disposição para ajudar. São prefeituras, operadores de turismo, empresas privadas, as comunidades, todos trabalhando junto para fazer acontecer. Não tenho dúvidas que isso aumenta as chances de sucesso. (conselheiro 1)

Os especialistas alegam que os temas mais específicos e técnicos e que consomem tempo dos conselheiros, com baixo conhecimento técnico, demandam a formação destes espaços. A maioria dos especialistas descreve, entretanto, que apesar de atender a um propósito positivo, é preciso cautela para a adoção destas ferramentas para que não sejam

utilizadas como recursos permanentes, transformando-se em fóruns paralelos e as vezes em espaços rivais ao próprio conselho.

A maioria dos especialistas também atribuiu ser possível um conselho gestor ser mais efetivo quando atores externos ao conselho são envolvidos nas discussões e deliberações dos conselheiros – independentemente de possuírem assentos no conselho. Nesse caso, os grupos técnicos e as câmaras temáticas podem ou não servir de canais para estabelecer essa interação – seja com instituições interessadas na unidade de conservação seja com outros fóruns que englobem assuntos de interesse da UC. Especialistas apontam que essa postura de inter-relação do conselho com atores externos em geral é mais comum nos conselhos de caráter deliberativo. Dizem, no entanto, que estas conexões costumam ser estabelecidas mais por conta de iniciativas do gestor da unidade ou originada por algum ator externo e menos por pró-atividade dos conselheiros.

A articulação dos conselhos com agentes externos contribui muito pra efetividade. Dos conselhos gestores que estão caminhando mais nessa questão de implementação e de gestão de UC são conselhos que estão mais articulados tanto internamente com a unidade quanto com órgãos externos, (que estão fora do conselho). E estes agentes externos variam de Ongs a governos, tem até empresas também. Com toda certeza esse nível e poder de articulação faz diferença dentro do conselho. (especialista 1)

Por vezes Ongs ou empresas que tenham impacto direto na UC, ou mesmo que estejam alinhadas com os objetivos e interesses da unidade, podem fomentar soluções e debates e não estão necessariamente sentados na cadeira de conselheiro. Quanto mais estes atores estiverem presentes, mais materiais, mais insumos o conselho poderá ter para trabalhar. (especialista 5)

Quando são compartilhadas as responsabilidades e esses atores assumem determinadas ações perante o grupo, devem 'sair' do conselho para fazer essa costura de dentro do território para fora. Isso é superimportante. Por isso o conselho não precisa ter todas as instituições importantes representadas por assentos, e sim os setores diretamente relacionados ao território. Daí quando em determinado momento o trabalho do conselho precisar de outros aportes vai ser o conselheiro fazendo uma ponte com outras instituições não representadas diretamente. (especialista 8)

Temos os parceiros do conselho, que são instituições ligadas ao serviço florestal, Sebrae, Emater, Senar, [...] estes atores que não fazem parte do conselho vem ajudar a implementar não só o turismo de base comunitária, como também projetos de artesanato, de agricultura familiar, de assistência técnica, e através destes parceiros a gente correu atrás de recursos. (conselheiro 8)

Mowbray (2014) aventurou-se na análise de um terceiro ambiente, ou um “terceiro time”, que, segundo ele, influencia o controle e a efetividade da governança nas organizações. Ao estudar os níveis de disparidades entre a visão dos executivos e a visão dos diretores sobre a efetividade dos conselhos nas organizações, Mowbray (2014) descreve que a força, as habilidades e o conhecimento dos líderes executivos podem se somar e gerar sinergias com as capacidades do conselho diretivo. Estes aspectos caracterizariam o chamado “terceiro time” – contrariando a teoria da agência, de que tais ações são excludentes (2014, p. 184). Se absorvido esse argumento ao contexto do presente trabalho e sob a ótica das relações entre gestor e conselho em UCs, entende-se ser possível que a soma de esforços a partir do alinhamento de capacidades e do entendimento entre os atores tende a ampliar as chances de os conselhos exercerem os papéis apontados pelos modelos democrático e complementar a gestão, referenciados por Cornforth (2004). Essa reflexão nos conduz a uma das principais suposições de pesquisa, confirmada pela totalidade dos entrevistados – especialistas e conselheiros: a de que haveria relação direta entre conselhos gestores apontados como efetivos e os gestores (administradores) de unidades de conservação que demonstram um perfil mais “flexível” ou “colaborativo”.

Sem um gestor comprometido com esse princípio de gestão participativa é pouquíssimo provável que um conselho seja forte a ponto de contribuir para a gestão do território. E essa importância passa pelo entendimento de que naquele espaço (o conselho) as pessoas que vivem no território ou no entorno dele podem discutir e encaminhar questões pertinentes para elas e isso só acontece quando o gestor entende o conselho como um espaço efetivo de representatividade e de participação [...] Deve haver o entendimento de que existe um colegiado de gestão. E isso não é simples. (especialista 7)

É realmente impressionante como fica evidente o conselho ativo pela presença do chefe da unidade, porque ele é propositivo nas ações, sugere e autoriza algumas coisas de imediato, mesmo o conselho sendo consultivo. (especialista 12)

Se o gestor atuar de uma maneira efetiva contribui para que o conselho vá pra frente, mas se o gestor atuar de maneira errada, o conselho não só não vai atuar como vai caminhar pra trás. (especialista 3)

Essa é uma das grandes contradições da administração pública na área ambiental porque apesar de se alimentar o desejo de participação, o processo de gestão é centralizado. É uma verdadeira esquizofrenia o cenário em que se tem um conselho deliberativo em uma UC em cujo gestor da unidade preside o conselho. [...] se cria um sistema que transmite esse desejo de abrir à participação. [...] ‘preciso escutar o (conselho) consultivo, mas eu vou lá e escuto

o que eu quero'. Isso está na norma. Os gestores não violam a norma, mas ela é antagônica por querer a participação centralizando-se as decisões finais. (especialista 10)

Se tiver bons gestores, os conselhos podem ter muito bom uso. Se tiver pessoas [...] que não querem a menor interferência em sua UC o conselho consultivo não serve pra nada porque basicamente o gestor pode escutar ou não, pode incluir as considerações em suas ações ou não, já que não existe norma que determine que os conselhos precisam ser obrigatoriamente ouvidos e que as suas deliberações precisam ser implementadas. (especialista 9)

Dentre os conselheiros abordados a mesma relação direta entre perfil de gestor de UC e efetividade de conselhos foi estabelecida, em quase a totalidade dos depoimentos - 14 dos 18 conselheiros entrevistados.

Espero que o nosso conselho tenha atingido um grau de maturidade, legitimidade e força política que, se por acaso acontecer alguma retaliação para deslocar o gestor da APA, que o conselho seja forte o suficiente para reclamar e se apropriar de vez porque bagagem, pra isso, a gente tem, pois é direito adquirido. Mas se não fosse o olhar da gestão anterior nada estaria conquistado. (conselheiro 4)

A gente lida melhor com o gestor que tem a sensibilidade de entender a realidade das pessoas. Mas depende também de nós, de mostrar que estamos prontos pra contribuir pra gestão da unidade desde que ele se mostre aberto a entender as nossas demandas e que [...] não estaremos ali para prejudicar o trabalho dele e sim pra ajudar numa gestão (do território) em conjunto [...]. (conselheiro 9)

[...] Toda vez que ocorre uma mistura de empatia com profissionalismo o resultado é positivo. O que vejo atualmente é que a gestão a todo instante presta contas das suas atividades como se fosse um item obrigatório... "estamos fazendo alguma coisa" ou "não estamos parados" [...] a relação é de amizade colorida... Querem estar juntos mas não se conhecem tão bem a ponto de namorar... [...]. (conselheiro 6)

A gente vê solução a partir do momento em que a gente abre um canal de troca de ideias, de conversa, e isso é possível quando temos equipes com esse perfil. Alguns problemas e algumas sugestões... 'tinham' alguns assuntos bem divergentes e bem polêmicos antes [...] Agora com a outra gestão não. Em virtude de a equipe estar acompanhando por dentro o processo já entende nossas visões e tem outras opiniões mais alinhadas com as comunidades e as associações. Conseguindo conversar melhor, apesar das diferenças. (conselheiro 13)

6.3 Perspectivas dos efeitos e resultados dos conselhos

Quando questionados sobre conquistas registradas e resultados gerados, insumos que caracterizariam conselhos gestores efetivos, especialistas entrevistados e conselheiros abordados demonstram alinhamento em suas perspectivas.

Foi possível compreender que o estágio de implementação de um conselho gestor (MMA, 2014) é um aspecto que influencia a compreensão dos diferentes resultados que estas instâncias podem gerar. A partir dos referenciais técnicos consultados e dos depoimentos dos especialistas é possível constatar que os conselhos gestores consultados encontram-se em três diferentes estágios, sendo um recentemente criado (consultivo) e já em funcionamento; quatro em pleno funcionamento e operacionalização; e um (deliberativo) entrando no estágio de reestruturação.

No caso do conselho consultivo recentemente criado, a perspectiva de efetividade relatada estava diretamente relacionada com as conquistas registradas para alcançar o estágio de “funcionamento e operacionalização”. A adoção bem-sucedida de instrumentos para garantir a mobilização dos atores sociais foi apontada como conquista por parte da secretaria executiva de um conselho. Entretanto, outros aspectos práticos foram descritos como resultados entre os conselhos gestores que estão em operação contínua – dentre eles estão majoritariamente a conquista e a aplicação de políticas públicas dentro das unidades de conservação. Na perspectiva dos atores, a instauração de infraestrutura capaz de atender tanto comunidades quanto fluxos de visitantes resultou de recorrentes deliberações dos conselheiros, mesmo em casos de conselhos consultivos:

[...] Depois que forem concluídas as obras para abertura a visitação, resultado da aplicação de um TAC, a gente tem que fazer tudo isso funcionar. Vai ser finalizado o centro de visitantes, e fazer o centro de visitantes funcionar vai depender só da gente. Nesse sentido o conselho está avançando, buscando forcas e meios pra fazê-lo acontecer, e não ser abandonado,... fazer com que as pessoas venham ocupar o que é delas. (conselheiro 1)

Graças ao conselho, avançamos na construção de cinco planos de manejo florestal comunitário para as comunidades que estão dentro da Resex e os estudos de viabilidade já estão protocolados no ICMBio. Foi uma discussão travada dentro do conselho em parceria com estas instituições. É como se a gente tivesse avançado uns dez anos. Vamos para o ultimo passo que é a vistoria de campo [...]. (conselheiro 17)

O conselho nos ajuda a fortalecer parcerias com atores externos, para virem ações pra dentro do conselho, pra conseguirmos financiamentos para projetos, como o que conseguimos para o desenvolvimento de atividades de turismo de base comunitária, e para o desenvolvimento de povoamento de frutas regionais em larga escala pra atender indústria e também com produção em comunidade indígena [...]. (conselheiro 8)

[...] Como atuação do conselho em caráter proativo foi esse grupo de trabalho das áreas irregulares. Os conselheiros atuaram, discutiram e validaram um estudo realizado por um grupo de trabalho específico pra isso. Foram até as áreas entrevistar os moradores, elaboraram um relatório e definiram como encaminhamento que esse relatório retornasse para o conselho decidir o que fazer. O problema é que as alternativas que foram postas no relatório são muito complexas para gerar uma tomada de decisão efetiva. (conselheiro 11)

[...] Foi a partir do conselho que a gente conseguiu mais forças pra conquistar as coisas pra Resex. Hoje temos posto de saúde, enfermeiros ainda tem poucos mas graças a Deus para quem não tinha nenhum a gente já se sente ‘um tanto’ orgulhoso. As demandas foram feitas todas juntas e chegaram ao mesmo tempo, na mesma época. (conselheiro 15)

A existência do conselho sinaliza um passo em direção a um funcionamento mais adequado à unidade, que é a abertura do parque para visitação. Acho que a comunidade em geral vê o conselho como mais um passo, mais uma coisa que demonstra que as ações estão funcionando e que isso encaminha uma hora para a abertura do parque. [...] O resultado da existência do conselho é bom, porque dá transparência pro processo e quanto mais pessoas souberem do que está acontecendo, ganham-se replicadores e essas pessoas vão passando informações para outras e aí já se conquista uma parcela maior da comunidade a favor da preservação e do uso do parque. (conselheiro 3)

As conquistas desse ano foram a revisão do plano de manejo da unidade, a elaboração da proposta do perfil da família beneficiária e a elaboração do Plano de Ação do conselho, que já tem atividades previstas para 2015 e 2016. (conselheiro 10)

Já para o conselho deliberativo em fase de reestruturação, o processo de mobilização dos atores – dispersos geograficamente por cerca de 3 dias de barco – é apontado como resultado efetivo da atuação do conselho. Apesar das dificuldades relacionadas à dispersão dos atores no território há conquistas do espaço participativo.

A gente faz uma reunião com os moradores antes da reunião do conselho, que é na reunião da associação de moradores. E, pouco tempo depois a gente faz uma reunião do conselho gestor da unidade, já com as ideias amadurecidas na assembleia. [...] isso faz com que eles estejam participando ativamente das discussões e amadureçam as ideias para participar mais ativamente do conselho. (conselheiro 14)

Por conta destas interações hoje a gente vende por um preço mais justo a nossa produção de borracha, castanha e (madeira) copa-hidra. [...] trouxeram pra palestrar no conselho pessoas das empresas de São Paulo, e que agora compram com a gente lá [...] é um custo mais adequado e por isso conseguimos sobreviver. [...] E isso tudo é lucro que retorna para a Resex. (conselheiro 15)

Da mesma forma, diversos atores apontaram que estão entre os efeitos e resultados dos conselhos gestores efetivos o senso de responsabilidade e a valorização do espaço de consulta e debate:

Por mais que alguém passe vários minutos em uma discussão e aparentemente saia perdendo, existe a valorização do espaço do debate, e todos entendem que isso é um jeito de se construir o consenso e de que toda aquela discussão tem um propósito e vale a pena. As pessoas se sentem valorizadas, ouvidas, e veem que a sua opinião de alguma forma fez diferença no processo. (conselheiro 7)

[...] a gente propõe as alterações no intuito de melhorar a gestão, da implementação destes instrumentos e respondemos à altura. (O conselho) É questionador e é bastante participativo e representativo porque dentro dele estão as cinco associações concessionárias da Resex [...] Obviamente que possui falhas, mas eu acho que ele é bastante atuante. (conselheiro 12)

6.4. Deliberativo ou consultivo: contexto de efetividade

Uma das suposições de pesquisa diz respeito a relação entre a função estabelecida em lei e aquela exercida no dia a dia operacional e nas relações com as autoridades do território natural protegido. A suposição explora a possibilidade de o conselho deliberativo ter mais chances de atuações bem-sucedidas por conta de sua força de lei. Quando posta a presente abordagem aos entrevistados foi possível extrair perspectivas de que a premissa legal que determina tais funções não seria determinante para a efetividade de um conselho. O apontamento da maioria dos especialistas – 10 de 13 – é de que um conselho gestor pode ser efetivo em sua atuação ao promover o debate e a participação social, a apoiar a gestão na tomada de decisões e na geração de ações que atinjam aos objetivos da unidade independentemente do cunho consultivo ou deliberativo.

Não deve ter diferenciação. Se o gestor for uma pessoa aberta ele vai tratar o conselho consultivo como deliberativo. O rito formal pode ser diferente, mas a capacidade de influenciar a gestão da unidade é a mesma quando se tem pilares fortes de sustentação dessa atuação. (especialista 13)

Tanto faz consultivo ou deliberativo. Faz diferença haver um entendimento entre os atores da importância da unidade de conservação para a região. Desde que

haja esse interesse comum, e não prevaleça o interesse de cada um isoladamente as discussões vão ser extremamente positivas, não importando ser ou não deliberativo. (especialista 12)

A efetividade independente da categoria de conselho ou do tipo de instrumento de gestão que está sendo discutido. Os conselhos são tratados cada vez menos pelas diferenças, porque podem existir conselhos consultivos que adotam uma postura tão assertiva que não precisam possuir o poder de deliberar. (especialista 8)

Dos três especialistas que apontaram existir diferença na prática, dois atribuíram que a efetividade da deliberação – seja em ambientes consultivos ou deliberativos – é definida pelo gestor que está alocado como autoridade máxima daquele território:

O que está acontecendo é que a grande diferença entre conselhos consultivos e deliberativos é medida pelo quanto se pode tomar decisão em um e no outro. [...] Não é incomum ter Unidades de Uso Sustentável onde a gestão é enviesada pelo fato de que a presidência do conselho tem uma visão top-down. De que adianta ser deliberativo se as pessoas tem poucos espaços pra voz, [...] se não se permite que as pessoas do conselho tenham acesso a informações em ultimo nível? Até onde gestores de UCs estão preparados para participar desse processo? Resumindo, a questão não é ser consultivo ou deliberativo. (especialista 3)

Na minha opinião qualquer conselheiro deveria ser deliberativo [...] O fato de o gestor ter que encarar um conselho deliberativo provoca mais interação. [...] o gestor teria que se capacitar e se instrumentalizar para lidar com essa gestão participativa. [...] Essa distinção é apenas uma forma de controle do Estado. (especialista 1)

Apenas um dos especialistas concorda que há diferenças de efetividade entre conselhos consultivos e deliberativos pelo fato de, em unidades de conservação de Uso Sustentável, as populações tradicionais residentes nestes territórios deterem direitos de propriedade e de uso sobre as áreas protegidas, o que pela lei confere à gestão um caráter específico.

Nos casos em que há conselho consultivo, o órgão gestor pode desconhecer qualquer indicação feita por ele ou sugestão, o que é diferente de um deliberativo. [...] o operacional do deliberativo pode ser mais efetivo porque os conselheiros tem interesse direto naquele território, mas nem sempre os interesses dos comunitários¹² coincidem com os interesses da conservação. [...]. Enquanto um (consultivo) atua como conselho o outro é praticamente um condomínio. (O conselheiro) Não tem uma relação nem profissional nem diletante com o objeto e sim uma relação de vida. (especialista 9)

¹² Comunitário é a terminologia usualmente aplicada para classificar moradores das áreas protegidas do tipo Uso Sustentável

Questionados sobre essa eventual diferença, a maioria dos conselheiros (12 dentre 18) demonstrou acreditar que os conselhos consultivos podem estabelecer valores em suas decisões, e que o poder deliberativo é definido pelo empenho dos atores envolvidos na instância participativa.

O conselho da APA é consultivo e tínhamos de que fosse desconstruído em caso de troca (de gestor), mas da forma como o fizemos e de como os gestores que estão na APA tem um olhar tão positivo para o conselho que chega a ser mais deliberativo do que os de algumas Resex que eu conheço. É a força política de um conselho que faz ele ser efetivo como deliberativo ou não, e não o que está no papel. (conselheiro 4)

Quando questionados sobre variáveis limitadoras para a efetividade, os atores entrevistados apontaram ainda a estrutura financeira disponível como um quesito de impacto à atuação e principalmente à autonomia operacional dos conselhos gestores. Apesar da menção recorrente da questão financeira, não foi possível perceber consenso entre os entrevistados acerca da importância de uma estrutura financeira para que a efetividade do trabalho do conselho seja viável. Mediante legislação em vigor, uma unidade de conservação dispõe de recursos para operar a participação social majoritariamente quando uma das três situações é posta: há recursos financeiros da União direcionados ao gestor da UC; a área de preservação detém de fonte própria de geração e arrecadação de recursos; fundos financeiros para o meio ambiente ou há recursos de agentes externos provenientes de ação judicial ou penalidade jurídica.

Pelo menos a metade dos conselheiros entrevistados apontou que todas as ações consideradas bem-sucedidas dentre as reportadas foram possíveis graças à disponibilidade de recursos. Os atores consultados não souberam dimensionar, entretanto, a possibilidade de realizar tais ações ditas bem-sucedidas se não estivessem disponíveis tais recursos.

Nas unidades de conservação localizadas no bioma Amazônia, por exemplo, a dinâmica de participação dos moradores de comunidades que vivem dentro do território protegido depende da oferta de recursos (combustíveis ou financeiros) por parte do ICMBio para o deslocamento, hospedagem e alimentação dos comunitários que participam dos conselhos deliberativos das Reservas Extrativistas e que, para estar presentes às reuniões, os conselheiros levam longas horas – eventualmente dias - de barco ou em estradas de condições precárias para se deslocar até os locais das reuniões.

Quando é necessário se deslocar para outra cidade, geralmente Brasília ou Belém, a gente vai, faz uma pauta maior retirada na reunião do conselho. O ICMBio paga, custeia a passagem dos conselheiros que são de representação dos moradores. Dos conselheiros que representam setores, as entidades custeiam essa passagem dos conselheiros para chegar até Brasília ou nos locais em que tem que resolvida essa busca dos problemas. (conselheiro 17)

Em apenas um dos seis conselhos gestores consultados – o conselho que está assumindo a execução operacional e financeira do plano de manejo – foi possível identificar uma ação pontual de aparente independência financeira para execução de projeto.

Outra questão positiva que temos é que as reuniões não são custeadas pelo ICMBio. Na nossa realidade, ao contrario do que acontece em outras unidades, o trabalho dos conselheiros de estar presentes nas reuniões não parte do custeio do ICMBio. Cada instituição, cada ator, providencia o seu deslocamento, alimentação e se for o caso, que não acontece, a permanência. As pessoas ‘vem’ e querem vir sem estar sendo pagas para estarem presente na reunião. (conselheiro 7)

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância da participação de atores sociais nas tomadas de decisão como conselhos gestores e a sua efetiva contribuição ou influência para as políticas públicas são temas que vem sendo reportados como pertinentes por diversos estudos desde a década de 1980 (AVRITZER, 2011; MILANI, 2008; ROMAO; MARTELLI, 2013; TATAGIBA, 2005). Com base na investigação teórica realizada para o presente trabalho e a partir das perspectivas reportadas pelos conselheiros entrevistados foi possível primeiramente concluir que é reconhecida a importância da participação dos atores sociais na gestão de uma unidade de conservação.

A partir dos mesmos insumos supracitados foi possível construir o entendimento acerca do que se caracterizaria como “efetividade de conselhos gestores em unidades de conservação”. Os aspectos extraídos da percepção dos próprios atores envolvidos permitiu concluir que a efetividade destes espaços é representada tanto pela capacidade destes espaços de existirem ativos como um ambiente de promoção de debates e da participação social quanto pelas ações que, derivadas dessa participação, tendem a gerar resultados para a preservação do território, para a gestão sustentável dos recursos naturais e para os residentes destes ambientes naturais protegidos – as unidades de conservação.

Como descreve Wampler (2011), entre os resultados esperados de instâncias participativas dos mais diferentes tipos estão “políticas públicas”, “bem-estar social” e “deliberação e representação”. As instâncias participativas, em geral, são, segundo Wampler, canais efetivos de “vocalização de demandas da população” e que essa vocalização é proporcional à percepção de que é possível gerar resultados concretos a partir dela (2011, p. 49). Dos aspectos reportados pelos atores entrevistados como “resultados” dos trabalhos do conselho gestor foi possível perceber, na maioria dos relatos, insumos de deliberações, demandas e execuções de políticas públicas e representatividade da participação social – aspectos que conferem efetividade de atuação aos conselhos gestores em questão.

A caracterização de efetividade foi exposta pela maioria dos depoimentos de especialistas e de conselheiros por meio da expressão de terminologias e de descritivos de ações que qualificam o papel do conselho gestor como o de um “espaço participativo e democrático” em que são verbalizadas demandas da população residente ou daqueles envolvidos com a unidade de conservação. Nestes espaços os conselheiros geram subsídios técnicos e operacionais que permitem a busca por soluções de questões pertinentes a gestão das unidades de conservação ou associadas “aos objetivos de criação da unidade” (BRASIL, 2002, art. 20º).

Em consequência dessa investigação em torno das características de efetividade dos conselhos gestores, foi possível identificar diversas ferramentas de comunicação e dinâmicas de mobilização, estratégias de motivação e alternativas que contribuem para manter atores sociais envolvidos na geração de efeitos positivos para a tomada de decisão.

O trabalho permitiu inferir que os conselhos gestores são compreendidos como fóruns de participação social em que os atores se identificam como um ambiente de apoio à gestão dos territórios. Compreende-se por gestão de território a ação gerencial – não administrativa ou operacional – de promover o ordenamento, o planejamento, o manejo e uso dos espaços e de todos os recursos (ambientais e socioeconômicos) englobados na área delimitada à conservação de forma sustentável. Por “contribuições para a gestão social” foram explícitas a implementação de políticas públicas em atendimento a demanda de comunidades residentes e a execução de ações em benefício da preservação da fauna e flora contidas nos territórios.

Quando são analisadas as perspectivas dos *stakeholders* e as funções legalmente estabelecidas para os conselhos gestores (BRASIL, 2002; BRASIL, 2014), é possível concluir que a maioria dos conselhos gestores abordados – 4 de 6 – estão exercendo efetivamente as funções esperadas pela legislação (BRASIL, 2014, art. 4º; BRASIL, 2002, art. 20º) registrando conquistas e resultados práticos “para o alcance dos objetivos daquela unidade” e subsidiando “a tomada de decisão por parte da gestão”. Ficaram caracterizadas as ações que permitiram maior engajamento dos atores; tomadas de decisão que geraram benefícios sociais, econômicos ou ambientais para os atores impactados - populações residentes (Uso Sustentável) ou no entorno da UC (Proteção Integral); ações em prol do uso público responsável e conscientização de responsabilidades para com a área natural.

Como parte dos objetivos específicos que se esperava explorar nesse trabalho, a investigação permitiu extrair práticas, instrumentos e dinâmicas. Inferiu-se que tendem a ser efetivos os conselhos gestores que executam dinâmicas de trabalho mobilizadoras, baseadas em processos recorrentes de comunicação entre os membros. Da mesma forma, há chances de serem bem-sucedidos os conselhos que possuem planos de ação, e alguma estratégia de capacitação ou de alinhamento de forma recorrente e contínua. É um aspecto determinante para a efetividade a capacidade de se manter em atividade e de superar as necessidades individuais dos atores alocados – titulares e suplentes - em prol das deliberações e consultas da instituição “conselho” e do território a ser protegido. Sob essa ótica, variáveis impactantes como a troca do gestor da UC tendem a gerar impactos mais brandos, classificam os atores em sua maioria.

As perspectivas dos *stakeholders* contribuíram ainda para a identificação de aspectos que, quando incompreendidos, podem se traduzir em variáveis limitantes à efetividade dos conselhos gestores como fóruns de participação social no apoio a gestão das áreas protegidas. O estágio em que o conselho gestor se encontra e as características do território foram dois destes aspectos. A caracterização de efetividade na ótica dos conselheiros e gestores de UC variou entre os conselhos gestores que se encontravam em fase de criação; aqueles que há tempos estão em operação e os que se encontram em processo de reformulação. Enquanto que em instâncias participativas em operação a adoção de dinâmicas de trabalho e de planejamentos de atividades foi apontada como fator de sucesso para a sua efetividade, em conselhos gestores em fase de criação a superação dos desafios financeiros e operacionais para atuar compôs uma visão distinta:

a de que a efetividade é a conquista da capacidade de operar e o processo de aprendizagem percorrido para a estruturação – aquilo que Whitmarsh et al (2009) classificam como “virtudes” decorrentes do envolvimento de atores sociais em um processo participativo de tomada de decisão.

As características dos territórios naturais nos quais os conselhos gestores estão inseridos – unidades de conservação não estruturadas, sem recursos financeiros, em conflitos por regularização de terras, por exemplo – também foram fatores compreendidos pelos *stakeholders* como determinantes para a caracterização de uma efetividade de atuação.

Da mesma forma ficaram evidenciados alguns paradoxos da gestão participativa em unidades de conservação. A totalidade dos atores sociais entrevistados – especialistas e conselheiros – reconhece que a efetividade dos conselhos gestores em unidades de conservação está diretamente relacionada com o perfil do gestor. Seja em conselhos consultivos seja em deliberativos, as atividades e, portanto, resultados gerados pelos conselhos tendem a ser mais viáveis quando esse espaço de direito é estabelecido e exercido no dia a dia da gestão e com o apoio do gestor, o que reforça os argumentos de Ostrom (2004): que os órgãos ou autoridades responsáveis pela gestão dos territórios naturais estejam dispostos a reconhecer as comunidades e agentes interessados locais como parceiros nas ações (2004, p. 4).

O trabalho permitiu concluir ainda que a atuação dos conselhos gestores efetivos não se limita ao que está posto no arcabouço legal em vigor. As funções a serem exercidas pelos conselhos gestores, segundo diretrizes normativas em vigor, estão claramente definidas para conselhos consultivos e conselhos deliberativos. Os atores entrevistados, no entanto, apontam que haveria apenas a distinção teórica e não a distinção prática entre os modelos de conselho consultivo e de conselho deliberativo. Ou seja, sob a perspectiva dos entrevistados, não haveria efetividade garantida para conselhos deliberativos por conta da função normativa de poder de veto. As chances de registrar conquistas estariam, segundo a ótica destes atores, associadas a capacidade de estes espaços participativos se estabelecerem como fóruns democráticos, de manutenção de atividade regular, em que são debatidas e instituídas definições sobre questões econômicas, sociais, culturais e ambientais relacionadas ao território que respaldem tomadas de decisão pertinentes a gestão destes territórios – independentemente do fato de ser consultivo ou deliberativo.

Sob a ótica dos *stakeholders*, portanto, os conselhos gestores das unidades de conservação que serviram à presente investigação desempenham, em maior ou em menor grau, papéis estratégicos para a gestão do território natural ao permitirem a construção de soluções que atendem aos interesses comuns, numa perspectiva democrática, de cooperação e de coordenação de múltiplos interesses (CORNFORTH, 2005). Nestes ambientes são discutidos e acordados interesses para os atores interessados ou residentes no território, ainda que os agentes não atuem cientes de conceitos de gestão social (TENÓRIO, 2002).

Percebe-se, na maioria dos conselhos gestores considerados, uma espécie de consciência do poder de um agente de cidadania deliberativa, a consciência do sujeito social ativo “nos destinos de sua comunidade” (TENÓRIO, 2002, p. 131), percepção evidente mesmo entre integrantes de conselhos em fase de criação ou de reestruturação. Ainda que alguns dos entrevistados não tenham apresentado documentos probatórios ou aspectos quantificáveis de resultados de ações, a maioria relatou o entendimento de que são conquistas a valorização do território por parte dos atores sociais; a ampliação do senso de preservação ambiental e dos objetivos dos territórios naturais; e o reconhecimento do direito de deliberar e de ser consultados sobre temas de interesse dos atores e do território em questão.

8. CONTRIBUIÇÕES

Segundo Vieira (2006), um trabalho de pesquisa deve comprovar sua capacidade de aplicação e utilização, papéis viáveis quando se constata que os resultados estimulam a elaboração de novas hipóteses de trabalho, se é oferecido um nível útil de conhecimento útil (comprovado aumento de conhecimento sobre o assunto ou recomendações de ações específicas), e se as conclusões ajudam a resolver problemas locais (VIEIRA, 2006, p. 25).

Acredita-se que conhecer os fatores que caracterizam a efetividade de conselhos gestores em áreas naturais contribui para a execução de políticas públicas de fortalecimento das instâncias participativas e, conseqüentemente, da gestão da unidade de conservação. Compreender o que tornam conselhos gestores efetivos no apoio à gestão em unidades de conservação pode promover o conhecimento das práticas de operação e dos instrumentos

de funcionamento que favoreçam estratégias de cooperação entre distintas partes interessadas.

Ampliar os efeitos positivos a serem gerados pelas instâncias participativas pode ser uma forma efetiva de atingir os objetivos para os quais uma unidade de conservação foi criada, como defenderam os especialistas entrevistados em sua maioria. Entretanto, para isso, faz-se necessário compreender o contexto em que ocorrem as interações entre os atores sociais. Ao longo da execução desse trabalho, foi possível perceber que os desafios para incrementar a qualidade e alcançar a efetividade da participação dos conselhos gestores nas Unidades de conservação não se limitam à forma de gerir os recursos naturais.

Da mesma forma, o objetivo do trabalho esteve orientado aos conselhos gestores como instituições de participação social. Porém, como a ação participativa em UCs pode ainda ser exercida de forma direta por instituições não governamentais, iniciativa privada e academia, por exemplo, recomenda-se análises qualitativas futuras mais aprofundadas acerca desse universo de atuação mais ampla, que no escopo desse trabalho teve abordagem limitada. Sob essa mesma ótica é possível investir em análises acerca dos papéis dos conselhos gestores de unidades de conservação como “gestores dos territórios”, ou seja, como um dos agentes ativos da dita “gestão socioambiental” (BRASIL, 2014; PALMIERI; VERISSIMO, 2009; CUNHA, 2002) na condição de atores dotados de direitos e deveres sob a ótica da cidadania deliberativa (TENÓRIO, 2002; AVRIZTER, 2013; ARNSTEIN, 2002). Tal investigação pode contribuir para a compreensão da execução da gestão social destes espaços.

Cabe ressaltar, por fim, que os fenômenos que foram observados e identificados nesse estudo podem ocorrer não apenas em UCs federais, mas também em áreas naturais protegidas geridas por municípios, estados, instituições não governamentais ou ainda pela iniciativa privada – caso da categoria Reserva Privada de Patrimônio Natural (RPPN) – uma vez que todas se encontram englobadas pela Política Nacional e pelas diretrizes do SNUC (BRASIL, 1981; BRASIL, 2002).

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, C., TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas.** Revista Serviço Social & Sociedade, 2012, n. 109, p. 68-92. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n109/a05n109.pdf>>. Acesso: 12 Mar. 2015.

ARNSTEIN, S. R. **Uma escada da participação cidadã.** Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13. Jan. 2002.

AVRITZER, L.. **A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate.** In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 13-25.

BONFIM, F. C. **Governança ambiental e unidades de conservação do meio ambiente: uma abordagem institucionalista.** Escola de Economia de São Paulo - EESP. FGV: 2008. URL.: <http://hdl.handle.net/10438/1832>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas/PNAP.** Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Brasília: MMA, 2006.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO. Instrução Normativa Nº 3 de 18 de setembro de 2009. **Estabelece diretrizes para a implementação do programa de voluntariado.** Disponível em: <http://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/IN3_ICMBio_voluntariado_18092009.pdf>. Acesso: 01 Abr. 2015.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. Instrução Normativa nº 09, de 5 de dezembro de 2014. **Disciplina diretrizes, normas e procedimentos para a implementação e operacionalização de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais.** Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in_09_2014.pdf>. Acesso: 10 Abr. 2015.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. LEI Nº 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília: 1981.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>. Acesso: 05 set. 2014.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto Nº 4.340 de 22 de agosto de 2002. **Dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.** Diário Oficial da União, Brasília, 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm>. Acesso: 03 ago. 2014.

BORRINI-FEYERABEND, G. **Manejo Participativo de Áreas Protegidas: Adaptando o Método ao Contexto.** União Internacional para a Conservação da Natureza – IUCN. SUR: Quito, Equador, 1997. Disponível em: <<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/1996-032-Pt.pdf>>. Acesso: 09 Mar. 2015.

BRINKERHOFF, J. M., BRINKERHOFF, D. M. **Government–nonprofit Relations in Comparative Perspective: Evolution, Themes and New Directions.** Public Administration and Development, vol. 22: p. 3-18. 2002.

BURSZTYN, M. A., BURSZTYN, M. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: Caminhos para a sustentabilidade.** Rio de Janeiro: Garamond, 2012. 612 p.

CARDOSO, A. L. R.; NUNES, A. **Participação Popular e Os Paradigmas da Administração Pública.** Revista NAU Social, v.6, n.10, p. 35-43. Mai/Out 2015.

COSTA, C. R. **O papel do conselheiro no processo de governança social: Conversando sobre um contexto com o pretexto de transformá-lo.** In: Revista Governança Social, ano I, ed. 2, junho. Belo Horizonte, 2008. p. 40-47.

COSTA, F. L. **Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas.** Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro. v. 42 (5). p. 829-874. Set/out, 2008.

CRESWELL, J. W. **Uma estrutura para projeto.** In: Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Tradução: Luciana de Oliveira da Rocha - 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. p. 20 - 42.

CORNFORTH, C. **The Governance of cooperatives and mutual associations: a paradox perspective.** Annals of Public & Cooperative Economics, v.75, n.1, p. 11-32. Mar. 2004.

CORNFORTH, C. **Introduction: the changing context of governance: emerging issues and paradoxes.** In: The Governance of Public and Non-Profit Organisations: What do boards do. Londres: Routledge, p. 1-19. Out. 2005.

CUNHA, L. O. **Uma Perspectiva para a Gestão Integrada de Áreas Protegidas.** Millenium, 25, 2002. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10400.19/643>>. Acesso: 24 Mai. 2015.

ERVIN, J.. **Rapid Assessment and Prioritization of Protected Area Management (RAPPAM) Methodology.** WWF: Suíça, 2003a. Disponível em: <<http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/rappam.pdf>>. Acesso: 16 Abr. 2015.

ERVIN, J. **Rapid Assessment of Protected Area Management Effectiveness in Four Countries.** v. 53, n. 9, p. 833-841. 2003b. Disponível em: <<http://bioscience.oxfordjournals.org/content/53/9/833.full.pdf>>. Acesso: 28 Mar 2015.

FERNANDES, A. S. A. **Conselhos Municipais: participação, efetividade e institucionalização – a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos - os casos de Porto Alegre e Salvador.** Cadernos EBAPE.BR, v. 8, n. 3, artigo 4. Rio de Janeiro, Set. 2010.

GLUCKER, A. et al. **Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?** Environmental Impact Assessment Review, Vol. 43, Nov. 2013. p. 104-111.

GOHN, Maria G. M. **Conselhos Gestores na política social urbana e participação popular.** Cadernos Metrópole. n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002

GOMES, T. F. **Cooperação como princípio geral de regulação.** In: Revista do Instituto do Direito Brasileiro - RIDB, Ano 2, n. 4, p. 2951-2986. 2013. Disponível em: <<http://www.idb-fdul.com/sec.php?sid=52>>. Acesso: 02 Mar. 2015. ISSN: 2182-7567.

GURGEL, H.; HARGRAVE, J.; FRANÇA, F.; HOLMES, R. M.; RICARTE, F. M.; DIAS, B. F. S.; RODRIGUES, C. G. O.; BRITO, M. C. W. **Unidades de conservação e o falso dilema entre conservação e desenvolvimento.** Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 3, p. 109–120, 2009. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/091220_boletimregional3_cap13.pdf>. Acesso: 04 mai 2015.

GUIJT, I.; GAVENTA, J. **Participatory Monitoring and Evaluation: Learning from Change.** In: IDS Policy Briefing, V. 12, nov. 1998. Disponível em: <<https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/PB12.pdf>>. Acesso: 01 Mai 2015.

HARDIN, Garrett. **The Tragedy of the Commons.** Science, New Series, v. 162, n. 3859. 1968, pp. 1243-1248.

HINCKLEY, S.R. **A closer look at participation**. Organizational Dynamics, Vol. 13, p. 57-67. Elsevier: 1985.

HOCKINGS, M.; STOLTON, S.; LEVERINGTON, F.; DUDLEY, N.; COURRAU, J. **Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing Management Effectiveness of Protected Areas**. 2. ed. Edit.: Peter Valentine. United Kingdom: International Union for Conservation of Nature (IUCN), 2006.

HOCKINGS, M. **Systems for Assessing the Effectiveness of Management in Protected Areas**. BioScience, V. 53, N. 9: 2003. p. 823-832.

INSTITUTO SEMEIA. **Unidades de Conservação no Brasil: A contribuição do uso público para o desenvolvimento socioeconômico**. São Paulo: Instituto Semeia, 2014. 53 p. Disponível em: <<http://www.semeia.org.br/index.php/pt/nossos-conteudos/newsletter/item/download/234>>. Acesso: 02 set. 2014.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO; WWF-Brasil. **Efetividade de Gestão das unidades de conservação federais - Avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://observatorio.wwf.org.br/site_media/upload/gestao/documentos/Rappam_federal_2010.pdf>. Acesso: 23 Mar. 2015.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO; WWF-Brasil. **Avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais – ciclos 2005-06 e 2010**. Brasília: ICMBio, 2011. 134 p.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Relação de Unidades de Conservação com Planos de Manejo**. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/planos-de-manejo/lista-plano-de-manejo.html>>. Acesso: 10 Abr. 2015(a).

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. In: **Cerca de 20% do território nacional e protegido por unidades de conservação**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2014/06/cerca-de-20-do-territorio-nacional-e-protegido-por-unidades-de-conservacao>>. Acesso: 10 Mai. 2015(b).

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. In: **Preservar o meio-ambiente contribui para o desenvolvimento do País**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2014/06/preservar-o-meio-ambiente-contribui-para-o-desenvolvimento-do-pais>>. Acesso em: 15 Mai. 2015(c).

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBIO. **Unidades de Conservação: Conselhos**. Disponível em: <<http://www.icmbio>

gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/conselhos.html>. Acesso: 10 Mai. 2015(d).

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO. **Unidades de Conservação com Conselho Criado ou Renovado**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/conselhos_criados_renovados_site_do_ICMBio.pdf> Acesso: 10 Mai. 2015(e).

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA. **Material de Apoio Tutorial SISUC**. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/sisuc/origem-construção-participativa-e-material-de-apoio>>. Acesso: 29 Mai. 2015(a).

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA. **Unidades de Conservação no Brasil: Instrumentos de Gestão e planos de manejo**. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/gestão/instrumentos-de-gestão>>. Acesso: 19 Abr. 2015(b).

IRVIN, R. A., STANSBURY, J. **Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?** Public Administration Review: v. 64, ed. 1, p. 55-65, Jan/2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Instituto de pesquisa centraliza dados de conselhos municipais e estaduais de 1999 a 2013**. Participação em Foco, 21 de janeiro de 2015. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/163-noticias-destaques-pequeno/1184-ibge>>. Acesso: 02 Ago. 2015.

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia M. **Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas**. Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro 49 (4): p. 1059-1079, Jul./Ago. 2015.

KOOIMAN, J. **Social-Political Governance: Overview, Reflections and Design**. Public Management Review, v. 1: p. 67-92, 1999.

LAVALLE, A. G. **Participação: Valor, Utilidade, Efeitos e Causa**. In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Roberto Pires (Org.). v. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 33-42.

LEUZINGER, M. D. **Uso Público em Unidades de Conservação**. Congresso de Direito Ambiental da Pontifícia Universidade Católica (PUC), n.1. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/artigos/uso_publico_em_unidades_de_conservacao_marcia_leuzinger.pdf>. Acesso: 19 Mar. 2015.

MILANI, C. R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias**. Revista de Administração Pública. b. 42, ed. 3. p. 551–579. 2008.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Aprendizados com conselhos gestores das unidades de conservação no Programa ARPA**. Org.: Isabel Castro e Maria Alice Salles Moura; Realização: Programa Áreas Protegidas da Amazônia e Cooperação Técnica Alemã. Cadernos, Arpa 2. Brasília: MMA, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **A Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB**. Cópia do Decreto Legislativo nº 2, de 5 de junho de 1992. Brasília: MMA, 2000.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama. Org.: Cristina Aragão Onaga e Maria Auxiliadora Drumond. **Efetividade de Gestão das unidades de conservação federais do Brasil: Implementação do Método Rappam – Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação**. Brasília: MMA, 2007.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBIO. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: Um Guia para Gestores e Conselheiros**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/guia-conselhos-2014.pdf>>. Acesso: 02 Mar. 2015.

MOWBRAY, D. **The Boards versus Executive Views of Board Effectiveness and its Influence on Organisational Performance**. Proceedings of the European Conference on Management, Leadership & Governance. p. 183-191. 2014.

NASCIMENTO, K. **Reflexões Sobre Estratégia de Reforma Administrativa: A Experiência Federal Brasileira**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v.1, n.1, 1967.

NEIVA, A. et al. **Lições aprendidas sobre participação social na elaboração de planos de manejo de unidades de conservação: comunidade de ensino e aprendizagem em planejamento de unidades de conservação**. / Organização.: Ana Rafaela D’Amico... [et al.] - Brasília: WWF-Brasil, 2013. 66 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – 1992**. Rio de Janeiro, Brasil, 03-14 junho de 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso: 15 Mar. 2015.

OLIVEIRA, V. A. R., CANÇADO, A. C., PEREIRA, J. R. **Gestão social e esfera pública: aproximações teórico-conceituais**. Cadernos Ebape.Br, v. 8, n. 4. Rio de Janeiro, 2010.

OSTROM, E. **Managing the Commons. Chapter 1: Reflections on the Commons**. New York: Cambridge University Press, p. 1-28. 1990.

OSTROM, E. **Coping with The Tragedy of Commons**. Annu. Rev. Polit. Sci. 1999. 2 ed: p. 493-535. DOI: <<http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.2.1.493>>.

OSTROM, E. **Understanding Collective Action**. In: MEINZEN-DICK, Ruth S.; DI GREGORIO, Monica (Eds.). Collective action and property rights for sustainable development. V. 11. p. 5-6. International Food Policy Research Institute, IFPRI: 2004.

OSBORNE, S. P. **The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of public governance**. Routledge, 2010.

PALMIERI, R.; VERÍSSIMO, A. **Conselhos de Unidades de Conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento**. Piracicaba: Imaflora, SP; Belém: Imazon, PA, 2009.

PETERS, G. B.; PIERRE, J. **Governance without government? Rethinking public administration**. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 8, ed. 2, p. 223-242; 1998.

PIRES, R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. 372 p. (Diálogos para o Desenvolvimento)

REGA, C.; BALDIZZONE, G. **Public participation in Strategic Environmental Assessment: A practitioners' perspective**. Environmental Impact Assessment Review, v. 50, p. 105-115, 2014.

RUESGA, A. G.; KNIGHT, B. **The view from the Heights of Arntein's Ladder: Resident Engagement by Community Foundations**. National Civic Review. Set. 2013, Vol. 102, N. 3. p. 13-16. DOI: 10.1002/ncr.21137.

SANTANA, V. L. **Controle social e desempenho da gestão pública: uma análise dos conselhos locais de educação e saúde**. Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental, Vol. 10, N. 1, Jan/Jun, 2011.

SILVA, M. **O Programa Brasileiro de Unidades de Conservação**. In: Revista Megadiversidade, V. 1, Nº 1, Julho: 2005. Disponível em: <http://www.conservacao.org/publicacoes/files/05_Silva.pdf>. Acesso: 15 Mar. 2015.

STOLTON, S.; HOCKING, M.; DUDLEY, N.; MACKINNON, K.; WHITTEN, T.; LEVERINGTON, F. **Management Effectiveness Tracking Tool: Reporting Progress at Protected Area Sites - Second Edition**. WWF International: Suíça, 2007.

TATAGIBA, L. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. Rev. Sociol. Polit., n. 25, p. 209-213. Curitiba: 2005.

TENÓRIO, F. G. **Tem razão a administração? Ensaio de Teoria Organizacional e Gestão Social**. 2a ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002. 224 p.

TENÓRIO, F. G. **Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado**. 3a ed. Ijuí: Editora da Unijuí, 2008. 176 p.

VAZ, A. C. N. **Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil**. p. 91-107. In: PIRES, R. R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, v. 7.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Editora Atlas, 2005. 287 p.

VIEIRA, M. M. F. **Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração**. In: VIEIRA, M. e ZOUAIN, D. (Org.). Pesquisa qualitativa em administração. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 224 p.

VIEIRA, P. F.; BERKES, F. e SEIXAS, C. S. **Introdução**. In: P. F. Vieira, F. Berkes e C. S. **Gestão integrada e participativa de recursos naturais: conceitos, métodos e experiências**. Florianópolis: Aped & Secco, 2005, p. 13-42.

WAMPLER, B. **Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas?** In: Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 43-51.

ZWICK, E.; PEREIRA, J. R. **Interfaces Teórico-Conceituais entre Gestão Pública, Gestão Social e Gestão de Cooperativas: reflexões sobre o interesse público e a democracia**. XXXVI Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro, 22 a 26 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB1227.pdf>. Acesso: 13 Set. 2014.

10. REFERENCIAIS DE APOIO

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. Portaria nº 349, de 26 de setembro de 2014. **Institui o Projeto Áreas Protegidas Marinhas e Costeiras - Projeto GEF-Mar**. Brasília: MMA, 2014. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/cdoc/biblioteca/resenha/2014/setembro/Res2014-09-29DO UICMBio.pdf>>.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014. **Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso: 22 Set. 2014.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO. **Relatório de Gestão 2008**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/quem-somos/RelatorioGestaoICMBio_2008web.pdf> . Acesso: 19 Mar. 2015.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE - ICMBIO. **Relatório de Gestão 2013**. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/quem-somos/relatoriogestaoicmbio2013_.pdf>. Acesso: 19 Mar. 2015.

LIMA, Ismar. B. **As Dinâmicas e Relevância dos Arranjos Colaborativos na Gestão do Turismo Ecológico: experiências de Itacaré**. Turismo em Análise, v. 21, n. 1, p. 130-148, Abril, 2010.

NPS - NATIONAL PARKS SERVICE. **About the Recreation Fee Program**. Disponível em: <http://www.nps.gov/pub_aff/feedemo/>. Acesso: 01 Jun. 2015.

PNUMA - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Rumo a uma economia verde: Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza – Síntese para Tomadores de Decisão**. Disponível em: <http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_pt.pdf> . Acesso em: 24 Ago. 2014.

UNDP - United Nations of Development Programme. **Human Development Report**. Nova York e Oxford: Oxford University Press, 1993.

11. AGRADECIMENTOS ESPECIAIS

Esse capítulo é dedicado a todas as instituições e conselhos dos quais foram extraídos insumos para o presente trabalho. Os agradecimentos são voltados tanto para os profissionais qualificados em gestão socioambiental dos quais foram absorvidos aprofundados conhecimentos em conselhos gestores de unidades de conservação, quanto para os conselheiros que, com sabedoria, dedicação e persistência, desempenham importantes papéis nas unidades de conservação.

Área de Proteção Ambiental Baleia Franca

Árvore Gestão Socioambiental

Associação Brasileira de Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (Abeta)

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio)

Instituto Socioambiental (ISA)

Floresta Nacional do Tapajós

Greenpeace Brasil

Grupo de Pesquisa Governança, Biodiversidade, Áreas Protegidas e Inclusão Social (GAPIS/Lattes/CNPq)

Grupo NSC

Núcleo de Excelência em Unidades de Conservação Ambiental (Nexucs)

Parque Nacional Cavernas do Peruaçu

Reserva Extrativista Chico Mendes

Reserva Extrativista Riozinho do Anfrízio

Reserva Extrativista Verde para Sempre

Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae Nacional)

Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Unidade Rio Grande do Sul (Sebrae-RS)

União Internacional pela Conservação da Natureza (UICN)

Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

WWF-Brasil

APÊNDICES

QUADRO 2: Comparativo das características de UC - Proteção Integral (resumo)

Proteção Integral					
Especificidades	Estação Ecológica (Esec)	Reserva Biológica (ReBio)	Parque Nacional (Parna)	Monumento Natural (MN)	Refúgio da Vida Silvestre (Revis)
Processo de criação normalmente iniciado por:	governo	governo	governo	governo	governo
Tipo de conselho gestor	consultivo	consultivo	consultivo	consultivo	consultivo
Instrumentos de gestão ordinários	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor
Permite visitação?	Apenas educacional, definido em Plano de Manejo	Apenas educacional, definido em Plano de Manejo	Sim, segundo o Plano de Manejo	Sim, segundo o Plano de Manejo	Somente se contemplada no Plano de Manejo
Posse de terras públicas?	pública	pública	pública e privada	pública e privada	pública e privada
Compatível com presença de moradores?	não	não	não	sim	sim
Processo de regularização inclui desapropriações de terra?	sim	sim	sim	apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de ISA, 2015
(<http://uc.socioambiental.org/o-snuc/quadro-comparativo-das-categorias>)

QUADRO 3: Comparativo das características de UCs – Uso Sustentável (resumo) - continua

Uso Sustentável							
Especificidades	Floresta Nacional (Flona)	Reserva Extrativista (Resex)	Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	Reserva de Fauna (Refau)	Área de Relevante Interesse Ecológico (Arle)	Área Proteção Ambiental (APA)	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)
Objetivos principais além da conservação	pesquisa e produção de madeireiros e não madeireiros de espécies nativas	proteção dos meios de vida e cultura da comunidade tradicional e uso sustentável dos recursos	proteção dos meios de vida e cultura da comunidade tradicional e uso sustentável dos recursos	pesquisas técnico-científicas sobre manejo das espécies	conservação de relevância regional, normalmente áreas com baixa ocupação humana	ordenamento territorial, normalmente áreas com ocupação humana consolidada	pesquisa, educação e ecoturismo
Processo de criação normalmente iniciado por:	governo	comunidade	governo	governo	governo	governo	proprietário
Tipo de Conselho Gestor	consultivo	deliberativo	deliberativo	Usualmente consultivo, mas não há restrições	Usualmente consultivo, mas não há restrições	Usualmente consultivo, mas não há restrições	Não há. Em mosaico de áreas protegidas, o proprietário tem direito a uma cadeira no Conselho
Instrumentos de gestão ordinários	plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor, plano de uso e contrato de concessão florestal	plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor, e plano de uso	plano de manejo, aprovado pelo conselho e pelo órgão gestor, e plano de uso	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor	plano de manejo, aprovado e publicado pelo órgão gestor

Continua

QUADRO 3: Comparativo das características de UCs – Uso Sustentável (resumo) - conclusão

Especificidades	Uso Sustentável						
	Floresta Nacional (Flona)	Reserva Extrativista (ReSEX)	Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)	Reserva de Fauna (Refau)	Área de Relevante Interesse Ecológico (Arie)	Área Proteção Ambiental (APA)	Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)
Permite visitação?	Visitação pública permitida, condicionada às normas especificadas no plano de manejo	Visitação pública permitida, desde que compatível com o manejo da unidade	Visitação pública permitida, desde que compatível com o manejo da unidade	Visitação pública permitida, desde que compatível com o manejo da unidade	-	Condições para visitação pública devem ser estabelecidas pelo ICMBio	Visitação pública permitida com finalidade turística, recreativa e educacional
Posse de terras	pública com concessão de real de uso para a comunidade	pública com concessão real de uso para a comunidade	pública com concessão real de uso para a comunidade	pública	pública e privada	pública e privada	privada
Compatível com presença de moradores?	sim, populações tradicionais	sim, populações tradicionais	sim, populações tradicionais	sim	sim	sim	sim
Processo de regularização inclui desapropriações de terra?	sim	sim	apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	sim	apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	apenas se o uso privado não for considerado compatível com o propósito da UC	não

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de ISA, 2015
<http://uc.socioambiental.org/o-snuc/quadro-comparativo-das-categorias>

FIGURA 3 - Elementos de avaliação da gestão (WCPA/IUCN)



Fonte: Elaborado pela autora, adaptado e traduzido de ERVIN, 2003b; STOLTON, 2007.

**QUADRO 4 - Estrutura lógico-conceitual do método Rappam:
Elementos e módulos temáticos**

Elemento	Módulo temático
Contexto	1. Perfil
	2. Pressões e ameaças
	3. Importância biológica
	4. Importância socioeconômica
	5. Vulnerabilidade
Planejamento	6. Objetivos
	7. Amparo legal
	8. Desenho e planejamento da área
Insumos	9. Recursos humanos
	10. Comunicação e informação
	11. Infraestrutura
	12. Recursos financeiros
Processos	13. Planejamento
	14. Processo de tomada de decisão
	15. Pesquisa, avaliação e monitoramento
Resultados	16. Resultados

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de ICMBIO, 2011

QUADRO 7 – Roteiros em estrutura lógica-não linear de abordagem

Grupo abordado	Questionamentos
Especialistas	1) Existem instrumentos* importantes para a gestão de uma Unidade de Conservação. Na sua opinião quais são mais importantes e qual(is) podem ser mais impactados pela atuação (participação social) do conselho gestor?
Especialistas	2) Considerando que o conselho gestor deve exercer papel de apoio à gestão de uma Unidade de Conservação, que aspectos caracterizam um conselho gestor que é efetivo ou bem sucedido nesse apoio*? (*Poderão ser considerados fatores INTERNOS ligados a dinâmica operacional do conselho e aspectos EXTERNOS que envolvem por exemplo a relação do conselho com agentes fora do conselho
Especialistas	3) Em todos os aspectos mencionados até aqui, acontece ou deve-se esperar que aconteça diferenciação entre a efetividade dos conselhos consultivos e dos deliberativos?
Especialistas	4) Por fim, e com base no que conversaremos, vou solicitar, se possível, que indique um (ou mais) conselho gestor de UC que se mostre efetivo e/ou bem-sucedidos em sua atuação. O objetivo é que eu possa entrevistar os integrantes destes conselhos e compor o cenário de análise dessa efetividade
Conselheiros	1) Você imagina por que esse conselho foi apontado por especialistas como um caso de conselho gestor efetivo em seu papel, em sua atuação?
Conselheiros	2) Como você vê a efetividade na operação desse conselho? Exemplo: formas de convocação, de comunicação, de mobilização, como ficam nos intervalos entre as reuniões; há planos de ação; há relações com outros foruns e instituições além-conselho...
Conselheiros	3) Como é a relação do conselho com o gestor da unidade?
Conselheiros	4) Quais foram as conquistas mais recentes realizadas pelo conselho, na sua opinião? Quais delas mais ajudaram a gestão da unidade?

Fonte: Elaborado pela autora, 2015

QUADRO 8 - Métricas que apoiaram a estruturação dos roteiros de entrevistas

Métrica	Módulo Temático	Questão
Rappam	Contexto	16. Cite ate tres ameacas sociais e ambientais aos objetivos da UC
Rappam	Amparo Legal	16a. Situação atual: estao atualizados os instrumentos necessarios para atingir os objetivos? Plano de Manejo e/ou de Uso Publico?
Rappam	Planejamento de gestão	16c e 16d. Os encontros e deliberacoes tem contribuido para reduzir as vulnerabilidades sociais, ou ambientais?
Rappam	Processos de tomada de decisão	4. Houve deliberações recentes que impactam diretamente nas ameacas existentes?
Rappam	Recursos humanos	5. O gestor dá abertura? Há alinhamento entre o conselho e a gestão? Há fluidez entre o conselho e os demais atores sociais?
Rappam	Comunicação e informação	16h. Aspectos positivos: frequencia? Ferramentas?
Rappam	Comunicação e informação	7. Há interações positivas com a comunidade do entorno da UC?
Rappam	Comunicação e informação	8. A comunidade do entorno da UC está representada no conselho?
METT	Inputs/Process	14. Houve recente treinamento dos conselheiros ou há incentivos para aquisição/atualização?
METT	Process/Outputs	27. Decisões do conselho geraram beneficios (facilidades, bens ou serviços) aos visitantes? Fruto de processos, dinâmicas bem sucedidas?
METT	Process/Outputs	28. Decisões do conselho geraram beneficios (facilidades, bens ou serviços) a comerciantes / operadores de serviços no entorno da UC?
METT	Outputs/Outcomes	29. Operadores comerciais e de serviços geram beneficios a UC?
METT	Outputs/Outcomes	Operadores de turismo e/ou visitantes geram beneficios a UC?

Continua

QUADRO 8 - Métricas que apoiaram a estruturação dos roteiros de entrevistas

Métrica	Módulo Temático	Questão
SISUC	Sócio-Cultural	13. A mobilização das organizações sociais de base atuantes na/pela UC... () não existe () é irregular () é regular () é muito boa
SISUC	Meio Ambiente	14. O monitoramento do uso de recursos naturais pelos comunitários da UC... () não existe () existe, mas os resultados ainda não são conhecidos () existe e alguns resultados já são conhecidos () os resultados vêm sendo utilizados nas discussões sobre manejo de recursos
SISUC	Meio Ambiente	15. As práticas comunitárias locais de uso e manejo de recursos naturais... () são em sua maioria de alto impacto () são de alto impacto em alguns casos () raramente são de alto impacto () são de impacto reduzido
SISUC	Meio Ambiente	18. A biodiversidade da UC está... () sendo reduzida rapidamente () sendo reduzida aos poucos () sendo mantida () aumentando
SISUC	Gestão	21. A atuação de organizações sociais e da sociedade civil... () vem prejudicando a gestão da UC () não prejudicam, mas também não contribuem para gestão da UC () contribuem pouco para gestão da UC () contribuem muito para gestão da UC
SISUC	Gestão	22. Os esforços de gestão entre temas ou programas de manejo vem sendo... () muito concentrados () concentrados () distribuídos () bem distribuídos
SISUC	Gestão	23. A divulgação de informações sobre a UC aos afetados por sua gestão é... () muito baixa () baixa () mediana () alta
SISUC	Gestão	24. O alinhamento entre as ações de gestão e as prioridades da UC... () é muito baixo () é baixo () é mediano () é alto
SISUC	Gestão	25. Os encaminhamentos das decisões do Conselho Gestor da UC... () em sua maioria demoram acontecer () as vezes demoram acontecer () dificilmente demoram acontecer () acontecem dentro do tempo esperado
SISUC	Gestão	26. Os conflitos entre os usuários e a gestão da UC... () não são resolvidos () são resolvidos apenas em parte () são resolvidos em sua maior parte () são totalmente resolvidos
SISUC	Gestão	28. Sobre iniciativas integradas de gestão e de gestão territorial... () a UC não está envolvida () a UC está envolvida, mas isso ainda não melhorou a gestão local () a UC está envolvida, e isso vem abrindo novas oportunidades para melhora da gestão () a UC está envolvida, e isso vem melhorando os resultados e produtos de sua gestão

Fonte: Elaborado pela autora com base em Rappam, METT e SISUC (HOCKINGS ET AL, 2006; ERVIN, 2003a; STOLTON, 2007; ISA, 2015)

