

## CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: ARRANJOS, DIRETRIZES E APROPRIAÇÕES

Ketulyñ Fñster Marques<sup>1</sup>

M3nica de la Fare<sup>2</sup>

**Resumo:** Este trabalho visa explicitar de que forma as pol3ticas pñblicas e as normas institucionais s3o apropriadas pelos diferentes atores que se movimentam e interferem no processo de constitu3c3o de conselhos gestores de unidades de conserva3c3o e como a relev3ncia do territ3rio e das rela3c3es que atravessam esses espa3os estabelecem os arranjos da configura3c3o dos mesmos, enquanto espa3os de articula3c3o, aprendizagem e participa3c3o social. Para isso, s3o introduzidas as principais caracter3sticas que configuram esses colegiados ambientais, apresentandoas poss3veis formas de participar e as rela3c3es que se estabelecem nesses 3mbitos. Al3m de normativas legais e referencial te3rico (LEONTIEV, 1978; ENGESTR3N, 2001; GOHN, 2011) s3o utilizados dados coletados durante as observa3c3es de reuni3es e entrevistas, contribuindo para a contextualiza3c3o dos conselhos estudados que, para se tornar efetivos, necessitam ser apropriados pelos atores locais envolvidos. Essa apropria3c3o ocorre em meio a um emaranhado de disputas e interpreta3c3es acerca dos recursos naturais protegidos por essas 3reas, onde as condi3c3es de participa3c3o contribuem para a qualidade das discuss3es e encaminhamentos, bem como configuram um espa3o que, embora com diretrizes legais instituídas, 3 configurado pela a3c3o de seus membros. Este trabalho 3 resultado de uma disserta3c3o de mestrado que buscou analisar os processos de aprendizagem que ocorrem durante a participa3c3o social em conselhos gestores de unidades de conserva3c3o da natureza no estado do Rio Grande do Sul. Nessa pesquisa foram utilizadas teoriza3c3es que abordam a aprendizagem como produto da pr3tica social, derivadas das contribui3c3es de Leontiev (1978), Yrj3Engestr3n (2001) e Gohn (2011), entre outros. A partir dessa pesquisa, tomando os conselhos gestores de unidades de conserva3c3o como horizonte em que a pr3tica social emerge,

**Palavras-chave:** Participa3c3o social. Conselhos Gestores. Unidades de conserva3c3o.

### 1 INTRODU3C3O

Este trabalho 3 resultado de uma disserta3c3o de mestrado que buscou analisar os processos de aprendizagem que ocorrem durante a participa3c3o social em conselhos gestores de unidades de conserva3c3o no estado do Rio Grande do Sul. Nessa pesquisa foram utilizadas

---

<sup>1</sup>Mestre em Educa3c3o pela Pontif3cia Universidade Cat3lica do Rio Grande do Sul. Analista ambiental da Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustent3vel do Estado do Rio Grande do Sul. Email: ketybio@gmail.com

<sup>2</sup>Doutora em Servi3o Social. Professora do Programa de P3s-gradua3c3o em Educa3c3o e do Programa de P3s-gradua3c3o em Servi3o Social da Pontif3cia Universidade Cat3lica do Rio Grande do Sul. Email: monica.fare@pu.rs.br

teorizações que abordam a aprendizagem como produto da prática social, principalmente a partir das contribuições de Leontiev (1978), YrjöEngeström (2001) e Gohn(2011), entre outros. Essas perspectivas levam a considerar de forma dialógica aspectos dos sujeitos, o ambiente e o contexto histórico-cultural em que se desenvolvem.

A metodologia priorizou uma abordagem qualiquantitativa, tendo o estudo de caso múltiplo como base, a partir do qual foram analisados dois conselhos gestores de unidades de conservação, situadas no nordeste do estado do Rio Grande do Sul, sendo uma estadual e outra federal. Esses dois conselhos são integrados por aproximadamente 45 entidades de setores como agricultura, pecuária, turismo, educação, pesquisa, organizações não governamentais e populações tradicionais. Devido à proximidade territorial, alguns conselheiros participam dos dois conselhos.

As técnicas utilizadas foram: análise de documentos e informações disponíveis sobre esses conselhos, observação direta de cinco reuniões realizadas em 2017, gravadas em áudio e vídeo, para uma análise posterior mais detalhada; questionário (respondido por 17 conselheiros, de um total de aproximadamente 25 atuantes) e entrevistas semi-estruturadas a uma amostra intencional desses representantes, com o objetivo de identificar discursos específicos e singularidades, de acordo com a relação e a posição que ocupam junto ao conselho, e identificar aspectos relacionados a seu entendimento dos processos de aprendizagem, qualificação de sua participação e relações que estabelecem nas dinâmicas do conselho.

A partir dessa pesquisa, tomando os conselhos gestores de unidades de conservação (UCs) como horizonte em que a prática social emerge, este artigo visa explicitar de que forma as políticas públicas e normas institucionais são apropriadas pelos diferentes atores que se movimentam e interferem no processo de constituição desses colegiados e como a relevância do território e das relações que atravessam esses espaços constituem os arranjos da configuração dos mesmos, enquanto espaços de articulação e participação social.

## **2 CONFIGURANDO UM ESPAÇO: DIRETRIZES E ARRANJOS NA FORMAÇÃO DOS CONSELHOS**

A implantação de uma unidade de conservação da natureza surge como novo elemento do cotidiano das populações afetadas e pode levar a necessidade de mudança e de novas práticas, sendo que as políticas públicas necessitam considerar tais aspectos para que sejam coerentes e efetivas.

Holland e Lave (2009) denominam essas práticas como “lutas historicamente institucionalizadas”, pois derivam de forças econômicas e imaginários culturais que resultam em conflito entre instituições e atividades coletivas. Para essas autoras é importante dedicar uma atenção especial às tensões e diferenças na participação das pessoas na produção histórica e as lutas que se desenvolvem em torno dessas diferenças, pois as mesmas auxiliam na compreensão das trajetórias individuais e têm influência na construção cultural.

Ao elencar em suas diretrizes a participação das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação, a Lei Federal 9.985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), explicita a participação social como elemento fundamental na gestão das áreas protegidas. Entre os instrumentos de participação elencados no SNUC, tais como as audiências e consultas públicas, os conselhos figuram como instâncias permanentes e dinâmicas, definidos pelo órgão federal de gestão das UCs como:

Instância colegiada formalmente instituída por meio de Portaria do Presidente do Instituto Chico Mendes, 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. (ICMbio, 2014).

Essa definição, ao apresentar os conselhos como instrumentos de diálogo, valorização, participação e controle social, demonstra de forma sucinta a complexidade que permeia esses colegiados, pois aborda aspectos que são, de maneira geral, construções sociais que ultrapassam as diretrizes estatais e discursos técnicos geralmente norteadores da gestão de áreas protegidas.

Em nível federal, a Instrução Normativa (IN) 09/2014 (BRASIL, 2014) compilou e organizou normas e informações existentes para balizar os processos de criação e implementação dos conselhos. Essa norma legal apresenta as diretrizes, princípios e competências dos conselhos, além de definir um roteiro para as etapas de criação, formalização e funcionamento dos mesmos.

Porém, mesmo com diretrizes e práticas comuns, cada conselho é único e dispõe de características próprias. Essa complexidade pode ser a base para que o conselho se estabeleça como uma importante ferramenta de negociação entre a esfera pública e a sociedade civil, contribuindo para um real compartilhamento de poder e uma gestão mais justa e equitativa dos recursos ambientais. Por outro lado, podem apenas atender ao cumprimento de obrigações

legais, tornando-se uma estrutura burocrática que pouco agrega a gestão da UC. Segundo Gohn, esse contexto delega um caráter duplo aos conselhos, ou seja:

Implicam, de um lado, a ampliação do espaço público – atuando como agentes de mediação dos conflitos, remando, portanto, contra as tendências das políticas neoliberais de suprimir os espaços de mediação dos conflitos, mas de outro, dependendo da forma como são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*, do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo. (GOHN, 2011, p.112).

Assim, um dos grandes desafios que se impõem na condução de um conselho diz respeito à garantia que o mesmo seja de fato legítimo e representativo, tendo condições de garantir a participação social na gestão da UC e de negociação de conflitos, não apenas de acomodação ou cumprimento de políticas predefinidas. Os conselhos, se representativos, podem auxiliar na construção de uma gestão democrática, alterando a natureza do poder local (GOHN, 2011, p. 113). Já na sua gênese, o conselho pode determinar sua proximidade com as diretrizes do SNUC ou não, como a legislação não deixa claro de que forma a criação dos conselhos deva ocorrer, podem-se observar diferentes maneiras de conduzir esse processo e definir as entidades que irão compor esse espaço.

Os conselhos estudados foram criados em anos e contextos diferentes. O conselho da UC federal foi instituído em 2003, logo após a obrigatoriedade legal e ainda sem muitas diretrizes claras de como proceder. Nesse momento houve uma forte pressão institucional para a formação do conselho, como afirma em depoimento uma conselheira:

Veio como obrigatoriedade e a gente podia ou não participar desse processo. Eles convidaram algumas pessoas só, eles iam fazer um conselho bem pequeno e que na verdade ia ser uma coisa nada representativa e que era só o cumprimento de uma lei. Mais um cumprimento de lei que muitas vezes a gente não cumpre, ele seria só uma figura ali. A gente optou por tornar esse processo do conselho consultivo realmente ativo, que a gente realmente fosse consultada pelas coisas. Então a gente... eu entrei no conselho por causa disso, por essa participação em um processo que veio de cima pra baixo. E que depois só de muitos anos que veio essa questão de melhorar os conselhos consultivos e tal. (CONSELHEIRA B, TURISMO)<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Para garantir o anonimato dos entrevistados, os conselhos são nominados por suas esferas administrativas (federal e estadual) e os conselheiros por letras, atribuídas de forma aleatória, acrescidas do setor representado por eles (áreas temáticas ou esferas que possuem relação com a UC), considerando que as relações que se estabelecem com a UC, a representatividade e as motivações são melhores apreendidas quando relacionadas ao grupo que os mesmos representam.

O conselho de UC estadual estudado foi criado em 2012. Embora os documentos analisados e as entrevistas não tenham deixado claros os motivos para a formação desse colegiado, já que não havia um diretriz institucional para a formação dos mesmos, alguns fatores parecem ter contribuído para esse processo, como a elaboração do plano de manejo da UC, quando foram realizadas audiências públicas, causando uma proximidade da gestão da UC com os atores locais.

A proximidade geográfica com UCs federais igualmente parece ter sido um fator de influência, pois além de permitir à equipe da UC conhecer de perto o trabalho dos conselhos dessas áreas, propiciou que alguns atores locais já estivessem participando desses colegiados, facilitando o entendimento e a mobilização da comunidade. Esse cenário também contribuiu para que o processo ocorresse de forma participativa, embora mais demorado que o da UC federal, houve maior diálogo e negociação até chegar a sua configuração oficial.

Porém, mesmo em contextos e épocas diferentes, ambos os conselhos foram criados por iniciativa da gestão das UCs, seja por imposição do órgão gestor ou por iniciativa da equipe, isto é, essa decisão não partiu da sociedade civil. E parece que esse comportamento dos atores locais em esperar que o primeiro passo seja dado por parte da gestão da UC também está presente na condução dos conselhos. Alguns conselheiros expuseram durante as entrevistas essa visão em relação ao papel do chefe da UC:

Um bom conselho é aquele que funciona, tem que estar como líder uma pessoa muito capacitada e que consiga dominar todo o conselho. Não é fácil, ninguém (pausa). É um pouco complexo, mas eu penso que é muito importante que o líder do conselho principalmente saiba ministrar a participação tanto dos conselheiros e consiga fazer uma reunião objetiva e produtiva. (CONSELHEIRO C, ENSINO E PESQUISA, CONSELHO FEDERAL)

A desmobilização é da gerencia da UC, que cabe ao gestor, se ele é gestor de uma unidade de conservação tão importante, cabe a ele também, ele como funcionário público, de mobilizar, de incentivar, de chamar a comunidade, chamar a comunidade de entorno né? (CONSELHEIRO D, TURISMO, CONSELHO FEDERAL)

Fica claro que, embora a responsabilidade pelo funcionamento do conselho não seja exclusiva de seu presidente, é comum que estes assumam a condução do colegiado desde sua formação, sendo reforçado pela legislação, já que o Decreto 4340/02, que regulamenta o SNUC, define que a presidência do conselho deva ser exercida pelo chefe da unidade de conservação.

Esse entendimento por parte dos conselheiros ocasiona uma certa pressão sobre o chefe da UC, que, no caso da esfera federal, é reforçada pela cobrança de metas dentro do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio<sup>4</sup> em relação aos conselhos, inclusive quanto ao número de reuniões e quórum nas mesmas.

O SNUC indica alguns setores que devem ser considerados na formação dos conselhos, ou seja, áreas temáticas ou esferas que possuem relação com a UC. No conselho federal, embora a portaria de nomeação dos membros elenque as entidades, é possível identificar oito setores, com o seguinte número de entidades representativas: ambiental (10), turismo (8), ensino e pesquisa (5), agropecuário (4), comunidade do entorno (2), recreação (2), planejamento (1) e recursos hídricos (1).

O número de entidades da área ambiental, embora possa ser analisado como um fator positivo por se tratar de uma área de conservação da natureza, pode dificultar que situações como a relação com a comunidade do entorno e as negociações com os setores produtivos sejam tratados com a abordagem adequada.

Inúmeros fatores podem contribuir para que essa formação tenha se configurado, tanto forças internas como externas ao conselho. A organização de determinados setores e a forma como se apropriam do espaço parece ser muito importante e pode ajudar a entender como o setor do turismo representa o segundo maior grupo dentro do colegiado, conforme relata um conselheiro desse setor:

A parte do turismo sempre está participando, tem um interesse particular obviamente. É identificável uma participação muito grande por parte do turismo, é uma das unidades que capta muita gente né, e é por isso que a parte do conselho, na parte turística é muito forte né. (CONSELHEIRO C, TURISMO, CONSELHO FEDERAL).

Essa afirmação explicita que dentro do conselho alguns setores apresentam maior potencial de organização, sendo que expandem suas possibilidades de ação por meio da organização para enfrentar novas condições e se apropriam melhor dos espaços de participação.

---

<sup>4</sup>O ICMBio foi criado em abril de 2007, por meio do desmembrado do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis- IBAMA, que integrava diferentes órgãos que faziam a gestão ambiental no Governo Federal, em duas autarquias (medida provisória 366/2007):O ICMBio, responsável pela gestão das unidades de conservação e o próprio IBAMA, responsável então pelas ações de fiscalização e controle ambiental, como o licenciamento.

No caso do conselho federal, além das representações formais, geralmente há muitos participantes nas reuniões que não são conselheiros, com vínculo ao setor turístico, além da existência de uma câmara técnica do conselho de fomento ao turismo.

Para Engeström (2001), as contradições nos sistemas de atividades<sup>5</sup> são fatores que podem motivar o grupo a ampliar seu repertório de ação e, assim, expandir sua atividade, dentro da sua reconceitualização, denominada aprendizagem expansiva, que o autor define como um processo de expansão das possibilidades de aprendizagem, ao elaborar e implantar o novo modelo que surge como resposta às necessidades de mudança, e assim, reformular seu futuro na adequação dos rumos de sua prática. Considerando a necessidade de apropriação do espaço dentro das ações do conselho, o setor do turismo desenvolveu estratégias para fortalecer sua representatividade.

Em contrapartida, no conselho estadual, o setor turístico não possui representação, embora tenha sido incluído na formação do mesmo, no último processo de renovação, não houve entidades do setor interessadas na vaga disponibilizada. Isso pode ser decorrente do fato que as atividades turísticas não sejam uma atividade econômica com destaque na UC. Esse conselho é representado pelos seguintes setores, com as respectivas vagas: ambiental (7), agropecuário (5), poder público municipal (4), ensino e pesquisa (3), infraestrutura (1), defesa civil (1), comunidade local (1), silvicultura (1), comitê bacia (1) e socioeconômico (1).

Nesse conselho, o segundo setor mais representado também possui relação com a atividade econômica mais expressiva do território, no caso, o setor agropecuário, que de certa forma também contempla a comunidade local, composta por produtores rurais. Assim como no federal, o setor ambiental também é o que possui maior representação, podendo ser reforçado pelo perfil do gestor da área e pela falta de integração a comunidade local.

A falta de conhecimento da realidade local pode se refletir, inclusive, em estratégias pouco eficientes de comunicação para mobilizar os interessados como, por exemplo, o uso de comunicação escrita, como cartazes e panfletos, em uma região com alto índice de

---

<sup>5</sup> An activity system is any ongoing, object-directed, historically-conditioned, dialectically-structured, tool-mediated human interaction: a family, a religious organization, an advocacy group, a political movement, a course of study, a school, a discipline, a research laboratory, a profession, and so on. These activity systems are mutually (re)constructed by participants using certain tools and not others (including discursive tools such as speech sounds and inscriptions).

analfabetismo. Segundo Oliveira (2004, p. 57) comunicação e informação constituem o horizonte de operacionalização da participação.

Para Silva (2007, p. 10) os princípios de legalidade, legitimidade, representatividade e paridade são requisitos para que os conselhos funcionem como espaços democráticos de construção de consensos e gestão de conflitos. Segundo a autora, o princípio da legalidade está relacionado às entidades que compõem o conselho, ou seja, se possuem Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Mas a legalidade também se aplica ao próprio conselho, se o mesmo está formalizado por um instrumento legal (portaria de criação, decreto, etc.), que descreva sua composição, regimento e finalidade, de acordo com as diretrizes da esfera administrativa a que a UC pertence.

Ambos os conselhos estudados são legalmente instituídos por portaria e todas as entidades que os compõem são devidamente registradas, porém essa exigência quanto à constituição legal de uma instituição por parte dos participantes, muitas vezes se torna um entrave para a presença de grupos importantes para a UC, mas que não constituem uma entidade formal.

Na UC estadual, a forma de promover a participação dos moradores locais se deu por uma instituição religiosa e dos setores representativos dos produtores rurais, pois as comunidades abrangidas pela UC e seu entorno, na maioria, não chegam a integrar uma associação, mesmo sendo um grupo com extrema relação com a área. Para superar esse impasse, alguns gestores já estão aceitando grupos não formalizados, mas que apresentem algum documento que garanta que os representantes possuam legitimidade perante seus pares, como uma ata de reunião entre moradores de uma localidade em que escolham seus representantes.

Quanto à paridade, nos conselhos de UCs, a norma diz respeito à relação numérica de órgãos governamentais e de entidades representantes da sociedade civil organizada, lembrando que o SNUC determina que essa paridade deva ser respeitada “sempre que possível”. A não paridade de um conselho precisa ser justificada de maneira a garantir equidade entre governo e sociedade na gestão participativa da área protegida.

Ambos os conselhos estudados não são paritários, embora a diferença entre órgãos governamentais e sociedade civil não seja muito grande. Os processos de renovação, inclusão e exclusão de entidades, acomodação de interessados entre outros fatores dificultam a manutenção da paridade.

No processo de formação, o conselho estadual teve composição paritária e como haviam muitos setores da sociedade civil interessadas, houve um grande empenho na busca de entidades governamentais para sua composição para equilibrar os setores, se tornando um conselho numeroso. Porém, esse grande número de entidades dificultou sua operacionalização e com o tempo houve um esvaziamento do colegiado. Para alguns conselheiros, mesmo a paridade tendo sido desfeita, esse esvaziamento foi positivo, pois permitiu a formação de um grupo mais coeso e comprometido.

Embora não exista uma recomendação legal, a paridade também pode ser considerada quanto à distribuição de gênero, setores e até classes sociais. Os conselheiros que responderam ao questionário e à entrevista se encontram em idades entre 26 e 62 anos. Dos 21 conselheiros que informaram a idade, dez (48%) se encontram com idade superior aos cinquenta anos, dois possuem idade entre quarenta e cinquenta anos, oito possuem idade entre trinta e quarenta anos, e apenas um declarou idade inferior a trinta anos.

Quanto ao gênero, a maioria dos conselheiros são do sexo masculino, o que se refletiu nos participantes da pesquisa em que 15 conselheiros (65%) eram homens e oito (35%) mulheres. Embora as listas de presença não apresentem de forma constante essa tendência, verificou-se como recorrente nos conselhos observados, de tal maneira que algumas listas de presença das reuniões são compostas por mais de dois terços de conselheiros do sexo masculino.

Outra diferença também se evidencia quanto ao grau de escolaridade dos entrevistados: 70% (16) dos participantes da pesquisa possuíam graduação universitária - entre eles, há dois pós-doutores, um doutor, três mestres e um especialista; 22% (5) possuem ensino médio completo e apenas 5% (2), o fundamental (um deles disse ser apenas alfabetizado). Considerando a relação entre o grau de instrução e a classe social, pode-se dizer que os conselhos não são paritários quanto a isso, há uma maior apropriação desses espaços por quem tem maior grau de escolaridade.

Alguns fatores podem contribuir para tal, como o fato de que as reuniões acontecem em dias úteis, dificultando a participação de determinados trabalhadores. Para alguns, há um certo desconforto em relação às exposições de pessoas com maior grau de instrução, conforme o Conselheiro G, do setor agropecuário do conselho federal que relatou que “pessoas de nível superior erguem o braço ‘não, não pode porque não sei o que, porque a secretaria...’ eu acho que... sabe o que eu vejo aquele conselho assim? A época do coronelismo.”.

Porém, durante as reuniões foi possível observar a participação nas discussões de pessoas com diferentes graus de escolaridade, sobre diversos assuntos, alguns fazendo questionamentos para se inteirar da pauta e outros com colocações bem pertinentes.

Além de garantir a presença do setor de maneira a atender as formalidades, também é importante que o conselheiro represente seus pares, que tenha o reconhecimento dos mesmos na participação do conselho e esteja comprometido com sua entidade, de maneira a garantir o princípio da representatividade. Para Silva (2007, p.23) “o conselheiro tem a obrigação de levar as informações do conselho gestor para discuti-las com os demais membros de sua instituição e deve sempre apresentar nas reuniões do Conselho Gestor a opinião formada por sua instituição após estas discussões”.

A maior parte dos entrevistados ressaltou a importância da representatividade por parte do conselheiro, quando questionados sobre o que consideravam em um bom conselheiro, a maioria apresentou respostas referentes à representatividade do setor que os indicou.

Na prática, há inúmeras possibilidades de arranjos e estratégias para a composição dos conselhos, muitas vezes é possível observar disputas de espaço em que setores lançam mão de diferentes entidades para garantir um número maior de representações. Como exemplo, a professora que é membro de uma organização ambientalista, pode entrar na vaga do setor de educação, mas, na prática, se comportar como representante do setor de conservação ambiental, dando maior presença a um setor que outro.

Também é possível que uma pessoa com interesse pessoal em participar do conselho induza a presença de uma determinada entidade a qual pertença, mesmo que não tenha uma significativa relação com a UC, mas garanta sua presença no colegiado. Ou devido a questões pessoais, mude de entidade para garantir sua presença no conselho.

Alguns entrevistados ressaltaram a importância de que, mesmo comprometidos com seu setor, haja uma postura coletiva e comprometida com os propósitos da UC, considerando-se que o conselho tem como papel principal contribuir para que a mesma cumpra seus objetivos, conforme expôs a Conselheira B, do setor do turismo, do conselho federal:

Acho que tu tens que estar lá no conselho, um bom conselheiro, defendendo sim o seu setor, mas também com a percepção aberta a dos outros. Entendendo o que é melhor, o que afinal esse conselho faz, a gestão do parque.

Segundo Carvalho, os conflitos socioambientais, constituídos por lutas sociais em torno do acesso e forma de uso dos bens ambientais concorre para dar conteúdo político ao contexto ambiental, são expressões da tensão entre interesses públicos e privados, “na medida que o que está sendo reivindicado é o caráter público do meio ambiente, trata-se de uma luta por cidadania” (CARVALHO, 2002, p. 43).

Assim, para cumprir seu caráter de espaço de participação cidadã, considerando seu viés político na esfera ambiental, os conselhos não podem evitar ou ocultar os conflitos, relações e sujeitos que configuram seu território. Embora uma representação ideal da realidade seja um objetivo ousado, caminhar para um espaço de possibilidades para as diferentes representações setoriais que possuem relação com a UC se apresenta como caminho para um debate aprofundado e uma gestão participativa eficiente.

### **3 OCUPANDO O ESPAÇO: APROPRIÇÃO DO CONSELHO**

A entidade se materializa na figura do conselheiro, aquele que dá voz aos seus pares, que leva e traz as informações que irão subsidiar as ações do conselho e garantir a representatividade de seu setor, ou que pelo menos, deveria desempenhar tal papel.

O conselheiro não necessita ser alfabetizado ou possuir formação específica, assim como pertencer a algum credo ou partido político, mas é recomendável que respeite diferentes opiniões, não pessoalize as discussões, consulte a opinião do seu grupo antes de se posicionar no conselho, assim como auxilie na identificação de problemas e suas variáveis e tenha condições de ajuda na construção de consensos e entendimentos (ICMBIO, 2014).

Ambos os conselhos estudados possuem regimento interno, porém parece haver uma melhor apropriação do documento por alguns conselheiros do que outros, sendo inclusive, o mesmo invocado por um deles para impedir uma determinada decisão. Diante desse argumento, outros conselheiros demonstraram não conhecer tal procedimento.

Um dos conselheiros questionou se a decisão havia sido tomada na reunião anterior, na qual não estava presente. A presidente explicou que sim. O conselheiro então questionou quantos membros com direito a voto estavam na reunião anterior, e informado do número disse que a decisão não tinha validade pois não havia quórum para votação. Outros conselheiros que haviam estado na reunião anterior tentaram argumentar que o grupo havia chegado a um consenso, e que não achavam correto que quem estava na reunião não pudesse decidir nada em função dos que não vinham. O conselheiro que questionou quórum disse entender a colocação, mas que o regimento existia e deveria ser seguido, mesmo obsoleto, e assim invocou o mesmo para anular a decisão. Um conselheiro disse que se soubesse dessa possibilidade, teria invocado o

regimento em outras situações, quando o mesmo parece ser esquecido. (Notas de Campo, reunião do conselho federal, out. 2017)

O conjunto das relações, direcionadas pelos motivos<sup>6</sup> que orientam a participação constituem a dinâmica desses espaços, inclusive por parte do órgão gestor do conselho que é um elemento fundamental na constituição e condução das reuniões.

Se o presidente do conselho entende que uma posição conservacionista deva prevalecer, e que o conselho só poderá tomar boas decisões, quando estiver “conscientizado” de acordo com o que a gestão da UC entenda ser adequado, este pode manipular as informações prestadas, apresentando-as de forma a conduzir o grupo a respaldar suas ideias, que depois serão apresentadas como coletivas, ratificadas pelo conselho, mesmo que em um contexto pouco participativo. A participação do conselheiro pode contribuir com certas posturas do presidente, e também são parte da configuração do espaço e que podem utilizar diferentes estratégias na concretização dos objetivos de sua participação, inclusive adotando táticas nem sempre eficientes.

Alguns conselheiros usam o espaço do conselho para falar sobre seus problemas, questões ambientais e até políticas mal resolvidas, em longas explanações. Dificilmente essa estratégia resulta em um encaminhamento para a resolução da situação apresentada, e, embora tome tempo da reunião, gera uma sensação de alívio, em se fazer ouvir e, de certa forma, ter tomado alguma atitude. Para alguns conselheiros, essa atitude de desabafo de alguns colegas pode desestimular os demais.

Também há momentos em que as reuniões assumem uma perspectiva mais informativa. Essa possibilidade é considerada positiva por uma conselheira, “as pessoas vão lá pra saber o que tá acontecendo... porque tem uma relação (CONSELHEIRAJ, ENSINO E PESQUISA, CONSELHO ESTADUAL). Porém, segundo Arnstein (2004), quando as informações são superficiais, as perguntas são desencorajadas ou recebem respostas evasivas, a reunião torna-se um veículo de comunicação de mão única. Em alguns momentos isso ficou evidente, conforme relata a Conselheira H, do setor ambiental do conselho estadual:

Eu via que o pessoal ficava meio apático assim. Ela vinha e falava aquele monte de enrolação e o pessoal ficava meio apático, ninguém se posicionava muito. Eu até esperava um pouco mais de reação do pessoal quando ela

---

<sup>6</sup>A perspectiva de motivo adotada neste trabalho tem por base o conceito desenvolvido por Leontiev (1978), que designa aquilo em que a necessidade se concretiza de objetivo nas condições consideradas e para as quais a atividade se orienta e que será retomado no capítulo seguinte.

começou a vir com aqueles...umas coisas que não tinha o menor cabimento e eu achava não o pessoal vai...e o pessoal “ai que legal” e eu olhava pra cara das pessoas e pensava será que sou que sou só eu que to me indignando? Aí acho que distorceu um pouco a coisa.

Ambos os conselhos apresentam momentos de informação, inclusive por solicitação dos próprios conselheiros, porém, foi possível perceber durante as reuniões, análise de atas e entrevistas, que há diferentes encaminhamentos para as colocações dos conselheiros, sendo que nem todas são levadas adiante. Foi possível observar também que algumas omissões de itens da pauta são acentuadas com certa conivência dos conselheiros, que permitem tais situações quando não se apropriam ou provocam o debate, conforme observado nas reuniões e relatado pelos entrevistados:

As vezes tu tens que puxar o conselheiro né. E aí qual é a tua opinião? O que tu achas disso né? As vezes ele acha que tem que ir como expectador só né, mas talvez tenha que participar mais né, como conselheiro. (CONSELHEIROK, INFRAESTRUTURA, CONSELHO ESTADUAL).

A falta de encaminhamento das pautas concorre para que as decisões de gestão não considerem as contribuições dos conselheiros, recaem na possibilidade de fracasso por não estarem alicerçadas às expectativas e experiências de atores locais de diferentes setores. No entanto, a visão de certa passividade dos conselheiros não é comum a todos, parece estar mais relacionada a determinados momentos e visões. Na medida do possível a gente consegue encaminhar muita coisa”. Para alguns conselheiros há momentos de empoderamento que possibilitam parcerias para contribuições efetivas nas soluções de problemas da UC:

Se não tivesse o pessoal tão unido e tão participativo de um conselho, esse parque já teria fechado. Porque é bem diferente tu ir em uma reunião de conselho e um chefe dizer “cuidem-se agora dia 15 termina o contrato das faxineiras, não tenho nem ideia de quando voltará, cuidem-se os vigilantes já saíram, cuidem-se os bilheteiros e estacionamento vão sair, vai fechar, porque não há estrutura”. Então se a gente não tivesse um conselho que dissesse isso com vinte dias de antecedência... talvez o parque realmente fechasse. Então a gente, o conselho proporciona isso, uma possibilidade de tu te organizar com os problemas de gestão do próprio órgão. (CONSELHEIRAB, TURISMO, CONSELHO FEDERAL)

Os conselhos analisados transitam por diferentes práticas de participação, formados por pessoas que se reúnem por intermédio de uma unidade de conservação e não são lineares em seu desenvolvimento. Há momentos de esvaziando das reuniões, como exposto por alguns entrevistados, que pode ter diversas causas, incluindo o sentido que o conselheiro observa quanto a sua participação e se o mesmo está sendo contemplado. Quando não vê sentido em sua participação ou não percebe resultados, a tendência é o afastamento do conselheiro.

De acordo com Pateman (1992, p.66), a relação entre a participação e o sentimento de eficácia política é uma das correlações mais importantes observadas em investigações empíricas sobre o tema da atitude política. A autora destaca inclusive que o senso de eficácia política está relacionado a uma sensação geral de eficiência pessoal. Esse sentimento de eficácia política pode estar relacionado aos encaminhamentos de suas demandas, à solução de questões pontuais e quais os avanços que se têm nas pautas propostas.

O Conselho Estadual vem sofrendo uma queda de participação desde 2016 e alguns fatores observados podem ajudar a entender essa situação. Alguns conselheiros indicam a alta rotatividade de conselheiros como um fator, pois houve mudanças de representação de determinadas entidades, e a cada eleição municipal há a troca de conselheiros do setor público. Segundo eles, isso prejudica o andamento dos trabalhos, causa alguns retrocessos e representa uma dificuldade importante.

Outro aspecto que pode contribuir para a baixa na participação está relacionado aos encaminhamentos das atividades desenvolvidas pelo conselho, a morosidade de certos processos, como a revisão de um determinado documento que estava sendo encaminhado pelo conselho, conforme relatou a Conselheira J, do setor de ensino e pesquisa do conselho estadual, que afirma que “essa questão da revisão do ‘documento’ desmotivou...Porque se dedicou um tempo e não se falou mais”.

No âmbito do conselho federal, durante o período de observação dessa pesquisa, duas reuniões não ocorreram por falta de quórum, mas as três reuniões observadas apresentaram uma representação significativa, parecendo haver questões pontuais que motivam a participação.

Para alguns conselheiros, isso acontece pelo fato de que UC com problemas de regularização de áreas (desapropriações), serviços mal implantados ou pouca efetividade na proteção ambiental, geram mais conflitos e podem atrair mais pessoas para os conselhos.

Algumas dessas questões podem ser minimizadas com melhor clareza do conselheiro quanto ao seu papel, sendo que a importância das capacitações foi citada por alguns conselheiros, considerando que podem contribuir tanto para a divulgação de informações técnicas, como para estimular aspectos como a negociação de conflitos. Conforme o ICMBio (2014, p. 54), as capacitações também podem auxiliar para promover a igualdade de condições de participação, como forma de diminuir as assimetrias de poder:

Recomenda-se investir na capacitação dos atores com menos força econômica ou política a fim de ampliar a compreensão das questões em jogo, possibilitando dessa forma maior igualdade de condições no processo de participação e de tomada de decisão entre os conselheiros.

Porém, mesmo um conselho bem implantado, que busca capacitações, pode apresentar períodos menos produtivos, por estar inserido em um emaranhado de variáveis e possibilidades que exigem um esforço constante para manter a motivação e a eficácia desses colegiados.

Ao se integrar a um grupo, negociando significados e posturas em um contexto de participação social, o sujeito necessita observar e incorporar determinadas práticas que vão legitimar sua participação, ou seja, dar-lhe condições de compartilhar de uma identidade de membro. Só assim pode ser reconhecido e integrado como conselheiro em um exercício de convivência e reflexividade, permeado pelas aprendizagens que a atividade oportuniza.

#### **4 CONCLUSÃO**

Os conselhos gestores de unidade de conservação foram instituídos como forma de garantir a participação social na gestão das áreas protegidas, garantindo a representatividade dos diferentes setores afetados pela implantação dessas áreas. Porém, para se tornarem efetivos, necessitam ser apropriados pelos atores locais envolvidos. Essa apropriação ocorre em meio a um emaranhado de disputas e interpretações acerca dos recursos naturais protegidos por essas áreas, onde as condições de participação contribuem para a qualidade das discussões e encaminhamentos, bem como configuram um espaço que, embora com diretrizes legais instituídas, é configurado pela ação de seus membros.

Essa ação sofre influência de aspectos relacionados às características individuais dos conselheiros, mas também da forma como o órgão gestor da UC conduz o processo de formação e funcionamento dos conselhos. Talvez por serem instâncias participativas criadas por força de lei, diferente de conquistas geradas por movimentos sociais, há uma tendência em permitir por parte do presidente do Conselho, maior responsabilidade e autonomia na condução desse espaço. Porém, os setores com maior vínculo econômico com a área protegida desenvolvem maior capacidade de articulação nesses colegiados, demonstrando a importância da motivação para a apropriação desses espaços.

Mesmo considerando que dada a sua natureza pública e burocrática, os conselhos necessitam seguir normas legais para garantir sua legitimidade e legalidade, o que pode engessá-los e até dificultar a participação de alguns grupos relevantes à sua composição,

algumas estratégias de manobra das normas para situações específicas são utilizadas para adequá-las a realidade. Como exemplo, podemos citar a inclusão da comissão da igreja local para garantir a participação da comunidade que não possui organização formal, ou o uso de diferentes entidades pelo mesmo conselheiro para garantir sua presença. Infelizmente, ainda existem consideráveis disparidades para que a representação de setores que tem seu modo de vida e reprodução cultural relacionados a área protegida possuam condições de participação efetivas na negociação de seus interesses e demandas.

Essas disparidades indicam que nem sempre os conselhos refletem a realidade em que a UC está inserida. Com essas deficiências de articulação e apropriação dos conselhos pelos atores locais, os conflitos acerca a implantação da UC podem ficar ocultos, não sendo negociados e continuando a constituir um entrave a efetiva implantação da área e o cumprimento de seus objetivos de conservação da natureza, bem como dificultando a sobrevivência daqueles que possuem sua trajetória vinculada ao local.

## REFERÊNCIAS

ARNSTEIN, Sherry. 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, 2002.

BRASIL. Lei Federal 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 24 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Instrução Normativa nº 09 de 05 de dezembro de 2014. Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para formação, implementação e modificação na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais. Disponível em <[http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao\\_normativa/2014/in\\_icmbio\\_09\\_2014\\_diretrizes\\_federais.pdf](http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2014/in_icmbio_09_2014_diretrizes_federais.pdf)>. Acesso em: 12 de junho de 2017.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. Desafios e dilemas políticos das lutas e movimentos ambientais. In: QUINTAS, José Silva (Org.). Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente. Brasília; Ed. IBAMA, 2002. p. 39-47.

ENGESTRÖM, Yrjö. Expansive learning at work: Toward an activity theoretical reconceptualization. Journal of education and work, v. 14, n. 1, p. 133-156, 2001.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011. 120 p.

HOLLAND, Dorothy.; LAVE, Jean. Social practice theory and the historical production of persons. International Journal of Human Activity Theory (Actio), Japan, n. 2, p.1-15, 2009.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: Um guia para gestores e conselheiros. Brasília, 2014, 88 p.

LEONTIEV, Alexis Nikolaevich. O desenvolvimento do psiquismo. Tradução Manuel Dias Duarte. Lisboa: Livros Horizonte, 1978, 350 p. Título original: Le développementdupsychose

OLIVEIRA, Valdir de Castro. Comunicação, informação e participação popular nos Conselhos de Saúde. Saúde e Sociedade, São Paulo, v.13, n. 2, p. 56-69, 2004.

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161 p.

SILVA, Eridiane Lopes da. Conselhos Gestores de Unidades de Conservação. Ferramenta de Gestão Ambiental e Estímulo à Participação Cidadã, 2007. Disponível em: <<http://www.arparoo.org/documents/conselhosgestores.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2017.