

Análise do Processo de Implantação dos Conselhos Gestores em Áreas de Proteção Ambiental – o Caso das APA da Bahia

Leíla Muricy Torres

Msc Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente
leilamtorres@yahoo.com.br

1. Introdução

O Governo do Estado da Bahia, através da Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA é responsável pela gestão de todas as Unidades de Conservação - UC estaduais. Até o ano de 2007, quando foi concluído este trabalho, 75,6% dessas UC estaduais eram Áreas de Proteção Ambiental (APA), cuja categoria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC define como de “uso sustentável”, ou seja, com objetivos básicos de: “proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais.”

Nesse contexto apresenta-se assim, um grande desafio: a criação de um espaço protegido que assegure uma ocupação territorial ordenada, sem perder de vista a conservação da biodiversidade.

Segundo Cabral (2002), *“a APA é um instrumento institucional que aponta para a necessidade de reduzir as externalidades negativas que comprometem sua eficiência econômica e o bem-estar da sociedade, sem que para isso seja necessária a transferência dos direitos de propriedade da terra (titularidade) para o Estado”*. E complementa: *“Como consequência direta da restrição ao uso e à ocupação do solo, essa unidade de conservação é palco de conflitos no que diz respeito a sua delimitação e também a sua gestão.”*

De acordo com Loureiro (2003), a atual política para as unidades de conservação passa antes de tudo pelo reconhecimento de que grupos sociais residentes nas unidades ou vizinhos das mesmas são parte integrante da conservação dos recursos naturais, não podendo ser ignorados ou vistos como “inimigos” dos territórios protegidos. Pelo contrário, devem ser incorporados à conservação ambiental e à busca de alternativas socioeconômicas que garantam a sobrevivência humana, num processo de envolvimento e estabelecimento de parcerias e co-responsabilização de toda a sociedade.

Nesse cenário, é fundamental que se abram canais de comunicação com a sociedade local, visando à disseminação dos conceitos e instrumentos de controle de ocupação da área, bem como a obtenção do apoio da comunidade no processo de implantação da Unidade.

O termo “manejo participativo” de unidades de conservação está associado a uma espécie de aliança que se estabelece entre os diversos atores envolvidos com aquele território, ou seja, a instituição gestora, associações de residentes locais, usuários dos recursos, entre outros. Embora a responsabilidade de manejar uma unidade de conservação esteja designada a uma instituição específica, é fato que esse manejo afeta os diversos grupos sociais. As relações que se estabelecem nesse processo nem sempre são pacíficas. Não é raro, por exemplo, que a instituição gestora considere a comunidade local uma potencial ameaça à implantação da UC, ou que os residentes locais considerem a criação da UC um “desenvolvimento opressor”, que traz consigo valores externos, privando-os de seus interesses e suas riquezas (BORRINI-FEYERABEND, 1997).

Um dos instrumentos de gestão que contribui para a efetivação dessa integração entre a população local e os demais interessados, e que deve ser valorizado, é a formação de Conselhos Gestores. (Carvalho, 2004). O parágrafo 5º do artigo 15 da Lei do SNUC traz que a APA deverá dispor de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente. O Decreto Federal nº 4.340 de 22/08/02, que regulamenta a referida Lei dispõe sobre aspectos relativos a constituição e competências desse Conselho, no seu Capítulo V.

É importante ressaltar que, no processo de gestão de APA, a participação dos diversos segmentos sociais é fundamental, quando se pretende estabelecer equilíbrios. De acordo com Bellenzani (2002), no cerne do processo de implantação de uma APA, são necessários pactos multissetoriais a fim de que se possa garantir a viabilidade ambiental, econômica, política e social do uso sustentável dos recursos naturais.

Especificamente no caso das APA, cujo processo de criação já pressupõe a permanência humana em seus territórios, há ainda outra questão a ser considerada. Como são áreas em geral extensas, pela sua própria definição, muitas vezes englobam em seus domínios núcleos urbanos que, a despeito de trazerem elementos que despertam interesse para a conservação, daí a sua inserção na APA, na maioria das vezes já traz também toda a dinâmica de uma área urbana, e seus problemas infra-estruturais: pressões para ocupação de áreas sensíveis, falta de saneamento básico, comprometimento da qualidade da malha hídrica, entre outros.

Para enfrentar esse desafio, a gestão da APA de maneira compartilhada e participativa, através de um Conselho Gestor, conforme determinado pela Lei acima referida, tem se mostrado a estratégia mais adequada, pois possibilita um canal permanente de comunicação com a sociedade local, tornando-a “aliada” no processo de gestão da unidade.

Foi nessa linha que a SEMA estabeleceu um programa de gestão das APA da Bahia, estruturando unidades locais, equipando-as, na medida do possível, e designando gestores dessas UC, a quem lhes era atribuído, dentre outras, a tarefa de estabelecer parcerias locais, a partir da identificação de atores com interesse na gestão participativa das APA, entre representante de instituições públicas e membros da sociedade civil organizada, para a formação desses Conselhos Gestores.

O objetivo proposto neste trabalho foi o de analisar o processo de formação e implantação dos Conselhos Gestores nas APA Estaduais da Bahia, a partir da criação dos cinco primeiros Conselhos, identificando suas potencialidades e dificuldades, de modo a contribuir com o processo de gestão participativa nas Unidades de Conservação como um todo.

2. Procedimentos Metodológicos

Este trabalho foi desenvolvido entre 2005 e 2007 e consistiu em uma análise do processo de formação dos cinco primeiros Conselhos Gestores formados na Bahia, buscando identificar aspectos de seu funcionamento, tais como: importância, representatividade, atuação, efetividade, dificuldades, dentre outros, na visão de seus membros representantes. Assim, foram estudados os Conselhos Gestores das APA: Costa de Itacaré/Serra Grande, Lagoa Encantada e Rio Almada, Pratigi, Lago de Pedra do Cavalo e Joanes/Ipitanga.

A construção do trabalho foi baseada na pesquisa de dados secundários, visando uma caracterização de cada uma das cinco regiões estudadas, e o levantamento de informações e dados sobre a dinâmica de funcionamento desses Conselhos, por meio da leitura de Atas de reuniões, de periódicos elaborados pela SEMA e de relatórios das ações desenvolvidas nas APA, a exemplo dos programas de educação ambiental e seus produtos gerados, tais como cartilhas, folders, programas de rádio.

Paralelamente foram feitas entrevistas estruturadas, com os diversos segmentos representados nos cinco Conselhos Gestores da APA. Optou-se pela escolha de perguntas abertas

aos entrevistados, visando à realização de uma pesquisa qualitativa, que expressasse o opinativo coletivo de forma discursiva, ou seja, sem indução de respostas, que ocorre quando ao indivíduo entrevistado, são dadas alternativas arbitrariamente preestabelecidas.

As entrevistas aplicadas aos gestores das APA e aos representantes da sociedade civil foram transcritas individualmente, visando à construção da metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo - DSC, descrita por Lefèvre e Lafèvre (2005).

A última etapa do trabalho foi constituída da análise do conteúdo das entrevistas com base na referida metodologia, que define as seguintes figuras metodológicas: Expressões-chaves, Idéias Centrais e Ancoragem, para construção do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), através do qual se busca “reconstruir, com pedaços de discursos individuais, tantos discursos-síntese quanto se julgue necessários para se expressar um dado pensar ou representação social sobre um fenômeno.” E ainda, o DSC “é uma forma ou expediente destinado a fazer a coletividade *falar* diretamente.”

No presente trabalho o coletivo foi formado pelos representantes dos cinco Conselhos Gestores das APA selecionadas. Foram construídos dois Discursos, o primeiro a partir do coletivo de seis representantes da sociedade civil de quatro das cinco APA selecionadas, e o segundo formado por oito representantes do órgão gestor das cinco APA, sendo quatro atuais e quatro ex-administradores.

Os “pensamentos” desses coletivos estão apresentados no texto em forma de pequenos discursos e compõem os resultados do trabalho, juntamente com informações obtidas através de um levantamento paralelo, feito por meio de uma consulta bastante detalhada às seguintes fontes:

- Atas de Reuniões dos Conselhos Gestores das APA: Foram consultadas 53 atas de reuniões do Conselho Gestor da APA Costa de Itacaré/Serra Grande, 10 da APA Lagoa Encantada e Rio Almada, 21 da APA Lago de Pedra do Cavalo e 07 da APA Joanes/Ipitanga. Esses números são proporcionais ao tempo de funcionamento de cada um desses conselhos.
- Periódicos sobre as Unidades de Conservação da Bahia: Foram consultadas 27 edições do “*Jornal da APA*”, periódico elaborado pelo IESB desde 1999 sobre a APA Costa de Itacaré/Serra Grande, e que a partir de 2003 passou a contar com a parceria de Instituto Tijuípe e do próprio Conselho Gestor da APA na sua confecção; 11 edições do Jornal “*Encantos da Lagoa*”, elaborado pela Abará, em parceria com o Conselho Gestor da APA da Lagoa Encantada e Rio Almada; 05 edições do Jornal *APA Pratigi O Futuro Continua Aqui*, uma publicação do IDES, através do Termo de Parceria entre esta OSCIP e o CRA; 03

edições do Jornal InfoAPAS, elaborado pelo CRA, enquanto órgão gestor das UC na Bahia e 03 números do Jornal Espaço Protegido, editado pela SEMARH/DUC.

Essa pesquisa visou essencialmente identificar o nível de envolvimento dos participantes nas reuniões, as principais ações desenvolvidas pelos Conselhos Gestores, e o nível de efetividade dessas ações, traduzida a partir de fatos concretos gerados a partir desse envolvimento.

3. Resultados e Discussões

Como resultado deste trabalho, foi possível a construção de vários discursos coletivos, ou seja, de fato existem opiniões convergentes e cenários semelhantes em muitos aspectos na gestão das APA estaduais da Bahia, ainda que cada uma daquelas estudadas tenha singularidades e características muito específicas. Através dos discursos construídos foi possível destacar alguns aspectos positivos que foram valorizados, na visão dos conselheiros.

Por exemplo, 100% dos conselheiros representantes da sociedade civil consideram o Conselho Gestor “atuante, participativo e democrático” e consideram também que a escolha de seus membros representantes obedeceu a um critério “justo e democrático”. Quanto à relação que se estabelece entre os Conselhos Gestores e suas entidades de origem, em 100% dos casos esses representantes afirmam que há uma troca de informações entre as ações conduzidas pelos Conselhos Gestores e suas entidades de origem e vice-versa. Esse aspecto é importante, pois contribui para que ações e demandas dos Conselhos sejam multiplicadas mais rapidamente entre as comunidades inseridas nas APA. As reuniões do Conselho Gestor são consideradas “bem planejadas” do ponto de vista da divulgação, definição de pauta, entre outros, segundo 83% dos conselheiros. Este mesmo percentual (83%) afirma que foram treinados para exercer esse papel de conselheiro. Para 67% dos representantes o principal papel do Conselho Gestor é “abrir espaço para a comunidade”. Também 67% afirmam que os Conselhos têm Regimentos Internos estruturados e os consideram bem divulgados entre seus membros. Do total dos representantes 50% destacam a importância do Conselho Gestor por ser uma representação legítima da sociedade, por ter um caráter de “mobilização e participação social”, por “trazer a experiência dos movimentos populares” e consideram que o Conselho Gestor tem o papel de “defender o meio ambiente.”

Já entre o universo dos gestores das APA, 100% destacam a importância dos programas de educação ambiental desenvolvidos nas UC e avaliam que o processo de formação dos Conselhos Gestores teve como marco fundamental o desenvolvimento desses programas nas comunidades

abrangidas pelas APA. Todos identificam ainda que houve, em algum momento, programa de capacitação para os conselheiros e consideram o Conselho Gestor “uma ferramenta essencial à gestão da APA”. Do total dos gestores 85% entendem que existe uma relação efetiva de parceria entre o Conselho Gestor e a administração da APA. Os outros 15% também identificam essa parceria, mas ressaltam que muitas vezes a relação é “conflituosa”.

Por outro lado, alguns aspectos negativos também foram valorizados pelos dois segmentos distintos. Entre os representantes da sociedade civil 100% consideram que há problemas na participação dos conselheiros às atividades rotineiras dos Conselhos, sendo que 50% desses acham que a dificuldade reside na “falta de apoio logístico”; aí entendidos a falta de recursos financeiros para custear os deslocamentos e alimentação dos conselheiros nos dias de reuniões; os outros 50% atribuem essas dificuldades à “falta de motivação e compromisso” das instituições. Dos entrevistados 50% ressaltam também como aspectos negativos a “descontinuidade administrativa”, tanto por parte dos representantes das instituições públicas do estado, quanto dos municípios. No quesito abrangência do Conselho Gestor em relação às dimensões da APA, 50% consideram que o Conselho é “abrangente, mas não o suficiente”, ou seja, muitas instituições da sociedade civil ainda estão excluídas desse processo.

Por parte dos gestores das APA também houve valorização de alguns aspectos negativos do Conselho Gestor. Por exemplo, 88% consideram que a falta de recursos financeiros dificulta as ações do Conselho, seja para atender a logística das reuniões, seja para encaminhar as demandas que surgem dos encontros e 67% destacam como insatisfações dos conselheiros a falta de resultados concretos nas ações demandadas pelo grupo.

4. Conclusões

Com base nos resultados gerados com o desenvolvimento deste trabalho percebe-se que a importância do Conselho Gestor no apoio à gestão da APA é incontestável. As deficiências enfrentadas pela estrutura do Estado e o envolvimento que se estabelece por parte dos representantes da sociedade local que se interessam em discutir os destinos do seu território, são dois ingredientes importantes para consolidar um processo de gestão participativa que cresce a cada dia em nossa sociedade. O que se viu ao longo da realização deste trabalho foi um processo de construção de cidadania muito bonito. A transparência na condução das ações realizadas pela gestão da APA frente ao Conselho Gestor, como pode ser observado nas APA Lago de Pedra do Cavalo e

Joanes/Ipitanga; a maturidade e a continuidade das ações desenvolvidas pelos Conselhos Gestores das APA Costa de Itacaré / Serra Grande e Lago de Pedra do Cavalo, mesmo diante da substituição de seus gestores; o compromisso assumido e a participação voluntária de membros da sociedade civil, que chegam a atingir uma frequência de 100% às reuniões, tudo isso reflete a importância que exerce essa ferramenta, no processo de gestão das APA.

Segundo um dos gestores entrevistados: *“Não existe possibilidade de implantar e fortalecer uma unidade de conservação se não tivermos como parceira a sociedade civil, seja ela de uso sustentável ou de proteção integral. A comunidade tem que participar efetivamente, ela tem que co-gestionar, ela tem que se sentir co-responsável pela gestão da unidade de conservação.”*

Para garantir esse cenário, a composição desses Conselhos deve ser suficientemente abrangente de forma a envolver os mais diversos segmentos sociais inseridos na UC, sobretudo aqueles que se encontram em condições de “vulnerabilidade sociambiental”. A participação ampla da sociedade permite contemplar os interesses diversos, confere representatividade e legitimidade ao processo (Loureiro et. al., 2005). Todavia, a capacitação desses elementos é condição necessária, de modo a promover o “crescimento político dos participantes” e instrumentalizá-los para o exercício do seu papel como co-gestores do território.

Nesse contexto vale destacar a percepção de que os programas de educação ambiental desenvolvidos nas APA estudadas tiveram um papel fundamental na implantação dos Conselhos Gestores. Em todas elas, o Conselho Gestor foi constituído como “produto final” desses PEA, inclusive na APA Costa de Itacaré/Serra Grande, cujo PEA foi delineado em 1998, ou seja, anteriormente à existência de um instrumento legal que o definisse. (O SNUC foi aprovado em 2000 e a revisão da Legislação Estadual da Bahia em 2001).

Outro aspecto importante a se destacar e que foi percebido ao longo deste trabalho é que, embora a Lei do SNUC não defina o caráter do Conselho Gestor (se consultivo ou deliberativo) e ainda que muitos conselheiros defendam a busca pelo caráter deliberativo, em muitas situações esses Conselhos vêm exercendo papéis decisórios em processos diversos nas várias APA. Com base no conhecimento que têm da área, e adotando posturas com maturidade, bom senso e fundamentação, muitas vezes são capazes de promover mudanças significativas nos projetos propostos.

De fato, o potencial exercitado por esses Conselhos Gestores pode se reverter em grandes avanços no processo de gestão das Unidades de Conservação, e aí vai um depoimento pessoal

enquanto gestora de APA durante quatro anos e meio e tendo participado nesse período de 100% das reuniões e eventos realizados pelo Conselho Gestor da APA. A riqueza de conteúdo abordado nesses encontros, a diversidade de atores, proporcionando discussões mescladas entre os saberes técnicos, científicos e o saber popular, promove um ambiente propício a muitas descobertas e soluções para os problemas locais. O crescimento profissional e humano que esse processo pode proporcionar é imenso e os resultados são significativos ainda que insuficientes para alcançar os objetivos propostos quando da criação dessas APA, ou seja, a compatibilização da conservação ambiental com a melhoria da qualidade de vida da população nelas inseridas.

Observa-se também que esses Conselhos vêm sendo paulatinamente apropriados pela sociedade. Conforme pode ser visto nas APA Costa de Itacaré / Serra Grande e Lago de Pedra do Cavalo, embora tivesse havido substituição de seus gestores, deu-se a continuidade das ações. Evidentemente fica caracterizada a necessidade de um tempo de maturação desse processo, e a importância da figura de um gestor que vai “puxar” as ações. A presença frequente do Estado na APA é imperativa. Seja na coordenação do Conselho, na estruturação da logística, na mobilização da sociedade, seja nas ações de fiscalização ambiental. Contudo observa-se que, após esse período de maturação, estabelecida uma rotina e uma representatividade legítima, e a partir do entendimento de que a gestão da APA efetivamente deve ser feita de forma participativa, a sociedade vai se apropriando da APA e vai se comprometendo, junto com seus gestores a compartilhar o processo gestão desse território.

A importância dessa presença do Estado na APA e na coordenação do Conselho Gestor pode ser traduzida a partir da experiência da APA do Pratigi. O modelo estabelecido através do Termo de Parceria entre o CRA e o IDES para a gestão da APA foi bem sucedido, o que pode ser constatado por meio das inúmeras atividades desenvolvidas pelo programa de educação ambiental, pelo universo do público atingido e pelos depoimentos apresentados ao longo deste trabalho por segmentos sociais diversos. É fato que o fim do convênio era previsto, e que os recursos aplicados nesse trabalho eram finitos, contudo a equipe mantida à frente das atividades na APA, já mostrara capacitação técnica quando, durante a vigência do programa conseguira captar recursos financeiros através de outros parceiros para ações na APA. Este fato sugere que, ainda que não houvesse mais os recursos provenientes do Termo de Parceria, seria dado continuidade às ações na APA, nos moldes das demais UC estaduais, ou seja, apenas com os recursos da SEMARH. Contudo, a destituição da equipe e a permanência da APA sem um gestor local durante cerca de três anos

causou sérios prejuízos ao processo, interrompendo por completo o funcionamento do Conselho Gestor da APA, implantado em 2003.

Registra-se que o Estado tem ainda outro papel importante e imprescindível nesse processo, que é o de prover os recursos necessários à gestão das UC, materiais e humanos, incluindo o funcionamento dos Conselhos Gestores. Sem dúvida, o estímulo à busca de recursos através de outras parcerias é válido, pode trazer ganhos significativos ao processo e, portanto deve ser sempre perseguido. Contudo, essas práticas nem sempre são possíveis, pelo menos até que esses parceiros sejam identificados e sensibilizados. É preciso que o Estado “conduza” o processo, se faça presente, tenha atitudes, ainda que divida com a sociedade local todas as ações que a legislação assim faculta.

A gestão exercida de forma participativa entre o Estado e a sociedade é, de fato o melhor caminho a ser trilhado. “A participação é um direito do cidadão.” Essa parceria deve ser adotada como uma “opção estratégica”, considerando que a pluralidade representa melhor os interesses e a democracia. O processo de gestão participativa é uma “articulação adequada de direitos e responsabilidade.” (MARETTI, 2003).

Nesse contexto merece destaque a participação da sociedade, dos representantes das mais diversas comunidades inseridas nas APA aqui estudadas. A forma como se entregam a esse trabalho, o voluntarismo, o compromisso com as questões ambientais, a expectativa na oportunidade de realizar a transformação. A desesperança por parte de alguns, o descrédito. O estímulo e o incentivo por parte de outros, a motivação, a esperança, a paciência, as conquistas, poucas, talvez, mas inéditas, e acima de tudo uma certeza: no enfrentamento dos desafios, ao buscar a conquista do seu espaço dentro da sociedade e exercer seu papel e sua cidadania, o homem será sempre capaz de promover mudanças.

5. Referências

BELLENZANI, M. L. R. **Rede Capivari-Monos: Uma experiência de participação comunitária na criação de unidades de conservação.** In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3., v. 1, 2002, Fortaleza. Anais... Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação/Fundação o Boticário de Proteção à Natureza/Associação Caatinga, 2002.

BORRINI-FEYERABEND, G. **Manejo Participativo de Áreas Protegidas: Adaptando o Método ao Contexto, Temas de Política Social.** UICN SUR. Quito, Equador, 1997.

CABRAL, N.R.A.J., SOUZA, M.P. **Área de Proteção Ambiental: Planejamento e Gestão de Paisagens Protegidas.** São Carlos: RiMa, 2002. 154p.

CARVALHO, L.M.F. **Gestão de Áreas de Proteção Ambiental no Estado da Bahia: Análise de um Modelo em Construção.** Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília, 2004.

LEFÈVRE, F. E LEFÈVRE, A.M.C. **O Discurso do Sujeito Coletivo.** Um novo enfoque em pesquisa qualitativa (Desdobramentos) 2 ed. Caxias do Sul, RS: Educs, 2005, 256p.

LOUREIRO, C.F.B. **Cidadania e Meio Ambiente.** Salvador: CRA, 2003, 176p.

LOUREIRO, C.F.C., AZAZIEL, M., FRANCA, N., BRASILEIRO, R.F., MUSSI, S., LAFAILLE, T.M.S., LEAL, W.O. **Educação ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação.** Rio de Janeiro: Ibase, 2005, 57p.

MARETTI, C.C. **Desafios e Oportunidades para a Co-Gestão.** Seminário Construindo um Modelo de Co-Gestão de Unidades de Conservação para o Estado de São Paulo. São Paulo, 2003.