

## Os Conselhos de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Região da APA de Guaraqueçaba: Relações, Sobreposições e Perspectivas

Cecil Maya<sup>1</sup>, Larissa L. Mellinger<sup>2</sup>, Manuela Dreyer da Silva<sup>2</sup>, Marcelo Limont<sup>3</sup>,  
Renata Garrett Padilha<sup>3</sup> & Leandro A. Pereira<sup>4</sup>

Recebido em 01/06/2013 – Aceito em 22/10/2013

**RESUMO** – O trabalho que segue busca analisar os resultados do levantamento de conselhos existentes na região da Área de Proteção Ambiental (APA) de Guaraqueçaba. Tal levantamento foi realizado no formato de um diagnóstico das competências e atribuições de conselhos de “meio ambiente” e de “desenvolvimento” atuantes nos municípios onde se insere a APA Federal de Guaraqueçaba, litoral norte do Paraná. Foram realizadas 16 entrevistas com gestores ou secretários executivos dos conselhos e acessados 22 documentos legais para tradução de temas/competências gerais desses espaços. Observou-se 21 temas gerais, divididos em três campos: Articulação, Planejamento e Intervenção. Visualizando os vários temas que os conselhos trabalham e as diversas sobreposições entre estes, nota-se que formas de interação e de diálogo são necessárias para otimizar o trabalho de todos. Apresentando esses resultados para diferentes atores sociais, inclusive os gestores destes espaços públicos, percebeu-se, apesar dessa potencialidade, que as dificuldades financeiras e logísticas em realizar reuniões de conselhos; as diferentes concepções institucionais acerca do que seja um conselho atuante; e as constantes trocas de gestores municipais são exemplos de fatores que desestimulam as oportunidades das diferentes políticas públicas serem pensadas e geridas de forma articulada e cooperada no território. Discute-se, com esse trabalho, que com a existência de diversas políticas públicas incidentes em um mesmo território, a convergência e a possibilidade de integração entre elas estão sujeitas a uma maior ou menor capacidade dos gestores destas políticas perceberem e fomentarem estes processos, das estruturas político-administrativas de seus órgãos respectivos estarem dispostas a esta convergência, em todos os níveis governamentais, bem como, também, pela própria sociedade provocar e atuar nesta nova perspectiva. Portanto, a partir deste entendimento, cabe aos diferentes gestores, com a possibilidade de trabalho em parceria, e a cada membro da sociedade, conjuntamente, criar meios e oportunidades para que as políticas públicas tornem-se, no máximo possível, verdadeiros instrumentos de transformação de realidades. Isso considerando sempre a busca do aperfeiçoamento de seus instrumentos de participação social, em prol de um desenvolvimento que considere seus diferentes componentes: ambiental, social, político, cultural, econômico e espacial.

**Palavras-chave:** APA de Guaraqueçaba; competências; conselhos gestores; políticas públicas; territórios.

**ABSTRACT** – The project aimed to analyze the results of the research about councils in the region of the Guaraqueçaba Environmental Protection Area (APA). This study was conducted as a diagnosis of the skills of “environment” and “development” councils operating in the municipalities where the Guaraqueçaba Federal APA is located, in northern Paraná. 16 interviews were conducted with managers and executive

### Afiliação

- <sup>1</sup> Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/ICMBio, Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial/ DISAT, Coordenação de Produção e Uso Sustentável/COPROD/CGPT, Brasília-DF, Brasil, CEP 70.670-350.
- <sup>2</sup> Grupo Integrado de Estudos Ambientais/GIA, Projeto Cultimar, Curitiba – PR, Brasil, 80035-040.
- <sup>3</sup> Mater Natura, Instituto de Estudos Ambientais, Curitiba – PR, Brasil, 80250-020.
- <sup>4</sup> Instituto Federal do Paraná/IFPR, Campus Paranaguá, Paranaguá - PR, 83215-750.

### E-mails

cecil.barros@icmbio.gov.br, larissa@cincoreinos.com.br, manuela@cincoreinos.com.br, marcelobio@yahoo.com.br,  
garrett.renata@gmail.com, leandroangelo.tico@gmail.com

secretaries of these councils and accessed 22 legal documents for translation of themes / general skills of these official forums. There were found 21 general themes, divided into three different areas: Articulation, Planning and Action. Analyzing the different subjects developed by these councils and the several overlaps between them, notices that forms of interaction and dialogue are necessary to optimize everyone's work. Despite this potential, when presenting these results for different stakeholders, including managers of these official public forum, it is noticed financial and logistical difficulties in performing council meetings, different institutional ideals about what a effective council should be, and the constant exchange of municipal management, that are examples of factors that discourage the idea of the region as a territory to be managed. It discusses with this results that when many public policies affect the same territory, convergence and possibility of integration between them are subject to a higher or lower capacity of the managers of these tools and administrative structures, in all levels of government and also by society. Therefore, from this understanding, it is up to individual managers and every member of society to work in partnership to create resources and opportunities for public policies turn into instruments of reality change. It is always necessary to consider the pursuit of improving their instruments in favor of a development that takes into consideration their different components: environmental, social, political, cultural, economic and spatial.

**Keywords:** APA Guaraqueçaba; management councils; public policy; skills; territory.

**RESUMEN** – El siguiente trabajo busca analizar los resultados del levantamiento de los consejos existentes en la región del Área de Protección Ambiental (APA) de Guaraqueçaba. Tal levantamiento fue realizado en el formato de un diagnóstico de las competencias y atribuciones de los consejos de “medio ambiente” y de “desarrollo” actuantes en los municipios donde se ubica el APA Federal de Guaraqueçaba, en el litoral norte del Estado de Paraná. Fueron realizadas 16 entrevistas con gestores o secretarios ejecutivos de los consejos y se accedió a 22 documentos legales para traducción de temas/competencias generales de esos espacios. Se observó 21 temas generales, divididos en tres campos: Articulación, Planeamiento y Acción. Visualizando los distintos temas que los consejos trabajan y sus diversas sobreposiciones, se observa que formas de interacción y de diálogo son necesarias para optimizar el trabajo de todos. Presentando estos resultados para diferentes actores sociales, inclusive a los gestores de estos espacios públicos, se percibió, a pesar de esa potencialidad, que las dificultades financieras y logísticas para la realización de reuniones de consejo; los diferentes ideales institucionales sobre lo que debería ser un consejo actuante; y el constante intercambio de gestiones municipales son ejemplos claros de factores que desestimulan la idea de la región como un territorio gestionado. Con este trabajo se discute que, con diversas políticas incidentes en un mismo territorio, la convergencia y la posibilidad de integración entre ellas están sujetas a una mayor o menor capacidad gerencial de los gestores de estos instrumentos y de las estructuras administrativas de sus órganos respectivos, en todos los niveles gubernamentales, así como por la misma sociedad. Por lo tanto, a partir de este entendimiento, cabe a los diferentes gestores, con la posibilidad de trabajo en asociación, y a cada miembro de la sociedad, conjuntamente, crear medios y oportunidades para que las políticas públicas se conviertan, lo máximo posible, en verdaderos instrumentos, en pro de un desarrollo que considere sus diferentes componentes: ambiental, social, político, cultural, económico y espacial.

**Palabras clave:** APA de Guaraqueçaba; competencias; consejos gestores; políticas públicas; territorio.

## Introdução

A partir da Constituição de 1998, os conselhos gestores, espaços públicos de participação social, tornaram-se instituições bem presentes no âmbito das políticas públicas e disseminaram-se pelos municípios do país. Nos dados do IBGE (2011) sobre o perfil dos municípios brasileiros consta que em 99,5% dos municípios existentes ao menos um conselho gestor está instituído.

Apesar de mudanças efetivas muitas vezes estarem longe das expectativas que motivaram a criação de novas práticas institucionalizadas de participação social – para formulação e implementação de políticas públicas em contraponto aos padrões tradicionais – os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Articulados desde o nível federal, cobrindo uma ampla gama de temas como saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte, cultura, dentre outros, os conselhos representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de

uma institucionalidade democrática entre todos. Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais (Tatagiba 2005, Tatagiba & Teixeira 2006). Assim, participando da gestão de boa parte das políticas públicas, desde saúde e educação até turismo e meio-ambiente, vinculados ou não ao repasse de recursos federais, os conselhos chegam a ser vistos como um “poder paralelo”, além dos clássicos poderes legislativo, executivo e judiciário (Gomes 2003).

Segundo Carvalho (1998), porém, essa grande proliferação de conselhos – que a autora chamou de “febre conselhistas” –, já no final da década de 90, segmenta a participação social, uma vez que acaba setorizando o encaminhamento de políticas e reduzindo a capacidade da sociedade de ocupar todos os espaços públicos com qualidade. Segundo ela, o aperfeiçoamento dos conselhos como espaço de gestão participativa deve levar também à superação dessa multiplicação de espaços estanques, criando-se espaços de interrelação entre eles.

O trabalho que segue busca justamente analisar os resultados de um levantamento feito dos diversos conselhos existentes na região da Área de Proteção Ambiental (APA) de Guaraqueçaba. Tal levantamento foi realizado no formato de um diagnóstico das competências e atribuições de conselhos de “meio ambiente” e de “desenvolvimento” atuantes nos municípios onde se insere a APA Federal de Guaraqueçaba, litoral norte do Paraná.

A motivação por este levantamento se deu após criação do Grupo de Trabalho (GT) de Reestruturação dos Conselhos da APA de Guaraqueçaba, ESEC (Estação Ecológica) de Guaraqueçaba e do PARNA (Parque Nacional) de Superagui. Este GT foi instituído com a atribuição de verificar caminhos que levassem ao fortalecimento dos conselhos que vinham sofrendo redução da participação e que também necessitavam de uma nova dinâmica de funcionamento após a criação do conselho consultivo da ESEC de Guaraqueçaba, em janeiro de 2012, quando já existiam os conselhos da APA e do PARNA. Entre as medidas a serem discutidas no GT, estavam a reformulação da composição destes espaços e uma análise de viabilidade dos três conselhos para vigorarem como um espaço único para as três Unidades de Conservação (UC) Federais.

Um dos primeiros entendimentos alcançados pelo GT, e como demanda de informação para subsidiar suas decisões futuras, foi a necessidade de melhor compreensão do cenário dos espaços de participação na região em questão, naquela ocasião, das competências destes espaços e, ainda, como se dava, em cada caso, a representação social.

Paralelamente, o GT propôs que os gestores das UC Federais da região (representantes do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio) buscassem entendimento entre eles sobre a relação que existia entre os conselhos e a gestão das unidades. Inserida nesta proposta de reflexão estava a orientação ou proposição do grupo para os gestores para que se estabelecesse uma relação direta e orgânica entre a possibilidade de criação de um conselho único e a gestão integrada das UC.

Para dar suporte às atividades do GT, alguns pesquisadores de instituições parceiras – Mater Natura e Grupo Integrado de Estudos Ambientais (GIA) – financiados, respectivamente, pelo Projeto 468-MA do PDA - Chamada 09 (“Gerenciamento Integrado de Unidades de Conservação da Mata Atlântica: a capacitação em gestão participativa como estratégia de conservação”) e pela Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza (Projeto Cultimar, via edital de Ecodesenvolvimento) assumiram a responsabilidade de realizar o presente levantamento.

A partir deste desenho, a proposta do grupo foi levantar subsídios suficientes que levem à indicação de ajustes necessários à reestruturação demandada para e pelos conselhos. Espera-se, ainda, que a abordagem aqui proposta e os resultados apresentados possam reverberar em novos estudos e reflexões acerca do papel dos conselhos de gestão participativa na promoção de processos de desenvolvimento local que partam de uma maior integração e convergência entre políticas públicas federais, estaduais e municipais e mesmo entre as diferentes políticas de uma mesma esfera de governo.

## Os conselhos das UC Federais de Guaraqueçaba e região – os primeiros dez anos

A Gestão Participativa nas UC Federais de Guaraqueçaba, utilizando-se do instrumento dos Conselhos, se iniciou em meados de 2002, com a publicação da Portaria nº 65/2002 (Brasil 2002) que criava o Conselho Deliberativo da APA de Guaraqueçaba, posteriormente passando a Conselho Consultivo (Portaria 25/2005), em 2005 (Brasil 2005).

Na ocasião, não havia espaços efetivos e permanentes de participação social voltados à discussão socioambiental e de interface direta com a gestão das UC no litoral norte do Paraná. O Conselho da APA inovou duas vezes, na época. A primeira quando propôs uma paridade de 1/3 de representação governamental, 1/3 de representação da sociedade civil organizada e 1/3 de representação das comunidades residentes na APA. Inovou ainda quando propôs, baseado no modelo dos comitês de bacia, a representação comunitária distribuída a partir da lógica dos territórios das microbacias hidrográficas da região, diferente dos modelos comuns de representação indicadas por associações ou comunidades, sem necessariamente representar uma lógica territorial.

Nos primeiros dois anos de funcionamento, os principais desafios estiveram relacionados à mediação de conflitos, à construção de um espaço adequado e harmonioso, propício ao diálogo e ao entendimento mútuo, à busca de consensos em torno das questões sociais, econômicas e ambientais, à superação, no discurso e na ação, da dicotomia entre conservação ambiental *versus* desenvolvimento, à busca de melhorias de infraestruturas de acesso na região e, em muitas situações, à superação da desconfiança entre atores comunitários e instituições públicas.

Em 2005, se concluiu o primeiro plano de ação do Conselho da APA, no qual uma série de medidas foram propostas visando o atendimento dos diversos interesses dos atores envolvidos no conselho, a partir de temas como conservação ambiental, infraestrutura, agricultura e pesca, além de temas transversais como educação ambiental e comunicação. As propostas contidas no plano (Mater Natura 2005) passaram a ser operacionalizadas por meio do trabalho de câmaras técnicas (CT) e grupos de trabalho (GT), que congregavam representantes de comunidades, ONG ambientalistas, representantes de setores produtivos e representantes dos Governos Municipais, Governo do Estado do Paraná e Governo Federal.

Algumas ações de cooperação interinstitucional foram se estabelecendo entre o órgão gestor da APA (naquela época, e até o ano de 2007, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama) e as outras instituições e representações atuantes na região, como estratégia de aproximação de agendas intersetoriais que, com grande evidência e ainda pouca efetividade, convergiam para temas e demandas comuns da região, fossem elas demandas institucionais de órgãos de governo dos diversos níveis, demandas comunitárias ou demandas da sociedade civil organizada, tais como das ONG ou dos setores produtivos. Ações de diagnóstico e ordenamento pesqueiro faziam convergir atividades e interesses de ONG com demandas de gestão do Ibama, das Prefeituras ou do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater Paraná), aliados a carências e necessidades sociais expressas pelos representantes da pesca e das comunidades afetadas pelo tema. Ações de infraestrutura buscavam o resgate de processos, até então precários, de recuperação e melhoria das vias de acesso terrestre ligando as comunidades de Guaraqueçaba com a sede do município e destas localidades até Antonina, aproximando a gestão da UC, comunidades, Assembleia Legislativa do Paraná e Governo do Estado (C. Maya, obs. pess.).

A conservação da natureza era tema comum que tinha nas ONG e no Ibama seus motivadores, mas que também atraía o interesse de representantes de comunidades e das Prefeituras, além do Governo do Estado. Em relação à agricultura e ao agroextrativismo, temas como o plantio de arroz irrigado, a criação de búfalos, os cultivos orgânicos e o manejo do palmito estavam na pauta das discussões conjuntas entre Emater, associações e cooperativas comunitárias, prefeituras e Ibama, além das ONG com seus projetos de sustentabilidade e uso múltiplo das propriedades. O planejamento urbano e o desenvolvimento municipal aproximavam o conselho da APA ao Conselho

de Desenvolvimento Territorial do Litoral (COLIT), o que contribuía com o aprofundamento de discussões de interesse municipal e regional e de interface entre desenvolvimento, meio ambiente e conservação nos territórios das UC (C. Maya, obs. pess.).

Durante esse período, alguns outros espaços de participação se estruturavam ou se fortaleciam. Foi o caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), como o de Antonina; do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural, do Artesanato e da Pesca do Litoral do Paraná (CORDRAP) promovido e animado pela Emater; do Colegiado do Território da Pesca e Aquicultura do Litoral do Paraná (COTEPAL), como política de regionalização das ações do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA); da Agência de Desenvolvimento do Turismo do Litoral (ADETUR), organizada a partir das diretrizes da política nacional de regionalização do turismo; de Conselhos de Desenvolvimento Municipal, originados a partir da elaboração de Planos Diretores dos Municípios; e ainda dos Conselhos de outras Unidades de Conservação como o Conselho do PARNA de Superagui, criado em 2005, e do PARNA de Saint-Hilaire/Lange, em 2008. Inicialmente, estes conselhos se mostraram como espaços de fortalecimento da participação social na região, possibilitando a ampliação da participação social nas políticas públicas do território.

O CORDRAP, notadamente, foi um espaço a partir de onde, com entendimento e cooperação estreita entre Emater (Regional do Litoral) e Ibama (UC do Litoral do Paraná), se desenvolveram mais atividades cooperativas e de convergência de agendas com o Conselho da APA, especialmente no período entre 2003 e 2006. A agricultura e a pesca, em especial, eram os temas tratados conjuntamente pelos dois conselhos. No caso da pesca, por alguns anos, se estabeleceu uma câmara técnica única entre os dois conselhos, ampliando o foco das discussões para toda a região do litoral do estado.

No entanto, gradativamente e por motivos diversos, a atuação conjunta dos conselhos começou a perder força. Também a atuação cooperada entre as diversas instituições atuantes na região perdia consistência e tornava-se menos integrada. A dispersão das agendas por dificuldades de estabelecimento coletivo de calendários de reuniões, as peculiaridades individuais de cada conselho e suas dificuldades logísticas na realização dos encontros, a redução da intencionalidade de se convergir agendas de debates por questões políticas ou outras menos evidentes e, ainda, a dificuldade do aprofundamento maior de diálogos e de busca de convergências e aproximação de políticas públicas, a cada dia mais demandantes de participação social, reduziram de forma lenta, mas constante, as predisposições ao debate intersetorial, ao menos da forma como ele vinha se dando até então. A aproximação entre os conselhos se enfraqueceu e, na mesma medida, as discussões se fragmentaram em diversos espaços, perdendo sua força de coletividades, e reduzindo, assim, as oportunidades de cooperação e convergência.

Esta nova realidade parece ter dificultado a participação nos conselhos tanto por parte das comunidades quanto dos representantes dos setores produtivos e dos representantes dos órgãos de governo, levando a uma queda generalizada nos *quóruns* das reuniões e a uma perda da diversidade de participação nas discussões temáticas em cada CT e GT, e mesmo nos conselhos como um todo.

## Os novos desafios

Em janeiro de 2012, após alguns meses de trabalhos de mobilização comunitária e institucional e de encontros de capacitação, foi criado o Conselho Consultivo da ESEC de Guaraqueçaba e, assim, passaram a coexistir num mesmo território os conselhos consultivos de três UC Federais: APA e ESEC de Guaraqueçaba e PARNA de Superagui.

Desde alguns anos antes, na criação da CT de pesca e aquicultura do Conselho da APA, já se discutia, entre os gestores das UC e conselheiros, como poderia se dar a composição dos espaços de participação das UC quando coexistissem os três conselhos citados. Contudo, apenas

no ano de 2012, quando a existência dos três espaços se concretizou, é que as dificuldades se mostraram evidentes. Calendários e locais de reuniões, sobreposições ou divergências de temas de interesse a serem discutidos nos conselhos, prioridades ou oportunidades de gestão diferentes para as diferentes UC, entre outros motivos, provocaram novas reflexões sobre como poderia se dar a composição dos três conselhos, de forma que eles se tornassem mais efetivos.

Entre os desafios colocados estavam:

- I – A retomada da força destes conselhos como espaços de relevante interesse público, assim como se dava nos primeiros anos de funcionamento dos Conselhos da APA e do PARNA e a construção de uma estratégia que levasse estes conselhos a um patamar mais efetivo, enquanto espaço(s) de controle social sobre a gestão das UC e sobre o território como um todo;
- II – A partir daí, o aumento de capacidade destes conselhos de atuarem de forma gradativamente mais orgânica com a gestão institucional das UC, realizada agora pelo ICMBio, aprofundando-se conceitualmente e na prática na gestão participativa preconizada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e regulamentada pelo Capítulo V do Decreto nº 4.340 e;
- III – A criação ou retomada de ambientes de cooperação e convergência de propósitos e de ações entre os conselhos das UC e os demais conselhos do território, também buscando um novo nível de aproximação entre diversas políticas públicas setoriais, visando uma implementação mais efetiva e integrada destas políticas na região.

Concomitantemente a este cenário local estava a priorização da implementação de conselhos nas UC Federais (que se tornou evidente desde a publicação do SNUC, em 2000). Atualmente, o ICMBio busca a universalização da existência dos conselhos nas mais de 300 UC Federais sob a sua administração. Espera-se que ainda no ano de 2013 essa meta seja alcançada.

Nesse sentido, este Instituto passou a enfrentar o desafio de tornar a participação na gestão das UC um processo mais consistente e efetivo, e precisa considerar um importante aspecto para isso acontecer: o território onde elas estão inseridas e a relação da gestão das UC com as diferentes políticas públicas incidentes neste mesmo território. Nesse sentido, o presente trabalho pretendeu identificar as competências e atribuições de conselhos de meio ambiente e de desenvolvimento municipal e/ou regional com atuação total ou parcial na região da APA de Guaraqueçaba. A proposta foi buscar uma forma inicial de mapeamento e compreensão dos diferentes olhares e intenções sobre um mesmo território tendo, a partir daí, referências para se pensar as diferentes formas e possibilidades de atuação conjunta entre estes espaços de participação social.

## Metodologia

O presente trabalho teve o envolvimento de diversos atores sociais, entre eles: o ICMBio, idealizador e motivador do trabalho (tendo iniciado as discussões e as primeiras atividades de mapeamento dos conselhos com atuação no litoral do Paraná); a equipe do Projeto PDA 468-MA, financiado pelo Ministério do Meio Ambiente no âmbito do seu Programa Demonstrativo (PDA) e executado pelo Mater Natura – Instituto de Estudos Ambientais (tendo em vista sua execução coincidir em tempo de execução, área de atuação e objetivos comuns acerca da discussão sobre gestão integrada de territórios); a equipe do GIA, por meio do Projeto Cultimar, financiado pela Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza (tendo como uma das suas ações o fortalecimento da gestão dos recursos naturais na área de Guaraqueçaba); a doutora em Sociologia Larissa Mellinger pela UFPR, realizando pesquisas na área de participação social na gestão dos bens naturais comuns no litoral sul do Paraná; e o analista ambiental do ICMBio José Otávio Consoni, atualmente no PARNA Saint-Hilaire/Lange, pioneiro na criação de conselhos e na implementação da gestão participativa nas UC da região.

Tal relação de cooperação entre as pessoas e as instituições envolvidas na execução do trabalho foi fundamental para o seu caminhar, tendo em vista que foram demandados tanto recursos financeiros quanto humanos nos diferentes momentos do trabalho. Essas pessoas e instituições, entre outras, formaram o Grupo de Trabalho de reestruturação dos Conselhos das UC do Litoral do Paraná (chamado aqui de GT).

Esse GT seguiu os passos apresentados a seguir, descritos aqui em formato de relato. Vale lembrar que o trabalho não foi finalizado, tendo em vista sua complexidade e suas dimensões político-institucionais, às quais extrapolam os limites e a autonomia das instituições envolvidas. Nesse sentido, há previsão do desenvolvimento de ações e estratégias que possam dar continuidade ao trabalho (incluídas na Seção “Resultados”).

Basicamente, o trabalho foi composto de três etapas, envolvendo: I) Mapeamento dos conselhos atuantes na APA de Guaraqueçaba; II) Organização e análise dos dados coletados; e III) Rodadas de conversa com gestores das UC e dos conselhos.

### ***Etapa I: Mapeamento dos conselhos atuantes na APA de Guaraqueçaba***

Iniciada pela equipe gestora da APA e da ESEC de Guaraqueçaba, em fevereiro de 2012, essa etapa resultou na identificação de 16 conselhos de meio ambiente e de desenvolvimento com atuação na APA de Guaraqueçaba. Os conselhos relacionados foram: Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Guaraqueçaba (COMAMDRUS); Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Paranaguá (CMDR); Conselho Municipal de Meio Ambiente de Paranaguá (COMMA); Conselho Municipal do Plano Diretor de Paranaguá; Conselho Municipal do Plano Diretor de Antonina; Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Antonina (CMDR); Conselho Regional de Desenvolvimento Rural, Pesqueiro e do Artesanato do Litoral Paranaense (CORDRAP); Conselho Municipal de Desenvolvimento Integrado Guaraqueçaba; Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEMA); Colegiado do Território da Pesca e Aqüicultura do Litoral do Paraná (COTEPAL); Conselho de Desenvolvimento Territorial do Litoral (COLIT); Conselho Consultivo do Mosaico do Litoral Sul de São Paulo e Litoral do Paraná (MOSAICO LAGAMAR); Conselho da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba (CONAPA); Conselho do Parque Nacional de Superagui (CONPARNA); Conselho da Estação Ecológica de Guaraqueçaba (COSEC).

Não foram abordados, neste primeiro momento da pesquisa, os conselhos municipais de Campina Grande do Sul, já que os representantes deste município não têm estado presentes nas atividades ligadas aos conselhos das UC em questão, nos últimos anos. Contudo, em um próximo levantamento e como estratégia de reaproximação das UC com este município, outros espaços de participação poderão ser considerados.

Uma vez os conselhos identificados, foi elaborado e aplicado, entre abril e julho de 2012, um questionário a cada um dos gestores desses espaços para levantamento preliminar de informações acerca da sua criação, composição e representação dos seus membros, bem como as normativas que amparam a forma e o regime de suas atuações. Essas informações, juntamente com os diplomas legais que legitimam a criação desses conselhos, serviram de referência para a etapa seguinte do trabalho.

### ***Etapa II: Organização e análise dos dados coletados***

Dado o volume e qualidade das informações coletadas, essa etapa foi a que demandou maior tempo e esforço de trabalho do GT. A sistematização das informações foi feita em formato de planilha Excel, distribuída em campos distintos conforme a classificação que segue: Políticas Públicas norteadoras da criação de cada conselho, Lei, Portaria ou Decreto de criação e Regimento Interno e atas de reuniões.

O passo seguinte envolveu a análise dessa planilha. Foram nove reuniões de trabalho realizadas, momentos esses que ajudaram a delinear o escopo do trabalho, reafirmando seus objetivos e refinando os resultados. Algumas ferramentas do enfoque participativo, como problematização e visualização móvel, foram utilizadas para auxiliar no trabalho de análise dos dados.

Além disso, foram listados temas em comum entre esses conselhos e foi analisada a presença e ausência de determinado tema/competência em cada espaço (foi adotado o número “1” para temas presentes nos Conselhos e o número “0” para ausência). O produto final dessa análise foi representado em uma segunda planilha Excel (Tabela 2).

A partir desses dados, foram analisadas algumas possibilidades de relação dos conselhos das UC do litoral com os demais conselhos, considerando temáticas em sobreposição, possibilidade de trabalho conjunto (a partir das sobreposições identificadas ou potenciais), proposição de demandas de gestão para maior integração entre conselhos e outros encaminhamentos possíveis, entre outros aspectos. É importante comentar que os dados gerados são passíveis de análises complementares e a análise documental pode e deve ser enriquecida, em especial por meio da apreciação das atas de reuniões disponíveis. Essa análise não foi feita no escopo desse trabalho.

### **Etapa III: Rodadas de conversa com gestores das UC e dos conselhos**

No intuito de socializar as informações levantadas e ainda suscitar a discussão sobre o estudo de revisão dos campos de atuação de cada conselho entrevistado, foram idealizados momentos de apresentação dos resultados já alcançados.

Primeiramente, foi feita uma apresentação do trabalho no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) de Antonina, em outubro de 2012, onde estavam presentes diversos atores sociais governamentais e da sociedade civil. Na ocasião, foi levantada a discussão sobre a coerência e relevância desse estudo, apontada pelos presentes como sendo relevante e necessária.

Para complementar essa etapa, e seguindo a proposta de discussão conjunta das possibilidades de integração dos conselhos e discussão de cenários futuros de funcionamento desses espaços, foi realizado, também, um encontro entre os diversos gestores de conselhos. Nesse sentido, e com apoio do Projeto Cultimar (GIA), foi realizado um encontro de apresentação dos resultados deste trabalho para lideranças e representantes governamentais. Estiveram presentes gestores das UC, representantes dos conselhos analisados e membros do Observatório de Conservação Costeira do Paraná (OC2). A proposta é que se amplie essa etapa de “rodadas de conversa”, realizando mais encontros com cada conselho envolvido no levantamento e outros, atuantes no território.

## **Resultados**

Foram realizadas 16 entrevistas com gestores ou secretários executivos dos conselhos, mas somente 15 entrevistas foram utilizadas para esta análise<sup>1</sup>. Um total de 22 documentos legais foi acessado para tradução de temas/competências gerais dos conselhos, conforme o aparato legal. Os temas se referem às competências de cada espaço, ou seja, sua função, aquilo que compete aos conselhos executarem conforme suas legislações.

Depois de extraídos os temas/competências dos documentos legais, esses temas foram agrupados conforme semelhança em sua escrita ou significado, totalizando 21 temas gerais. Esses temas foram divididos em três campos (categorias): Articulação, Planejamento e Intervenção

<sup>1</sup> Apesar de realizada entrevista com a Agência de Desenvolvimento do Turismo do Litoral do Paraná (ADETUR) esta não foi utilizada na análise, pois a Agência não foi considerada um espaço público de participação social de formato similar aos demais Conselhos, cabendo-lhe uma outra classificação que fugia do escopo deste trabalho.



(Tabela 1). Não há necessariamente uma relação de prevalência ou hierarquia entre as categorias. O agrupamento representa uma proposta de ordenamento das competências dos conselhos em esferas de atuação, que se sobrepõem e complementam, definindo o escopo de atuação dos conselhos no território. Em maior ou menor grau, permitem a visualização das convergências, interfaces e mesmo de possíveis conflitos de competências entre eles.

Tabela 1 – Relação dos campos e temas propostos na análise dos conselhos atuantes na região de Guaraqueçaba.

Table 1 – List of fields and topics proposed in the analysis of councils operating in the Guaraqueçaba region.

Articulação	Planejamento	Intervenção
Políticas Públicas	Política / Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e seus instrumentos;	Agropecuária
Público e Privado	Política Municipal de Meio Ambiente;	Pesqueiro
	Plano Diretor e seus instrumentos;	Turismo e/ou Artesanato
	Política / Plano Regional de Desenvolvimento e Conservação;	Patrimônio Hist. Artístico, Arqueológico e/ou Cultural
	Política Estadual de Meio Ambiente;	Abastecimento Alimentar
	Plano de Manejo.	Organização social de base e comunitária
		Participação / Controle Social
		Gestão / Mediação de Conflitos
		Meio Ambiente
		Qualidade de Vida
		Crescimento / Desenvolvimento Econômico / Desenvolvimento Urbano / Emprego e renda
		Recursos Financeiros
		Licenciamento / Fiscalização / Normatização

A seguir encontram-se as explicações de cada um dos temas propostos:

- 1) Políticas Públicas: integração entre políticas setoriais ou entre políticas de diferentes esferas de governo;
- 2) Público e Privado: integração entre instituições ou segmentos, tanto do público quanto do privado;
- 3) Política / Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e seus instrumentos: planejamento de assuntos relacionados ao desenvolvimento rural, entendendo aí como o agropecuário, o pesqueiro, turismo, artesanato e outros de caráter municipal;
- 4) Política Municipal de Meio Ambiente: planejamento de assuntos relacionados às políticas ambientais municipais, com mais ou menos integração com os temas de desenvolvimento;
- 5) Plano Diretor e seus instrumentos: instrumentos de gestão do uso e ocupação do território do município (foco no urbano);
- 6) Política / Plano Regional de Desenvolvimento e Conservação: planejamento de ações de caráter regional, sejam ligadas ao desenvolvimento socioeconômico, como às questões de conservação da biodiversidade;
- 7) Política Estadual do Meio Ambiente: âmbito estadual das políticas ambientais - Linha de ação do CEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente);
- 8) Plano de Manejo: instrumentos de planejamento do manejo de UC e Mosaicos;

- 9) Agropecuária: temas relacionados a fomento, produção (cadeia) e manejo da agricultura e pecuária. Não aparece a questão do extrativismo florestal;
- 10) Pesqueiro: temas relacionados a fomento, produção (cadeia) e manejo da pesca e extrativismo de organismos aquáticos (peixes, moluscos, crustáceos);
- 11) Turismo e/ou Artesanato: temas relacionados ao fomento do turismo e artesanato (este baseado no extrativismo);
- 12) Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e/ou Cultural: temas relacionados à proteção do patrimônio material ou imaterial relevante a permanência da identidade da população local;
- 13) Abastecimento Alimentar: temas específicos ligados a Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), segurança alimentar e abastecimento;
- 14) Organização social de base e comunitária: apoio a organização social de base;
- 15) Participação / Controle Social: os diversos níveis de participação e controle social. Aqui se entende também ações de comunicação, transparência na gestão e capacitação para a participação;
- 16) Gestão / Mediação de Conflitos: assuntos ligados ao encaminhamento de conflitos, a mediação necessária para receber dos diferentes setores da sociedade seus interesses e lidar com as discussões decorrentes<sup>2</sup>.
- 17) Meio Ambiente: assuntos ligados à conservação dos recursos naturais, educação ambiental, proteção e respeito às normas legais;
- 18) Qualidade de Vida: tema genérico de promoção, *latu sensu*, da qualidade de vida.
- 19) Crescimento / Desenvolvimento Econômico / Desenvolvimento Urbano / Emprego e renda: ações ligadas ao desenvolvimento social e econômico, urbano e rural;
- 20) Recursos Financeiros: captação, gestão e fiscalização de recursos orçamentários;
- 21) Licenciamento / Fiscalização / Normatização: realização direta de ações de proteção de caráter legal e/ou normativo.

Os temas que mais apareceram na análise foram: 1) Políticas Públicas, presente em 81% dos Conselhos analisados; 2) Recursos Financeiros, em 69% dos Conselhos; e 3) Licenciamento / Fiscalização / Normatização, em 69% dos Conselhos (Tabela 2).

### **Sobreposições e interfaces entre os conselhos**

A seguir, utilizando o conhecimento disponibilizado por meio das entrevistas com os gestores e a partir da análise dos instrumentos legais (competências e objetivos), este trabalho refletiu, então, sobre as sobreposições de temas de cada espaço para entender as possibilidades de interação entre eles.

---

<sup>2</sup> Apesar da explicação desse tema surgir do que está posto nos próprios documentos legais, achou-se importante aqui explicitar o que a equipe de trabalho entende por este tema, já que ele é de grande importância hoje para a gestão ambiental pública. Sendo assim, compartilha-se da teoria de Ferreira (2005, 2012) e Ferreira *et al.* (2007) sobre conflitos, onde seu conteúdo é interpretado como transformador de práticas sociais e produtor de mudanças, não sendo mais sinônimo de problema, banalizando o conteúdo sociológico do termo. Para Simmel (1983), autor utilizado por Ferreira para suas explicações, o conflito é fundamental na constituição da sociedade, pois as relações de oposição fazem com que os atores não se sintam completamente vítimas das circunstâncias. Ao contrário, o conflito funciona como elemento de sociabilidade e agregação. Fazer então a gestão ou mediar o conflito é uma forma de não vê-lo apenas como um problema em si mesmo, mas como um agente transformador de processos. Apesar de ser um tema bastante importante na gestão ambiental pública, ele não aparece como um dos mais recorrentes na análise (tabela 1), talvez justamente isto esteja ainda ligado ao seu aspecto como sinônimo de dificuldades, empecilhos, resistência, entre outros fatores de constituição e própria dinâmica de atuação de cada conselho especificamente.

Tabela 2 – Temas extraídos e sobreposições da análise dos conselhos de meio ambiente e desenvolvimento da região de Guaraqueçaba.  
 Table 2 – Themes extracted and overlaps of the analysis of environmental and development councils of the Guaraqueçaba region.

TEMA	Plano Diretor Guaraqueçaba	Comandus Guaraqueçaba	Desenv. Rural Parana-guá	Meio Ambiente de Parana-guá	Plano Diretor Parana-guá	Desenv. Rural de Antonina	Plano Diretor Antonina	COR-DRAP	CEMA	COTE-PAL	COLIT	Mosaico Lagamar	Consultivo do PARNA Superá-gui	Consultivo da APA de Guaraqueçaba	Consultivo da ESEC de Guaraqueçaba	TOTAL
Políticas Públicas	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	14
Público e Privado	0	1	1	0	0	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	8
Polít/Plano Mun. Desenv. Rural e instrumentos	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Política Mun. Meio Ambiente	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Plano Diretor e seus instrumentos	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	5
Política / Plano Regional de Desenv. e Conservação	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	7
Polít Estadual Meio Ambiente	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Plano de Manejo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	4
Agropecuário	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4
Pesqueiro	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	9
Turismo e/ou Artesanato	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	3
Patrimônio Hist. Art. Arq. e/ou Cultural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	3
Abastecimento Alimentar	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Org. Social ou Comunitária	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	5
Participação /Controle Social	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	1	1	1	1	11
Gestão/Mediação Conflitos	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1	6
Meio Ambiente	0	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	1	1	1	1	11
Qualidade de Vida	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	4
Cresc./Des. Econ./ Des. Urb./ Emprego e Renda	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	7
Recursos Financeiros	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	12
Licenciamento/Fiscalização / Normalização	1	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	1	1	11
	6	15	11	7	6	10	3	11	5	5	10	7	12	13	12	

Considerando que os conselhos de UC são sistemas que se relacionam com outros sistemas onde estão inseridos, a proposta aqui foi buscar formas de interação entre esses diferentes espaços quando possível, a fim de aperfeiçoar os temas trabalhados e a integração de diferentes aspectos culturais, econômicos, sociais e políticos. Optou-se por essa análise por acreditar nesses conselhos como espaços dinâmicos, nos quais há troca de experiências e influências entre seus representantes e com o ambiente externo.

Vale citar que essa reflexão se deu pela ótica dos conselhos das Unidades de Conservação presentes nesse território. Por esse motivo, os resultados abaixo descritos tratam as temáticas que apresentam relação direta com sua gestão, como 1) presentes nos conselhos das UC (o “olhar de dentro”) ou 2) presentes nos demais conselhos (o “olhar de fora”) (Tabela 3).

A partir dessa forma de visualização dos resultados, são apresentadas perspectivas de integração e canais de diálogo entre os diferentes espaços de participação. Além disso, essa análise buscou iniciar uma discussão conjunta sobre a capacidade dos conselhos em representar e responder pela gestão efetiva das UC, considerando a adequação aos seus propósitos.

Tabela 3 – Relação dos diferentes temas trabalhados nos 15 conselhos analisados, divididos em sua ocorrência dentro e fora dos Conselhos das Unidades de Conservação foco desse estudo.

Table 3 – Relation of different themes studied in 15 analyzed councils, divided in their occurrence within and outside of the Protected Area Councils focus of this study.

Tema	Presente nos Conselhos das UC	Presente nos demais Conselhos (Fora)
Políticas públicas	CONPARNA, COSEC, CONAPA	Todos, menos Conselho Municipal do Plano Diretor de Antonina
Público e Privado	CONPARNA, COSEC, CONAPA	COMANDRUS, CMDR-Paranaguá, CMDR-Antonina, CORDRAP, CEMA
Política / Plano Municipal de Desenvolvimento Rural e seus instrumentos	Nenhum	COMANDRUS, CMDR-Paranaguá, CMDR-Antonina
Política Municipal de Meio Ambiente	Nenhum	COMANDRUS, COMMA-Paranaguá
Plano Diretor e seus instrumentos	Nenhum	Conselho Municipal do Plano Diretor de Guaraqueçaba, COMMA-Paranaguá, Conselho Municipal do Plano Diretor de Paranaguá, Conselho Municipal do Plano Diretor de Antonina, COLIT
Política / Plano Regional de Desenvolvimento e Conservação	CONPARNA, COSEC, CONAPA e Mosaico Lagamar	CORDRAP, COTEPAL, COLIT
Política Estadual de Meio Ambiente	Nenhum	CEMA
Plano de Manejo	CONPARNA, COSEC, CONAPA e Mosaico Lagamar	Nenhum
Agropecuário	Nenhum	COMANDRUS, CMDR Paranaguá, CMDR Antonina e CORDRAP
Pesqueiro	CONPARNA, COSEC e CONAPA	COMANDRUS, CMDR Paranaguá, CMDR Antonina, CORDRAP, COTEPAL, COLIT
Turismo e/ou Artesanato	Nenhum	COMANDRUS, CORDRAP e COLIT
Patrimônio Hist. Art. Arq. e/ou Cultural	CONPARNA e CONAPA	COLIT
Abastecimento Alimentar	Nenhum	COMANDRUS, CMDR Paranaguá e CMDR Antonina
Organização Social ou Comunitária	Nenhum	COMANDRUS, CMDR Paranaguá, CMDR Antonina e CEMA
Participação / Controle Social	CONPARNA, COSEC, CONAPA e Mosaico Lagamar	Conselho Municipal do Plano Diretor de Guaraqueçaba, COMANDRUS, CMDR Paranaguá, Conselho Municipal do Plano Diretor de Paranaguá, CMDR Antonina e COTEPAL

Gestão / Mediação de Conflitos	CONPARNA, COSEC e CONAPA	Conselho Municipal do Plano Diretor de Guaraqueçaba e CORDRAP
Meio Ambiente	CONPARNA, COSEC, CONAPA e Mosaico Lagamar	COMANDRUS, CMDR Paranaguá, COMMA-Paranaguá, CMDR Antonina, CEMA e COLIT
Qualidade de Vida	COSEC e CONAPA	COMANDRUS e COLIT
Crescimento / Desenvolvimento Econômico / Desenvolvimento Urbano / Emprego e Renda	COSEC e CONAPA	COMANDRUS, CMDR Paranaguá, Conselho Municipal do Plano Diretor de Paranaguá e CMDR Antonina
Recursos Financeiros	CONPARNA, COSEC, CONAPA e Mosaico Lagamar	Conselho Municipal do Plano Diretor de Guaraqueçaba, COMANDRUS, COMMA-Paranaguá, Conselho Municipal do Plano Diretor de Paranaguá, Conselho Municipal do Plano Diretor de Antonina, CORDRAP e COLIT
Licenciamento / Fiscalização / Normatização	CONPARNA, COSEC, CONAPA e Mosaico Lagamar	Conselho Municipal do Plano Diretor de Guaraqueçaba, COMANDRUS, COMMA-Paranaguá, Conselho Municipal do Plano Diretor de Paranaguá, Conselho Municipal do Plano Diretor de Antonina, CORDRAP e COLIT

### **Conselhos e gestão integrada de UC e territórios**

Os conselhos das UC de Guaraqueçaba usualmente realizam reuniões conjuntas como uma forma de otimizar o espaço de participação, ampliando a discussão de temas comuns à gestão destas UC e das comunidades e instituições existentes e atuantes no território. A reunião conjunta possibilita a promoção de maior integração entre os espaços, ampliando a gestão participativa e harmonizando a mesma com o planejamento e os objetivos estratégicos de gestão integrada das UC. Por esse motivo, e na perspectiva de se fortalecer a gestão integrada entre duas das UC tratadas neste estudo tem sido discutido no GT a criação de um conselho único para a APA e a ESEC de Guaraqueçaba. Portanto, antes de apresentar as possibilidades de interação entre os diferentes Conselhos desse território, é válido citar alguns comentários gerais em relação a esse possível espaço único, colhidos das reuniões de discussão dos resultados deste estudo:

- É importante que os gestores do ICMBio orientem os processos de planejamento dos Conselhos das UC para colaborar com a efetividade das competências desses espaços, de acordo com o preconizado pelo SNUC;
- É importante não confundir as competências do órgão gestor (seus limites de ação em cada temática) com as competências dos Conselhos dessas UC;
- Os pontos de pauta (dos Conselhos de UC) precisam, com o devido cuidado, se aproximar das ações de gestão dessas unidades (priorizar o planejado sem tampouco deixar de lado as demandas<sup>3</sup>). O que pauta cada reunião deve vir (ou estar vinculado) dos temas pertinentes à gestão da UC. Os diferentes assuntos e temas que chegam ao Conselho podem, por exemplo, ser encaminhados anteriormente às CT e/ou ao GT, para que se estude seu vínculo e relação com a gestão das UC;

<sup>3</sup> Demanda: significado dado aos temas/assuntos que surgem por demanda espontânea nos Conselhos, ou seja, diferente de um tema de trabalho da gestão da UC. Ele não é diretamente um objeto de gestão da UC.

Planejado: é um tema/assunto objeto de gestão da UC (estruturante), deve ser tratado no contexto do Conselho, dentro de um processo de planejamento (ou Plano de Ação do Conselho, ou Planejamento Institucional – macroprocessos do ICMBio, ou ainda Planos de Manejo). É importante, nesse contexto, não confundir “competência” com “planejado”.

- É interessante se repensar a representação social nos Conselhos, a partir dos interesses e das formas de organização do público e do privado, entendendo e assimilando suas dinâmicas e evolução.<sup>4</sup>

Tendo-se em mente esse Conselho único (da APA e ESEC de Guaraqueçaba), o Conselho do PARNA Superagui e o Conselho do Mosaico Lagamar (em implementação), seguem algumas possibilidades de interação entre estes e os demais espaços de representação social desse território.

No campo “Articulação”, é necessário fomentar a construção de agendas comuns e para isso seria necessário um agente (externo ou interno) para buscar formas disso acontecer. No caso mais específico do tema “Políticas Públicas”, há possibilidade de se consultar o COLIT no sentido de verificar se existe a atribuição (ou mesmo vontade) de pensar e se discutir uma integração maior entre Políticas Públicas no território do litoral, considerando a característica (competência) desse Conselho de propor uma “modernização administrativa” para a região. Vale comentar que essa temática é comum em 14 dos 15 Conselhos analisados, mas não ficam visíveis quais são as ações práticas que cada um desenvolve em relação a essa articulação.

No campo de “Planejamento”, diferentes formas de interação foram pensadas, considerando, em especial, que os Conselhos das UC aqui trabalhados não possuem competência para trabalhar diretamente com as políticas e planos municipais (de Meio Ambiente, de Desenvolvimento Rural e os Planos Diretores municipais), sendo estas competências diretas dos conselhos municipais. É competência dos Conselhos das UC trabalhar com o Plano / Política regional de Desenvolvimento e Conservação e, aí sim, nas suas interfaces com o municipal. Fica evidente, então, que a principal competência relacionada ao campo “Planejamento”, no caso das UC, se dá por meio dos Planos de Manejo, e que esses merecem atenção enquanto temática a ser tratada / levantada em outros espaços, como naqueles onde são discutidos os Planos Diretores dos municípios. O desafio, contudo, é identificar as formas para se levar as demandas surgidas nos Conselhos das UC para diferentes espaços de representação (ex. via conselheiros de UC que tenham cadeiras em outros conselhos; ou via ofício; ou ainda via presidência de Conselho de cada UC). Da mesma forma, é preciso pensar caminhos para essas discussões “voltarem” aos Conselhos das UC, bem como o seus desdobramentos (ex. os conselhos das UC tentam monitorar as ações tratadas nos demais espaços).

Já no campo de “Ação”, vale comentar que as possibilidades de interação entre os diferentes Conselhos ficam bastante evidentes, entendendo-se o papel dos Conselhos das UC como espaços nos quais se faz ação para gestão das unidades, mas ainda com potencial de melhoria na efetividade dessas ações, considerando o trabalho dos demais Conselhos da região. Uma das possibilidades e indicação desse trabalho é propor, conjuntamente com os Conselhos estudados, formas de mapear, avaliar e monitorar conflitos, como resultado do maior esforço de integração entre Conselhos / Políticas Públicas, na expectativa de que os conflitos “mais relevantes / latentes” (segundo entendimento dos conselheiros e gestores) sejam identificados e, dentro do que for viável e adequado, sejam abordados / institucionalizados. Esta análise deverá ser feita por agente externo ou uma instância interconselheiros (ex. Observatório Costeiro ou Universidades). Em relação a temas como agricultura, pesca, turismo, artesanato e abastecimento alimentar, é notável que os conselhos das UC possuem grande oportunidade de rever sua atuação e competências, incluindo ações de Câmaras Técnicas já formadas, no intuito de otimizar esses espaços. No caso do tema

---

<sup>4</sup> Tratando especificamente deste último ponto em destaque, interessante seria, por um lado, uma análise mais acadêmica e abrangente das atuais formas de representação social presentes no território e de como elas tem evoluído, com qual dinâmica tem se adaptado às mudanças e desafios recentes envolvendo a região, qual o perfil das atuais lideranças e organizações, onde se formam e como se articulam entre elas, etc. Por outro lado, paralelamente, os conselhos das UC devem estar continuamente abertos não apenas ao diálogo com as representações sociais, mas também às críticas e às propostas externas a eles, para que sejam revistas as estruturas e formas de funcionamento destes conselhos. Do contrário, a participação social na gestão das UC deixará de ser, como já se evidencia por alguns indicadores apontados neste estudo, um espaço de inovação e aprendizado, constantes.

“Participação/Controle Social”, é necessário buscar atuação conjunta a fim de maior aproximação de Políticas Públicas e de instituições em prol do fortalecimento da organização comunitária e da ampliação das estratégias de controle social sobre as políticas e instituições públicas (captação de recursos, projetos conjuntos, etc.).

### **Discutindo os resultados e apontando caminhos**

Como comentado na metodologia, esses resultados foram então discutidos com gestores envolvidos e outros interessados na temática. O Encontro realizado, denominado de “Levantamento dos Conselhos da região da APA de Guaraqueçaba”, feito no dia 18 de março de 2013 no Instituto Federal do Paraná, em Paranaguá, teve como pauta: as apresentações das motivações do trabalho, metodologia, resultados, discussões e dúvidas da plenária; e um debate em plenária com as seguintes perguntas norteadoras: “*Como esse cenário afeta o funcionamento do Conselho?*”, “*O que pode ser feito aqui para frente?*”.

Participaram do evento 25 pessoas: 11 do ICMBio (das UC do litoral do Paraná, da Coordenação Geral de Gestão Socioambiental e Coordenação de Gestão Participativa do ICMBio Sede e ainda da Coordenação Regional – CR9 do ICMBio); 6 representantes de Prefeituras/Conselhos Gestores municipais diversos; e 8 pessoas do público em geral (como ONG, institutos de educação e pesquisa, população local).

Após a apresentação dos resultados do trabalho na parte da manhã, as discussões se desdobraram em relação ao esvaziamento dos conselhos das UC. Algumas causas foram apontadas para tanto: dificuldade de comunicação e do retorno do que é discutido para as comunidades; reuniões conjuntas entre conselhos que nem sempre eram interessantes porque os temas poderiam não ser comuns a todos; as dificuldades de acesso a recurso do ICMBio para seguir no mínimo o calendário das reuniões que estava disposto no regimento interno, entre outros apontamentos.

Ainda comentou-se sobre os conselhos dos Planos Diretores, onde não há participação de fato, apenas a informação do que já foi decidido anteriormente nos gabinetes dos órgãos públicos. Essas questões suscitaram outra pergunta para o debate: “*Será que não seria possível amadurecer um Conselho que trabalhe de forma mais independente, apesar do Órgão Gestor e mesmo do próprio Gestor?*” Na reunião também foi possível perceber a confusão que se faz pelas prefeituras entre os papéis da instituição ICMBio e dos Conselhos das UC. Foi questionado, p.ex: quais seriam as principais competências do ICMBio e dos Conselhos e as similaridades e as diferenças de atuação naquilo que demandam as prefeituras em relação a esses órgãos.

Após esse momento, a plenária procurou debater sobre as perguntas colocadas anteriormente. A discussão sobre se “*é possível um conselho forte apesar do Órgão Gestor*” (quem nem sempre tem condições de promover reuniões ou, mais amplamente, processos de aperfeiçoamento dos conselhos, por diversos motivos) gerou debate voltado especialmente aos conselhos das UC, o que deixou claro a dificuldade ainda dos participantes e gestores trabalharem a partir da noção de um território integrado. Justamente existindo essa dificuldade, considerou-se se este seria mesmo o momento de articular uma melhor gestão territorial entre Conselhos de Meio Ambiente e de Desenvolvimento em diferentes escalas governamentais (federal, estadual, municipal).

Contudo, parece que ainda não há uma realidade propícia para uma discussão nesse aspecto. As dificuldades financeiras e logísticas em realizar reuniões de conselhos, as diferentes concepções institucionais acerca do que seja um conselho atuante e a constante troca de gestões municipais são fatores que desestimulam e/ou dificultam a concepção de integração desse território.

Essa visão foi reforçada quando alguns participantes responderam a questão seguinte “*Como isso afeta o conselho que eu atuo?*”. Experiências bem sucedidas de reuniões restritas realizadas

por um único Conselho Gestor, como, por exemplo, na realidade do PARNA Superagui, fizeram a plenária pensar que talvez o funcionamento dos conselhos de UC de forma autônoma possa ser mais interessante nessa conjuntura de sobreposição de territórios de UC. Contudo, foi reforçada a proposta de se construir momentos conjuntos entre esses espaços. Distante de um consenso sobre o assunto, outros integrantes do ICMBio questionaram atuações isoladas, já que há muitos temas e agendas em comuns.

Em relação ao que pode ser feito diante de todo esse cenário, alguns encaminhamentos foram propostos: 1) Continuar apresentando este trabalho para os demais conselhos da região da APA de Guaraqueçaba e incorporar as discussões feitas nestes encontros, como oportunidades de aprendizado; 2) Replicar o estudo realizado também para o litoral sul do Paraná; 3) Dar continuidade ao trabalho aqui proposto, desafio esse incorporado pela nova gestora da APA de Guaraqueçaba (com auxílio da gestora da Reserva Biológica (REBIO) Bom Jesus e da analista ambiental atuante no PARNA Superagui); 4) Articular com o Observatório de Conservação Costeira do Litoral do Paraná formas de viabilizar as ações propostas, por meio de projeto específico de atuação nos Conselhos litorâneos.

## Perspectivas

De modo geral, foi interessante perceber, com esse trabalho, a necessidade de análise mais detalhada dos anseios dos conselhos (de UC e outros), indo além da análise das competências e das demandas de cada espaço, para assim melhor articular as possibilidades de atuação conjunta. Uma maior aproximação entre os conselhos pressupõe uma discussão de formas de se fazer gestão integrada de um território.

Nos últimos anos, com a ampliação das oportunidades de participação na implementação e controle de políticas públicas ligadas especialmente ao fomento de atividades produtivas, algumas novas propostas de representação social nos conselhos foram implementadas na região. Diferentemente da composição dos conselhos das UC de Guaraqueçaba, que se baseiam nas representações comunitárias a partir de recortes territoriais de bacias hidrográficas ou de proximidade (como proposto desde a criação do conselho da APA, em 2002), os conselhos ligados às políticas públicas produtivas buscaram outros recortes de representação, como as cooperativas e as associações de moradores e de produtores.

No âmbito das representações institucionais dos conselhos da UC, até o momento se buscou uma composição de vagas destinadas àquelas instituições governamentais e da sociedade civil organizada que melhor representam as diversas forças atuantes na região. Contudo, como todo processo de desenvolvimento institucional que preza pelo seu aprimoramento, os conselhos das UC Federais de Guaraqueçaba necessitam buscar formas mais dinâmicas de atualização/renovação de suas representações que se adaptem mais rapidamente às realidades territoriais complexas e sempre mutantes onde se inserem as Unidades de Conservação.

Acredita-se, a partir deste trabalho e das reflexões que ele tem gerado, que novas formas de representação social, seja de comunidades e setores produtivos, seja de organizações de governo, de ONG e outras, e novas formas de integração e de atuação podem ser assimiladas pelos conselhos das UC, sempre numa perspectiva de melhoria contínua do processo de gestão ambiental pública.

As diversas Políticas Públicas que incidem em um dado território se originam de diretrizes e bases legais de abrangência nacional, como o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000) (Brasil 2000); o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) (Brasil 2001); o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Decreto nº 1.946/1996) (Brasil 1996) e seus similares (Programa de Aquisição de Alimentos – Lei nº 10.696/2003; o Programa Nacional de Alimentação Escolar – Lei nº 11.947/2009) (Brasil 2003, 2009); a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais – PNPCT



(Decreto nº 6.040/2007) (Brasil 2007); entre outras, todas motivadas pela Constituição Federal de 1988.

O sucesso de convergência e a possibilidade de integração entre estas diversas políticas, quando implementadas em um dado território, estão sujeitas a uma maior ou menor capacidade gerencial dos gestores destes instrumentos e das estruturas administrativas de seus órgãos respectivos, em todos os níveis governamentais e, em última análise, da própria sociedade. Portanto, a partir deste entendimento, cabe a cada gestor e a cada membro da sociedade, conjuntamente, criar meios e oportunidades para que as Políticas Públicas tornem-se, no máximo possível, verdadeiros instrumentos de transformação de realidades, sempre na busca do aperfeiçoamento de suas ferramentas, em prol de um desenvolvimento que considere seus diferentes componentes: ambiental, social, político, cultural, econômico, espacial.

Não há conservação da biodiversidade quando populações, tradicionais ou não, estão sujeitas a situações de carências básicas de serviços e bens como moradia, alimentação, educação e saúde, ou quando não são respeitados em seus componentes culturais e de reprodução social. Na mesma medida, não pode haver a manutenção duradoura de atividades produtivas de pesca, agricultura ou extrativismo, de logística portuária, de transportes e outras, e o desenvolvimento socioeconômico de comunidades rurais ou urbanas, se não dentro de ambientes naturais bem conservados, onde a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos estejam protegidos – no espaço e no tempo. De outra forma, não há planejamento urbano que perdure em um ambiente de pobreza e desigualdade crescente e onde a conservação dos recursos naturais e o equilíbrio ambiental não estejam garantidos. Assim, não há Política Pública setorial que se sustente quando olhada apenas sob um olhar unidirecional e sem que haja a possibilidade do diálogo e da construção de pontes que a aproxime dos demais instrumentos setoriais existentes num território. Estes são pressupostos que devem ser considerados com o devido cuidado em qualquer processo de formulação de Políticas Públicas, especialmente aquelas que valorizam a esfera da participação social na gestão pública, desde sua concepção até sua implementação.

## Agradecimentos

Ao Grupo Integrado de Aquicultura e Estudos Ambientais (GIA) da Universidade Federal do Paraná, na coordenação do Professor Doutor Antônio Ostrensky e ao Projeto Cultimar (GIA/UFPR) na coordenação de Marcus Vinicius Fier Giroto.

## Referências Bibliográficas

- Abers, R. 2010. Pensando politicamente a gestão da água. In: Abers, R.N. (org.). **Água e política – atores, instituições e poder nos organismos colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil**. São Paulo: Annablume.
- Brasil. 2002. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Portaria nº 65/02, de 19 de abril de 2002. Cria o Conselho Deliberativo da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.
- Brasil. 2005. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Portaria nº 25/05, de 28 de abril de 2005. Altera a natureza do Conselho Deliberativo da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.
- Brasil. 1996. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Decreto nº 1.946/96, de 28 de junho de 1996. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.
- Brasil. 2003. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Lei nº 10.696/03, de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.

- Brasil. 2000. Ministério do Meio Ambiente. Lei Federal no 9.985/00, de 18 de julho de 2000. Instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.
- Brasil. 2007. Ministério do Meio Ambiente. Decreto nº 6.040/07, de 07 de fevereiro de 2007. Instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.
- Brasil. 2001. Lei Federal nº 10.257/01, de 10 de julho de 2001. Estabelecimento de diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.
- Brasil. 2009. Lei Federal nº 11.947/09, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF.
- Carvalho, M.C.A.A. 1998. **Participação social no Brasil hoje**. Instituto Pólis. 28p.
- Ferreira, L.C. 2005. Conflitos sociais e o uso de recursos naturais: breves comentários sobre modelos teóricos e linhas de pesquisa. **Política e Sociedade**, 4(7): 105-118.
- Ferreira, L.C.; Campos, S.C.; Creado, E.J.; Mendes, A.B.V. & Caropresco, C. 2007. Encontro das Águas: Dinâmicas Sociais e Biodiversidade na Amazônia Brasileira. **Teoria e Pesquisa**, 50 16(1): 15-37.
- Ferreira, L.C. 2012. A equação dinâmica entre conflitos sociais, recursos naturais e desastres ambientais: o estado da arte e uma proposta teórica. In: **Anais do VI Encontro Nacional da ANPPAS**, Belém.
- Gomes, E.G.M. 2003. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas/EAESP. 111p.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2011. **Pesquisa de informações básicas municipais: perfil dos municípios brasileiros**. 363p.
- Mater Natura. 2005. **Gestão participativa na APA de Guaraqueçaba: plano de ação 2006-2008**. 20p.
- Simmel, G. 1983. **Sociologia**. Organização de Evaristo de Moraes Filho. Ática, São Paulo.
- Tatagiba, L. 2005. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociologia Política**, 25: 209-213.
- Tatagiba, L. & Teixeira, A.C.C. 2006. Participação e democracia: velhos e novos desafios. **Civitas**, 6(1): 223-240.