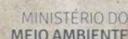


# CAPACITAÇÃO DO CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – APA DE GUADALUPE

MÓDULO II – COMPORTAMENTAL  
O PAPEL DO CONSELHO GESTOR  
MARÇO 2022



Desenvolvedor:



Realização:



## **REALIZAÇÃO**

Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio)

Projeto Áreas Protegidas Marinhas e Costeiras – Projeto GEF-Mar

## **GRUPO TÉCNICO/GESTOR DE COORDENAÇÃO DO PROJETO**

Governo do Estado de Pernambuco

Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS)

Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH)

## **EXECUÇÃO**

Instituto SIADES- Sistema de Informações Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável

## **EQUIPE EXECUTORA DO PROJETO**

Coordenadora Geral: Amanda Silveira Carbone

Conteudista: Samia Nascimento Sulaiman

Facilitadora: Sonia Maria Viggiani Coutinho

Apoio: Samella Marinho

“Este trabalho foi elaborado com recursos do Termo de Compromisso com o IBAMA SEI 1777032 como parte da compensação ambiental para adequação das plataformas marítimas de produção da Petrobrás em relação ao descarte de água de produção, conforme conteúdo constante do Processo IBAMA 02001.000128/2018-26.”



## SUMÁRIO

Apresentação	3
Cidadania, participação, organização comunitária e representatividade na gestão de UCs	6
Conselho Gestor: definições, importância e competências	8
Funcionamento do Conselho Gestor (estrutura e organização)	10
Habilidades essenciais e perfil de um conselheiro	11
Pilares do conselho: motivação, conhecimento, organização, comunicação, articulação e sustentabilidade	11
Estratégias de comunicação e mobilização social	17
Gerenciamento de conflitos – comportamentos que conduzem a solução de problemas	22
Situações vivenciadas em conselhos gestores - estudos de caso	23





## Apresentação

Esta apostila é parte do projeto de Capacitação do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) de Guadalupe, Pernambuco, conforme Contrato celebrado entre o Funbio (Fundo Brasileiro para a Biodiversidade) e o Instituto SIADES - Sistema de Informações Ambientais para o Desenvolvimento Sustentável (Contrato nº 112/2021).

A APA de Guadalupe é uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável criada pelo Decreto Estadual nº 19.635/1997. Considerando a recente renovação das instituições que fazem parte do Conselho Gestor da APA, composto por representantes de instituições governamentais e da sociedade civil, torna-se necessária a capacitação dos conselheiros, na busca pelo fortalecimento de suas competências e habilidades para a gestão compartilhada da APA de Guadalupe.

A capacitação dos conselheiros é prevista na Lei Estadual nº 13.787/2009, que institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC (Art. 35): “caberá ao órgão gestor do Sistema a iniciativa de estimular a gestão participativa das unidades de conservação e promover a capacitação e intercâmbio entre os gestores”.

O Conselho Gestor tem um papel fundamental na gestão participativa da APA e das Unidades de Conservação (UC) em geral. Sua competência passa, por exemplo, pelo acompanhamento da implementação do plano de manejo e do orçamento da APA, proposição e apoio ao desenvolvimento de ações e a busca pela compatibilização de interesses diversos (como aponta o Decreto Federal nº 4.340/2002, que regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC e também apresenta as competências dos conselhos de UC e também o próprio Decreto Estadual nº 21.135/1998 que cria o Conselho Gestor da APA de Guadalupe).

Esta capacitação é composta por **quatro módulos (total de 32 horas)** (quadro 1). Esta apostila se refere ao conteúdo do Módulo II desta capacitação.



Módulo I	Módulo II	Módulo III	Módulo IV	
Oficina I 8h	Oficina II 8h	Oficina III 8h	Oficina IV 4h	Oficina V 4h
Conceitual	Comportamental	Prático	Metodologias de monitoramento das ações do Conselho Gestor	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conceitos básicos sobre conservação da biodiversidade e planejamento ambiental;</li> <li>- Por que criar espaços protegidos?</li> <li>- Áreas protegidas no Brasil e Unidades de Conservação/SNUC e SEUC;</li> <li>- Instrumentos de gestão de UCs: Plano de Manejo e Zoneamento;</li> <li>- Informações gerais sobre as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, com foco nas APAs;</li> <li>- Contexto da APA de Guadalupe - aspectos técnicos e legais</li> <li>- Potencialidades e desafios para o desenvolvimento sustentável na APA de Guadalupe</li> <li>- Gestão para resultados e ciclos de gestão.</li> </ul>	<p>Cidadania, participação, organização comunitária e representatividade na gestão de UCs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conselho Gestor: definições, importância e competências;</li> <li>- Pilares do conselho: motivação, conhecimento, organização, comunicação, articulação e sustentabilidade</li> <li>- Funcionamento do Conselho Gestor (estrutura e organização);</li> <li>- Conselho Gestor e Competências dos conselheiros;</li> <li>- Habilidades essenciais e perfil de um conselheiro;</li> <li>- Estratégias de comunicação e mobilização social</li> <li>- Desafios comuns nas práticas de gestão participativa</li> <li>- Gerenciamento de conflitos – comportamentos que conduzem a solução de problemas;</li> <li>- Vivências de solução de problemas em grupo;</li> <li>- Situação vivenciada nos exercícios x situações vivenciadas nos conselhos gestores (estudos de caso)</li> </ul>	<p>Estrutura de um plano de ação: planejamento, monitoramento e avaliação e execução</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboração do Plano de Trabalho do Conselho: definição dos objetivos, metas e resultados para a gestão (detalhamento das atividades (O quê? Como?, Quem?, Quando?), agenda de atividades/cronograma, monitoria e avaliação da implementação do plano.</li> <li>- Transformação de propostas em projetos realizáveis e elaboração de projetos para captação de recursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Metodologias de monitoramento das ações do conselho (as ações previstas estão sendo realizadas? a atuação do conselho apoia a gestão da UC e a aplicação e aprimoramento de seus instrumentos? contribui para cumprir seus objetivos? amplia a interação das instituições e dos conselheiros perante os setores representados? contribui para a gestão democrática da UC? são algumas perguntas orientadoras)</li> <li>- Papel do conselho gestor na avaliação do orçamento da APA</li> <li>- Metodologia para avaliação do orçamento destinado a UC pelo Órgão Gestor</li> <li>- Como avaliar o orçamento da UC</li> </ul>	<p>Apresentação e Avaliação dos produtos produzidos pelas oficinas anteriores e Encaminhamentos para a consolidação e início dos trabalhos do conselho gestor.</p>

# Cidadania, participação, organização comunitária e representatividade na gestão de UCs

No Brasil, o conceito de cidadania, que vinha sendo construído desde a Constituição de 1891, deu um grande passo na Constituição de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", que abre espaço para o exercício da democracia deliberativa e à existência de espaços públicos que permitam a participação cidadã.

A participação social e cidadã na política e na gestão ambiental está prevista, além da Constituição Federal, que dispõe que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art.225)”, em normas, políticas e planos brasileiros, dentre os quais, destacam-se:

1. A Política Nacional de Meio Ambiente - Lei Federal nº 6938/1981 - é princípio da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) a educação ambiental em todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (art 2º, X); institui o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) como um colegiado participativo sobre meio ambiente;
2. Política Nacional de Educação Ambiental - Lei Federal nº 9795/1999 - constitui um de seus objetivos o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania (art. 5º, IV);
3. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) - Lei Federal nº 9985/2000 e Decreto Federal nº 4340/2002 - será regido por diretrizes que: assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação; busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das Unidades de Conservação; incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem Unidades de Conservação (art.5, III, IV e V);
4. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) - Decreto Federal nº 5758/2006 - pactuação e articulação das ações de estabelecimento e gestão das áreas protegidas com os diferentes segmentos da sociedade; articulação das ações de gestão das áreas protegidas, das terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das





comunidades dos quilombos com as políticas públicas dos três níveis de governo e com os segmentos da sociedade; promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do entorno das áreas protegidas (XVIII, XIX, XX), entre outras disposições.

O conceito de cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participação ativa na tomada de decisões e nos rumos da sociedade, apoiando-se na capacidade de organização, participação e intervenção social.

Segundo Jacobi (2013, p. 11) “em um contexto marcado pela degradação permanente do meio ambiente e dos seus ecossistemas, o maior desafio é multiplicar a disseminação de um conhecimento baseado em valores e práticas sustentáveis, e estimular o interesse e o engajamento de cidadãos e cidadãs na ação e na responsabilização”.

Os espaços públicos de participação representam instrumentos essenciais para melhorar a vida democrática e ampliar a presença de atores diversos e novas formas de ação coletiva e articulação social (JACOBI, 2009, 2013).

O maior desafio da gestão das Unidades de Conservação (UC) é o de assegurar a efetividade dos espaços protegidos, com garantia da conservação da biodiversidade e promoção do desenvolvimento sustentável, conforme os objetivos de sua criação, mas que também considere sua relação com as dinâmicas territoriais nas quais estão inseridos - “relações sociais, culturais, políticas e econômicas”. Para enfrentar este desafio, os conselhos de UCs são os melhores fóruns para garantir a ampla participação da sociedade e uma gestão legítima, transparente, legal, eficiente (MMA/ICMBIO, 2014) e representativa dos diversos setores.

Uma análise do território pode auxiliar para identificação dos diversos setores/atores sociais durante a formação do Conselho Gestor, possibilitando maior representatividade (MMA/ICMBIO, 2014).

Outro elemento importante é o fortalecimento da organização comunitária para uma boa gestão das Unidades de Conservação, para o exercício da cidadania e para a garantia da participação das pessoas nas decisões. Alguns resultados alcançados pelo Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) em razão da organização comunitária foram: i. estruturação das atividades de vigilância comunitária, com redução das invasões; ii. resolução de conflitos por meio de reuniões setoriais com a comunidade; iii. aumento da participação das mulheres por meio da criação de uma associação própria; iiiii. participação da juventude na liderança da organização de eventos comunitários e participação nas reuniões como animadores e apoiadores; iiiiii. Ações de educação ambiental, ampliando os conhecimentos e a difusão de conhecimentos, entre outros (MMA, 2018).

Em resumo, um dos desafios dos conselhos é o de fortalecer a participação da sociedade civil, garantindo a legitimidade das decisões e as diversas representações, além de possibilitar a



interação entre os diversos segmentos de forma construtiva e com foco na gestão das UCs (MISATO et al, 2013, p.30).

## Conselho Gestor: definições, importância e competências

O Conselho Gestor é um mecanismo de gestão de Unidades de Conservação (UC) ou de colaboração com os gestores de uma UC, “um espaço de gestão participativa para refletir e decidir sobre assuntos pertinentes à conservação e ao controle social da UC” (p. 10, CASTRO e SALLES, 2009). O Conselho Gestor da APA de Guadalupe, especificamente, tem como objetivo:

“garantir a gestão participativa e integrada da APA para a implantação das políticas ambientais e dos Sistemas de Unidades de Conservação, visando atender aos objetivos, às metas e às diretrizes do seu Plano de Manejo, com ações que contribuam com a proteção e conservação da diversidade biológica e cultural, com o disciplinamento do uso e da ocupação do solo e com a sustentabilidade dos usos dos recursos naturais” (Art. 4 Regimento Interno do Conselho Gestor da APA de Guadalupe).

Um conselho gestor deve ser composto por representantes de diversas instituições que atuam no território da unidade. No caso da APA de Guadalupe, sua gestão ocorre sob a coordenação da CPRH, auxiliada pelo Conselho Gestor, em **caráter consultivo e paritário**, com representações de entidades públicas, a nível federal, estadual e municipal, e por representações da sociedade civil (Art. 16 - Decreto nº 21.135/1998).

### Um Conselho Gestor pode ser de caráter consultivo ou deliberativo:

**Consultivo:** Nessa modalidade de conselho, todos têm liberdade para opinar, orientar, discutir e influenciar a tomada de decisões, mas não possuem poder de decisão formal.

**Deliberativo:** Nessa modalidade de conselho, todos têm liberdade para opinar, orientar, discutir e influenciar a tomada de decisões, e possuem poder de decisão (deliberação).

Em ambos os casos o conselheiro traz conhecimentos de seu grupo de interesse/instituição e leva os assuntos tratados e decididos no âmbito do conselho para esse grupo/instituição.

Fonte: CASTRO E SALLES (2009).

Então, como vimos, o Conselho Gestor da APA de Guadalupe é de caráter consultivo. Além disso, deve ser paritário, ou seja, o número de membros representantes de órgãos públicos deve



ser igual ao número de membros da sociedade civil, sempre que possível, conforme diz o Artigo 17 do Decreto n. 4.340/2002, que regulamenta diversos artigos do SNUC, e também a Lei Estadual nº 13.787/2009, que Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC de Pernambuco.

O mandato de um Conselho Gestor é exercido de forma não remunerada, pelo período de dois anos e, no caso da APA de Guadalupe, pode ser renovável sucessivamente, por iguais períodos, à critério da entidade.

Um Conselho atuante propicia diálogo entre a gestão da UC e as comunidades, órgãos públicos e as instituições da sociedade civil, promove mais transparência sobre as decisões e ações realizadas, além de ajudar a ampliar os conhecimentos sobre o território onde se insere a UC.

O Conselho Gestor tem um papel fundamental na gestão participativa da APA e das Unidades de Conservação em geral. Sua competência passa, por exemplo, pelo acompanhamento da implementação do plano de manejo e do orçamento da APA, proposição e apoio ao desenvolvimento de ações e a busca pela compatibilização de interesses diversos (como aponta o Decreto nº 4.340/2002, que regulamenta o SNUC e também apresenta as competências dos conselhos de UC e também o próprio Decreto nº 21.135/1998 que cria o Conselho Gestor da APA de Guadalupe).

#### **Compete ao Conselho Gestor da APA de Guadalupe (Art. 18 - Decreto nº 21.135/1998).**

- a) Aprovar o plano de gestão da APA de Guadalupe;
- b) Analisar e emitir parecer sobre os empreendimentos e atividades, públicos ou privados, definidos no art. 24.
- c) Acompanhar a implantação do Zoneamento Ecológico-Econômico da APA de Guadalupe;
- d) Acompanhar a elaboração do Plano de Manejo;
- e) Promover, juntamente com a CPRH, a articulação institucional necessária à efetivação das ações estabelecidas no Zoneamento e no Plano de Gestão e de Manejo;
- f) Posicionar-se sobre questões específicas relacionadas ao uso dos recursos ambientais da APA de Guadalupe;
- g) Propor e apoiar programas e projetos voltados para o desenvolvimento sustentável da APA de Guadalupe;
- h) Auxiliar na busca de recursos financeiros que possibilitem um eficiente gerenciamento da APA de Guadalupe;
- i) Elaborar no prazo de 60 dias o Regimento Interno do Conselho Gestor.

Por ser um espaço de discussão, articulação e de participação na tomada de decisão, demandam, dentre outros fatores, diálogo, gestão de conflitos, transparência, integração e controle social.



# Funcionamento do Conselho Gestor (estrutura e organização)

Há aspectos que são importantes para organizar o funcionamento do Conselho Gestor. Um deles é o Regimento Interno, um documento formal que define a estrutura e o funcionamento do conselho.

A estrutura do Conselho Gestor é definida pelo próprio conselho e instituída em seu Regimento Interno. A APA de Guadalupe possui um Regimento Interno estabelecido em 07/11/2012. Segundo seu Regimento Interno, o Conselho da APA de Guadalupe é composto por:

I - Plenária;

II - Presidência;

III - Secretaria Executiva

IV - Grupos de Trabalho

A Plenária é o “órgão superior de deliberação do CONSELHO constituído pelos Conselheiros titulares, substituídos em suas ausências e impedimentos pelos respectivos suplentes” (Art. 8º - Regimento Interno). Ela deve se reunir ordinariamente a cada três meses e extraordinariamente sempre que for necessário. A pauta, o local e horário das reuniões devem ser comunicados com no mínimo 15 dias de antecedência.

A Presidência do conselho é ocupada pelo Gestor da APA, conforme o Art. 23 do Decreto Estadual nº 21.135/1998. É a presidência quem convoca e conduz as reuniões, além de ser responsável por outras tarefas como representar o conselho, dar encaminhamento às questões que surgem e apresentar o relatório anual de atividades da APA para apreciação da Plenária.

A Secretaria Executiva, por sua vez, é importante para várias tarefas, como garantir a convocatória para as reuniões, organizar e arquivar documentos, preparar a pauta das reuniões, e garantir que tudo seja devidamente documentado.

Por fim, os Grupos de Trabalho são importantes para analisar com maior profundidade questões que surgem na Plenária. Têm caráter temporário e ajudam a construir propostas de encaminhamento mais embasadas tecnicamente sem comprometer o tempo das reuniões. O grupo de trabalho deve elaborar parecer conclusivo e submetê-lo à Plenária para discussão e aprovação.



## Habilidades essenciais e perfil de um conselheiro

Um conselheiro de Unidade de Conservação deve ser representante legítimo da instituição que representa, seja ela pública ou privada, ou seja, deve ter o reconhecimento de seus pares como representante do grupo. Além disso, é desejável que o conselheiro tenha algumas características/habilidades (CASTRO e SALLES, 2009; PALMIERI e VERÍSSIMO, 2009):

- Compreender quais são os objetivos da Unidade de Conservação
- Ter interesse em participar ativamente e auxiliar na gestão da unidade
- Conhecer os interesses do grupo/instituição que representa
- Conhecer a UC e seu entorno
- Ter disponibilidade para participar das atividades do conselho
- Ser capaz de expor suas ideias e opiniões e os interesses do grupo/instituição que representa, tendo sempre em vista os objetivos da UC
- Ser propositivo, ou seja, trazer ideias construtivas e multiplicador (fazer circular as informações e decisões, levando e trazendo-as de dentro para fora do conselho e vice-versa)
- Recomendável ter conhecimento da legislação sobre o SNUC.

## Pilares do conselho: motivação, conhecimento, organização, comunicação, articulação e sustentabilidade

Segundo o Programa ARPA, seis pilares foram identificados como estratégicos para o fortalecimento da gestão participativa e para a efetividade dos conselhos de UCs e que serão a seguir detalhados (CASTRO e SALLES, 2009):

### **Pilar 1: Motivação** dos conselheiros para uma participação efetiva na gestão da UC

Quais os elementos e as condições de motivação que levam pessoas, grupos, comunidades e instituições a desejar se envolver e participar num conselho gestor de UC?

Motivação, segundo o dicionário, é um “conjunto de fatores psicológicos (conscientes ou inconscientes) de ordem fisiológica, intelectual ou afetiva, os quais agem entre si e determinam a conduta de um indivíduo”, logo, o que motiva uma pessoa, pode não motivar outra.



No âmbito individual, alguns fatores podem ser determinantes para a motivação, tais como segurança / recompensa / premiação / autoridade / independência / desafio profissional ou pessoal / amizade, afeto / ambiente saudável e agradável / liberdade de expressão, de criatividade. Embora importantes, esses fatores individuais não devem ser os únicos determinantes motivacionais para participação em um conselho gestor, mas deve haver uma motivação do coletivo.

Geralmente é pelo interesse em resolver problemas do grupo, da comunidade e pela possibilidade de intervir (de trazer demandas para consideração) que o envolvimento inicial de grupos e comunidades se dá. Veja o quadro de possíveis motivações, elaborado pela ARPA para participação em conselhos (Quadro 1):

**Quadro 1:** Possíveis motivações de grupos e instituições para participação em conselhos

Setor	Grupos e Instituições	O que motiva
Público	Prefeituras Municipais	- ganhos de compensação ambiental; - possibilidade de obtenção ou ampliação do poder, da capacidade de influenciar nas políticas públicas, como no uso de recursos; - oportunidade de solução de problemas do município, como abastecimento de água e outros serviços; - projeção política, retorno eleitoral
	INCRA	- viabilidade de regularização fundiária de terras da União e ou programas de assentamento do governo federal.
	FUNAI	- tratamento de questões indígenas.
	Outros	- possibilidade de obtenção ou ampliação do poder, da capacidade de influenciar nas políticas públicas, assim como no uso de recursos.
Sociedade	Comunidades	- receio de que a UC possa ser uma ameaça à sobrevivência das pessoas ou da comunidade; - o conselho pode constituir a solução dos meus ou dos nossos problemas e interesses; - o conselho pode ser uma oportunidade para solucionar conflitos; - possibilidade de influência nas decisões para o acesso aos recursos.
Privado	Diversos Grupos/segmentos	- oportunidades de ampliar os negócios e diminuir conflitos; - construir uma imagem de responsabilidade socioambiental junto aos clientes e certificadores

Fonte: adaptado de CASTRO & SALLES, 2009, p. 19



## **Pilar 2: Conhecimento** dos conselheiros para uma atuação focada nos interesses da UC.

A ampliação dos conhecimentos é a principal ação para motivar e ampliar a participação de pessoas, grupos ou instituições - é o investimento em capacitação, oferecendo oportunidades para novos aprendizados e novos conhecimentos. Também é necessária para ajudar o grupo a desenvolver suas competências e habilidades em direção à auto-organização e autogestão (Figura 01).



**Figura 01:** novos conhecimentos e motivações do conselho

Fonte: CASTRO & SALLES, 2009, p. 24

Diretrizes para as capacitações, segundo ARPA:

- A demanda de capacitação deve ser construída com os gestores e os conselheiros;
- Deve ser vista como um processo contínuo, gradual e com conteúdos relacionados aos desafios que os gestores e conselheiros enfrentam em suas práticas de gestão participativa;
- Deve considerar as diferentes linguagens e utilizar aquelas mais adequadas ao público e deve ser apoiada por material didático que favoreça o aprendizado;
- Os cursos devem ser realizados prioritariamente de forma presencial, participativa e interativa;
- Deve ser enriquecido com intercâmbios entre conselheiros e entre gestores para a troca de experiências concretas e deve haver o acompanhamento dos gestores e conselheiros;
- Sempre que possível e apropriado, as pessoas e as instituições locais deverão ser envolvidas nas capacitações;
- Deve-se tomar cuidado ou evitar colocar o gestor da UC como capacitador, pois poderá reforçar a imagem do gestor como único detentor do saber;
- Devem ser avaliadas no nível de satisfação e melhoria de desempenho dos participantes (adaptado de CASTRO & SALLES, 2009, p. 25).



**Quadro 02:** Conteúdos indicados para as capacitações, segundo público-alvo

<p>Para gestores e conselheiros</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ciclo de gestão - planejamento e monitoramento</li><li>• Objetivos de uma UC x objetivos de um conselho</li><li>• Visão de futuro, missão e valores compartilhados de um conselho, condutas que impulsionam para a cooperação, a proatividade e o empreendedorismo</li><li>• Organização de um conselho</li><li>• Planos de ação</li><li>• Transformação de ideias em projetos realizáveis</li><li>• Implementação</li><li>• Monitoria participativa</li></ul>	<p>Para gestores</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ambiente da política da conservação: política e legislação, administração pública, programas e projetos governamentais em implementação no estado e suas interfaces com as UCs</li><li>• Ambiente da gestão: administração de UC, ciclo de gestão, gestão participativa, instrumentos de gestão, papéis do gestor</li><li>• Habilidades e ferramentas de um gestor: <u>diretor/ administrador</u> - capacidade de planejar, orçar, executar e monitorar o cumprimento do que foi planejado e orçado; <u>líder</u> - capacidade de inspirar e influenciar pessoas; <u>facilitador</u> - capacidade de facilitar a participação e a cooperação entre pessoas</li></ul>
<p>Para Conselheiros e Comunidade</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Contexto socioambiental, movimentos sociais, cidadania, participação, organização comunitária e representatividade, associativismo e cooperativismo</li><li>• Legislação ambiental, conservação, gestão de Unidades de Conservação</li></ul>	
<p>Para Conselheiros</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Objetivo, papel e funcionamento do conselho (com ênfase na estruturação e condução de reuniões);</li><li>• Habilidades e ferramentas de um líder facilitador.</li></ul>	<p>Para Comunidades</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Objetivo, papel e funcionamento de conselhos</li><li>• Desenvolvimento do local, da comunidade: trabalho, acesso à terra e a moradia, condições de saneamento, de educação, de saúde e de lazer</li></ul>

Fonte: adaptado de CASTRO & SALLES, 2009, p. 28 e 29.

### **Pilar 3: Organização** do conselho para um bom funcionamento

Segundo ARPA, as bases para uma boa capacidade organizacional são:



Ter objetivos acordados entre os conselheiros - Para a compreensão e pactuação de objetivos comuns, cabe aos conselheiros uma reflexão e uma definição coletiva da missão do conselho, de acordo com os objetivos da APA de Guadalupe;

Ter estrutura organizacional que apresente as condições para o cumprimento dos objetivos - Com base nos objetivos da APA e nas condições locais, deve haver uma estrutura organizacional adequada para este conselho, atentando para sua composição (participação do setor público, do setor privado, do terceiro setor e da sociedade organizada), sua representatividade (o número de interesses representados e a legitimidade da representatividade) e seu tamanho (o número de conselheiros deve ser dimensionado, buscando um equilíbrio entre as necessidades de assegurar uma ótima representação de interesses e operacionalidade do conselho). Em razão do processo democrático de construção e implementação de conselhos deve-se haver renovação de suas lideranças periodicamente.

Ter plano de ação compartilhado e implementado com realizações concretas (Figura 02).

**Planejamento** - Os conselheiros devem:

- elaborar, de forma participativa, um plano de ação claro, com objetivos definidos e, acima de tudo, factível;
- buscar consenso para assegurar co-responsabilidades na operacionalização das decisões;
- definir estratégias, ações e seus respectivos responsáveis;
- construir uma cronologia de ações para longo, médio e curto prazo, conforme as necessidades e condições de implementação;
- consolidar as informações do plano em uma matriz simplificada, de fácil comunicação entre todos e de fácil visualização.

**Execução** - com base no planejado, deve-se:

- assumir responsabilidades e levá-las adiante;
- cumprir os acordos firmados;
- criar um grupo ou comissão executiva, na estrutura do conselho, para dar agilidade e sincronia na execução das ações estabelecidas;
- divulgar os resultados alcançados.



**Figura 02:** Plano de ação

Fonte: adaptado de CASTRO & SALLES, 2009, p. 33.



Ter processos de gestão (comunicação, articulação interinstitucional, tomada de decisão, gestão de conflitos, documentação, monitoria e avaliação) definidos e bem assimilados.

Os processos de comunicação referem-se à troca e à circulação de informação entre as pessoas, envolvendo comunicação interna (entre os conselheiros) e a comunicação externa (dos conselheiros com o ambiente externo). É importante planejar: quem se comunica com quem? Que tipo de informação será comunicada? Quais os veículos apropriados para comunicação? Sugere-se a escolha de uma pessoa ou grupo responsável pela comunicação.

Para a tomada de decisões deve-se escolher o método mais adequado:

- Acordo espontâneo - sem necessidade de esclarecimentos ou discussões;
- Votação múltipla - decidir a partir de uma longa lista de alternativas;
- Voto majoritário - deve ser precedido por análises cuidadosas, adequado quando existirem duas opções distintas. As condições de votação devem ser previstas e regulamentadas;
- Construção de consenso - esforço de colaboração que une o grupo, exige grande envolvimento. As pessoas entendem e se comprometem com os resultados. Este processo será adequado nas seguintes situações: quando a decisão impactar o grupo todo; quando as ideias de todos são necessárias; quando for necessário um comprometimento para a ação; quando a decisão a ser tomada é importante e vale a pena dedicar tempo ao processo de consenso.

Para a gestão de conflitos, os conselheiros devem: • Reconhecer que existem desejos individuais dentro de um conselho e que é preciso respeitá-los, clareá-los, discuti-los e confrontá-los com os objetivos da UC; ou seja, é importante visualizar, compreender, tratar e dar soluções práticas para os problemas, a fim de superar as divergências e os conflitos; • identificar a natureza das causas dos conflitos.

Documentação refere-se a conferir, registrar e organizar a memória de trabalho do conselho. Para isto os conselheiros devem:

- Registrar (escrito, oral, ou visual) tanto dos processos de diálogo e tomadas de decisões quanto das tomadas de decisão em si; • padronizar, pelo menos minimamente, as atas de reuniões, os planos, os relatórios de monitoria e avaliações, os relatórios de viagens, os convites e outros documentos; • viabilizar os meios necessários para a organização e manutenção da documentação; • organizar e manter os documentos ordenados; • manter os documentos acessíveis aos conselheiros; • realizar exposições periódicas da memória do conselho.

Monitoria e Avaliação refere-se ao estabelecimento de processos periódicos de monitoramento e avaliação, para indicar as correções e ajustes necessários no decorrer da implementação daquilo que foi planejado e estabelecido: • Organizar os processos de monitoria e de avaliação e realizá-los de forma simplificada e participativa; • determinar as correções necessárias com base nos desvios apontados e na identificação de suas causas; • atualizar o planejamento considerando os resultados da monitoria e da avaliação.

Pessoas motivadas e capazes de contribuir para o cumprimento dos objetivos acordados;



### Reuniões produtivas e motivadoras.

Recomenda-se alternar os locais das reuniões para possibilitar maior participação, preferencialmente locais de acesso mais facilitado e agradáveis, de preferência nas próprias comunidades, ou nas sedes dos municípios e fortalecer a comunicação.

#### **Pilar 4: Comunicação** fluente para fortalecimento dos entendimentos com vistas à ação.

A comunicação possui extrema relevância no processo de implementação e funcionamento dos conselhos de UCs. Ela envolve diversas ferramentas, tais como o diálogo, a pluralidade de linguagens (simples, visual, escrita), os conteúdos, a periodicidade da comunicação, a interação, a comunicação interna e externa - entre conselheiros, gestores e comunidade.

#### **Pilar 5: Articulação interinstitucional** entre órgãos públicos complementares.

Um dos processos fundamentais de sustentação dos conselhos é o estabelecimento da articulação entre as instituições participantes e parceiras, devendo-se atentar para o papel do órgão gestor.

#### **Pilar 6: Condição financeira dos conselhos** para garantia da continuidade do seu funcionamento.

Entende-se sustentabilidade financeira como a capacidade dos conselhos das unidades de conservação de garantir o seu funcionamento de forma efetiva e prolongada.

E, apesar de os conselhos se estruturarem na participação voluntária, com relações que devem ser de parcerias, é necessário uma garantia financeira para que as atividades acordadas não sofram descontinuidades ou finalizações prematuras.

## **Estratégias de comunicação e mobilização social**

Ao se falar em comunicação e mobilização social, a principal estratégia é conduzir um processo de intercâmbio e protagonismo. É importante considerar que comunicação não é transmissão de informação, o que está muitas vezes associada à imprensa e à mídia em geral com foco em disseminação de dados e informações para grandes audiências (no caso dos meios de comunicação de massa), ou para audiências mais fechadas ou segmentadas (como ocorre nas mídias sociais), deixando de considerar que “comunicação diz respeito a um processo social mais complexo e dialógico, capaz de viabilizar a participação de todos os interlocutores” (VICTOR, 2018, 72).

A perspectiva da comunicação como processo social de troca interage de forma ativa e produtiva para o envolvimento das pessoas em torno de um tema/problema e seu enfrentamento. Mobilização social, dessa forma, considera a união e articulação de pessoas, grupos de maneira



protagonista, responsável e interdependente, com um propósito de alcançar a melhoria de uma realidade comum. Por meio de um conjunto de ações, entre elas as de comunicação social, é possível sensibilizar e envolver pessoas e motivá-las a pensar e agir de modo a interferir e transformar o meio em que vivem. Sentimentos, conhecimentos e responsabilidades são compartilhados e unificados em torno de um interesse público, coletivo.

Como expresso no livro “Mobilização Social: Um modo de construir a democracia e a participação”, temos um processo de convocação de vontades para uma mudança de realidade em torno de propósitos comuns, estabelecidos em consenso, o que envolve o compartilhamento de discursos, visões e informações e, nesse contexto, demanda ações de comunicação em seu sentido mais amplo (TORO, WERNECK, 2004).



Para alcançar a corresponsabilidade, é importante considerar e valorizar os saberes de todos os envolvidos. Espaços de diálogo e de aprendizagem coletiva – como propõe a aprendizagem social (JACOBI, 2013) são estratégicos para ampliar a participação e a mobilização de saberes (técnicos, acadêmicos, políticos, sociais, culturais, de histórias de vida) em uma gestão do conhecimento em que todos aprendem com todos.

O processo de comunicação e mobilização social não está apenas nas mãos do Estado ou das empresas, mas principalmente pode ser iniciado pela sociedade civil organizada, e o Conselho gestor da APA de Guadalupe é um grupo/espço privilegiado para esse processo junto à população que vive/trabalha no território da APA, assim como quem o visita.

No contexto da pandemia do coronavírus, pessoas, empresas, órgãos governamentais, organizações não governamentais, coletivos, associações de moradores, entre outros, trabalharam em conjunto para que informações complexas, mas de extrema relevância social, chegassem de forma inteligível e acessível a toda população, e as redes sociais tiveram um papel significativo nesse alcance.



As chamadas *media interventions*, ou intervenções de mídia, como vídeos, podcasts, animações, web stories, posts têm se mostrado importantes ferramentas para difundir informações muitas vezes produzidas em tempo real pela própria população, também democratizando esse processo. No entanto, é importante estarmos atentos/as também à desinformação (mais conhecida pelo termo em inglês como *fake news*) que está presente no nosso cotidiano, em maior ou menor escala, e que pode provocar danos significativos.

#### Estratégias de comunicação e mobilização social

- LINGUAGEM - termos e formato de texto/imagem/áudio que seja inteligível para amplo público
- ACESSO E ACESSIBILIDADE- pluralidade de canais de comunicação e formatos que considerem necessidades especiais
- CONTEÚDO RELEVANTE - seleção e enfoque de temas e questões que sejam significativas ao público ou por ele sejam reconhecidas

Tanto a comunicação quanto a mobilização social baseiam-se na PARTICIPAÇÃO, entendida como “um processo pelo qual opiniões, interesses, inquietudes e propostas das pessoas interessadas ou afetadas são integradas em programas de caráter técnico e político (ALEDO, MAÑAS, 2018, p. 31) que trazem benefícios pragmáticos de se alcançar os objetivos comuns, assim como benefícios políticos (ou democrático) relacionados ao empoderamento dos atores envolvidos (Quadro 03).

#### Quadro 03. Benefícios dos processos participativos.

- Agregar informações mais representativas e precisas sobre as necessidades, prioridades e capacidades da população local;
- Adaptar os programas às condições locais, de forma que os recursos possam ser empregados de modo mais eficiente;
- Conseguir informação técnica local que, de outra forma, pode ser muito custosa de obter ou apreender;
- Prevenir conflitos poupa custos e tempo;
- Melhorar a distribuição dos custos/benefícios do projeto;
- Proporcionar ao cidadão oportunidades para influenciar e ter um impacto sobre os processos de decisões;
- Beneficiar a qualidade democrática e a igualdade;
- Empoderar os cidadãos;
- Reforçar identidades coletivas;
- Incluir os marginalizados;
- Gerar confiança do público no processo.

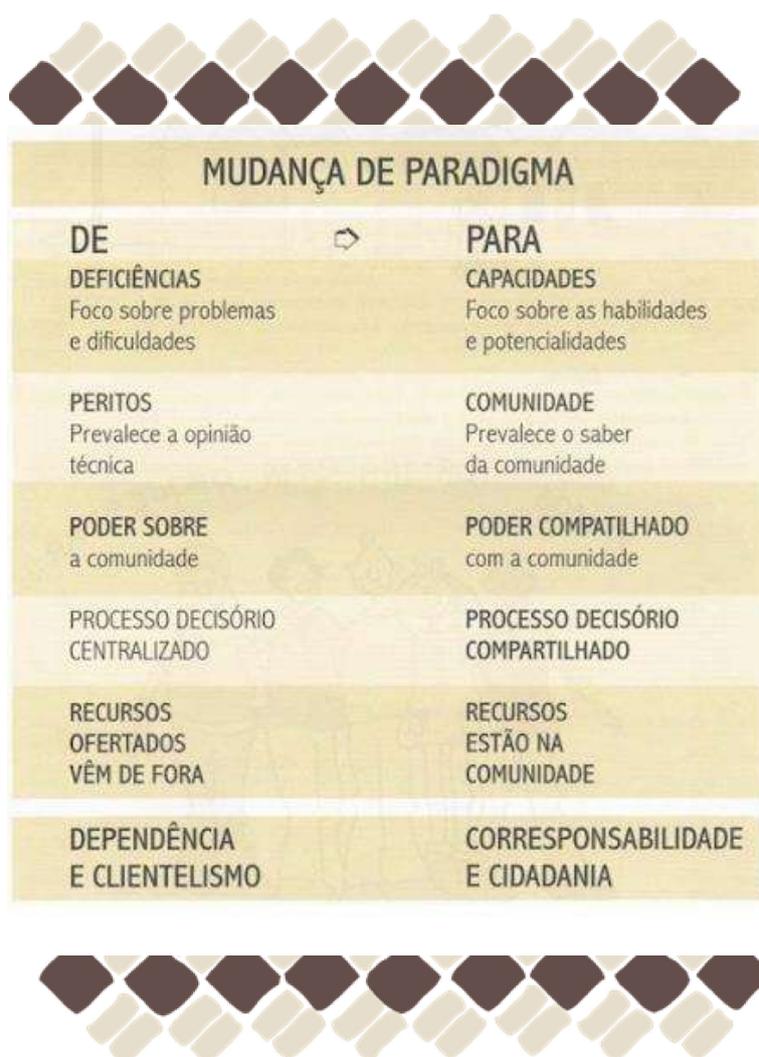
Fonte: (ALEDO, MAÑAS, 2018, p. 32).



## Desafios comuns nas práticas de gestão participativa

Os processos participativos, apesar de buscarem o protagonismo e a corresponsabilização em torno dos princípios democráticos previstos em nossa Constituição Federal de 1988, apresentam dificuldades, problemas e obstáculos.

A primeira dificuldade, de natureza conceitual, é a participação não ser entendida como um processo de intercâmbio (como todo processo social) o que se expressa em métodos/processos que não possibilitam espaços-tempos de diálogo e, principalmente, de pertencimento. A MUDANÇA DE PARADIGMA (Figura 03) é premissa básica.



**Figura 03.** Mudança de paradigma sobre processos participativos.  
Fonte: Curitiba, 2002, p. 17.



O segundo problema, de natureza ética, relaciona-se à falta de conhecimento sobre o propósito da participação. Sem transparência e construção de um objetivo comum gera-se desconfiança e desmobilização. O terceiro obstáculo, de natureza material, refere-se aos limites e custos do processo que precisam ser considerados e compartilhados para que se garanta a realização e continuidade do processo. Para enfrentar esse cenário, cabe considerar os desafios comuns (Quadro 04) nas práticas de gestão participativa, considerados como custos que problematizam a participação (ALEDO, MAÑAS, 2018, p. 35-36):

**Quadro 04:** principais desafios para gestão participativa

<p><b>Desafios culturais/políticos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Intenção manipuladora da participação;</li><li>• Heterogeneidade cultural;<ul style="list-style-type: none"><li>• Apatia e desinteresse;</li><li>• Individualismo;</li></ul></li><li>• Ausência de uma cultura da participação.</li></ul>	<p><b>Desafios operacionais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Hierarquia administrativa;</li><li>• Funcionamento da administração;<ul style="list-style-type: none"><li>• Excesso de burocracia;</li><li>• Falta de informação;</li></ul></li><li>• Uso inadequado de métodos e técnicas;<ul style="list-style-type: none"><li>• Processo restrito à consulta;</li><li>• Conflitos linguísticos.</li></ul></li></ul>
<p><b>Desafios estruturais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Estruturas e relações de poder;</li><li>• Diferenças socioeconômicas entre os participantes;<ul style="list-style-type: none"><li>• Seleção dos participantes legítimos;</li></ul></li><li>• Alto custo financeiro (tempo, recursos humanos, transportes);<ul style="list-style-type: none"><li>• Falta de recursos humanos capacitados;</li></ul></li><li>• Frustração e desconfiança geradas por experiências anteriores</li></ul>	

Fonte: ALEDO, MAÑAS, 2018, p. 35-36.

A partir do conhecimento sobre esses desafios, é possível estabelecer condições de planejamento e enfrentamento que considerem relações de poder, recursos, conhecimento, informações, incentivos, limitações, nível de confiança/desconfiança e objetivos para orientar os processos participativos. Nesse campo, Ansell e Gash (2008) propõem cinco etapas fundamentais para a participação: diálogo cara a cara; entendimento compartilhado; construção da confiança; resultados intermediários; e compromisso com o processo. Etapas essas que podem ser consideradas como premissas para que se construa e se mantenha a interação, o compartilhamento, a confiança, a valorização dos esforços e a continuidade. Cabe ainda considerar que participação não é sinônimo de consenso e outro ponto de extrema importância para a gestão participativa é o reconhecimento e o gerenciamento de conflitos, o que será abordado a seguir.



# Gerenciamento de conflitos – comportamentos que conduzem a solução de problemas

A participação social de forma ampla e irrestrita abre espaço para que esteja presente não apenas uma diversidade de pessoas, mas também suas visões, opiniões, ideias, ideais. Essa pluralidade traz inúmeros benefícios para qualificar o debate e a representatividade social.

Enxergar positivamente as diferenças individuais pode ampliar a visão dos membros do grupo; no entanto, as diferenças trazem discordância e discussões, tensões e insatisfações, que podem dificultar o trabalho em grupo.

A primeira atitude é perceber quando o conflito se instala para solucioná-lo, evitando desconfiança, desconforto, a saída de um ou mais integrantes chegando até à desintegração do grupo. Situações como pessoas que tenham outros interesses, baixa confiança, visão e princípios não muito claros, falta de uma liderança definida pelo grupo, ou ainda disputa pelo poder, em geral, promovem conflitos num trabalho participativo. Prevenir o conflito antes que ele aconteça é de extrema importância com reuniões eficientes, normas de convivência em grupo consensuadas, confirmação do propósito comum e objetivos do grupo, por exemplo. Mas quando o conflito já está instalado, é necessário enfrentá-lo de forma respeitosa e também participativa, superando estratégias comuns e muito ineficazes:

- **Evitando:** negar o conflito não o resolve e gera problemas de comunicação, parceria e confiança entre os membros do grupo;
- **Harmonizando:** identificar o conflito mas não o esclarecer e seguir adiante mantém o desconforto no grupo;
- **Coagindo:** responsabilizar uma das partes pelo conflito e coagi-la a ceder reduz a confiança e respeito entre os membros do grupo.

A negociação e a busca por uma solução satisfatória para o grupo respeitando a individualidade, a diversidade e principalmente o objetivo comum são fundamentais para o gerenciamento de conflitos. Podemos citar um "Modelo de Resolução de Problemas" (CURITIBA, 2002) que consiste em quatro perguntas básicas:

1. O que se passa por aqui? - É a identificação e reconhecimento do conflito;
2. Por quê? - É o passo para se explicar os pontos de discordância, os motivos e evitar a instalação de uma situação semelhante que traga o conflito novamente;
3. O que podemos fazer? - É o fortalecimento do processo participativo em que os integrantes podem opinar e buscar uma solução para o conflito considerado;
4. E se não funcionar? - É a avaliação coletiva do processo e a corresponsabilização por pensar e pôr em prática estratégias opcionais/alternativas.



# Situações vivenciadas em conselhos gestores

## - estudos de caso

Nesta seção são trazidos alguns estudos de caso de conflitos identificados em conselhos gestores de APAs em diversos locais do Brasil. A proposta é que os problemas identificados na dinâmica desses conselhos sirvam de exemplo e ponto de atenção para eventuais conflitos que possam surgir (ou já existam) no Conselho Gestor da APA de Guadalupe e impulsionem a busca por melhorias.

### APA da Barra do Rio Mamanguape

A APA da Barra do Rio Mamanguape é uma UC federal localizada no norte do estado da Paraíba, entre os municípios de Rio Tinto, Lucena, Marcação e Baía da Traição, e abrange território continental, estuarino e marinho.

Seu Conselho Consultivo foi instituído em 25 de maio de 2005, por meio da Portaria do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) n. 34.

Soares, Miranda e Mourão (2020) estudaram a dinâmica do conselho dessa APA e relataram algumas situações observadas. Veremos alguns pontos identificados pelos autores.

- Embora o conselho seja paritário (ou seja, inclua de forma equilibrada representantes do poder público e da sociedade civil), foi observada **maior frequência de participação nas assembleias do conselho dos representantes do poder público**, grupo que compreende bem a função do conselho, o seu papel e sua importância nas reuniões e nas tomadas de decisões, algo nem sempre entendido com clareza por outros representantes.
- Há uma **super-representação do setor sucroalcooleiro**, ou seja, esse setor é representado por quatro conselheiros de assentos diferentes. Essa situação já foi relatada em outros estudos, como o de Scardua e Bursztyn (2003), que mesmo conselhos paritários podem não ser de fato representativos, já que por vezes existem representantes comprometidos com os interesses de outros setores.
- Os próprios conselheiros indicaram problemas por eles identificados: uso de linguagem rebuscada e de difícil entendimento, veículos de comunicação e informação ineficientes, imposição de temas/pautas pelo ICMBIO (não dando a devida atenção a questões trazidas) e resistência de incorporar demandas sociais, baixa transparência nas decisões e ações da UC, falta de sentimento de pertencimento dos conselheiros (que gera desinteresse) e reuniões muito burocráticas.

Quanto ao ponto ligado ao uso de **linguagem rebuscada e de difícil entendimento**, os autores do estudo apontam que isso gera distanciamento e favorece a evasão de conselheiros,



especialmente aqueles com baixo nível de instrução. Se por um lado é muito positivo que representantes com alto grau de escolaridade participem do conselho e tragam qualidade técnica às discussões, é fundamental a participação das comunidades locais e a valorização de suas visões e percepções.

Em relação ao problema dos **veículos de comunicação ineficazes**, esse assunto diz respeito não só à comunicação entre os conselheiros, algo que melhorou bastante com o uso das redes sociais, email, whatsapp, facebook, etc, mas principalmente à comunicação do conselho com as comunidades locais. Embora seja responsabilidade de todos os representantes a ponte entre o conselho e as comunidades, entende-se que algumas ferramentas podem ajudar muito nessa comunicação, como: uso de rádios comunitárias, carros de som, reuniões em diferentes locais e uso das redes sociais, por serem eficientes ferramentas na propagação de informações, fazendo com que cheguem em tempo hábil às comunidades.

Quanto à **imposição de temas/pautas** pelo ICMBIO, este é um problema com dois pontos de vista diferentes. Por um lado, conselheiros enxergam que os temas das reuniões são definidos de forma verticalizada (de cima para baixo) e a tomada de decisão é centralizada. Por outro lado, o ICMBIO contrapõe essa visão e afirma que a definição das pautas/temas é por vezes centralizada devido à postura passiva do conselho (a secretaria executiva abre para sugestões de pauta nos canais de comunicação do conselho, como whatsapp, mas poucos respondem).

### **APA da Ilha do Combu**

A APA da Ilha do Combu é uma UC localizada no estuário amazônico, em Belém, Estado do Pará. Um estudo analisou o processo de gestão compartilhada dessa APA entre 2006 e 2013, que possui conselho gestor deliberativo (CIRILO e ALMEIDA, 2015) e apontou que a gestão não foi eficiente por diferentes problemas: **falta de iniciativa da maioria dos conselheiros; falta de preparo técnico por parte de representantes da sociedade civil e de credibilidade nas instituições públicas; excesso de burocracia e morosidade na resolução de questões administrativas.**

Destaca-se ainda uma **baixa frequência dos membros do conselho nas reuniões** de uma forma geral e uma maior participação dos representantes do poder público em relação aos representantes da sociedade civil, algo que já vimos no caso anterior, da APA da Barra do Rio Mamanguape.

Também foi relatada **falta de motivação por parte dos conselheiros**, devido aos problemas de planejamento e gestão enfrentados pela APA, dentre os quais a dificuldade de finalizar a elaboração do plano de manejo, a não conclusão da base administrativa da gerência da APA e não conclusão da implantação de estrutura de apoio para as atividades turísticas e da elaboração de programas de educação ambiental e fiscalização, conforme apontam Cirilo e Almeida (2015).

Para reduzir esse problema, é preciso compreender que os resultados das políticas públicas e das ações desenvolvidas costumam demorar para aparecer. Assim, não se deve buscar somente soluções rápidas para todos os problemas sociais e econômicos enfrentados, mas sim ter uma visão de médio a longo prazo.



## **APA Itupararanga**

Em um estudo sobre os processos de governança na APA Itupararanga (VIEIRA, 2011), localizada na área da bacia de drenagem da represa de Itupararanga, entre a Região Metropolitana de São Paulo e Sorocaba, o tema da legitimidade e voz na tomada de decisão foi um assunto abordado e que traz reflexões interessantes.

A prática de disseminação de informações por parte da sociedade civil em relação ao que é debatido no âmbito do conselho é algo ainda em construção e depende do grau de organização de cada entidade que compõe o conselho. É preciso fortalecer as entidades da sociedade que fazem parte do território.

O que se observa é que os conselheiros representantes da sociedade civil nem sempre levam às suas respectivas entidades os assuntos e informações debatidos no conselho, algo que seria fundamental para garantir controle social sobre o que está sendo decidido. Essa situação está ligada ao grau de organização e amadurecimento institucional de cada entidade. Por vezes, há ONGs cujos membros se comunicam majoritariamente por email e nem sempre os assuntos do conselho da APA entram na pauta das reuniões da organização.

## **APA Bororé-Colônia**

O Conselho da APA Bororé-Colônia, uma UC localizada em uma zona rural do Município de São Paulo (SP) e criada em 2006, foi objeto de um estudo em 2015 sobre seu processo de governança (CASTRO, 2015).

Dentre os diversos problemas/desafios encontrados, destacam-se alguns que podem servir de alerta e aprendizados para a APA de Guadalupe:

- Há pouca renovação nos assentos dos representantes da sociedade civil e desinteresse na vida política, ou seja, são sempre as mesmas instituições que ocupam as cadeiras do conselho;
- Há o desafio de que os representantes da sociedade civil de fato reflitam os interesses das comunidades/pessoas representadas;
- Existe um baixo nível de confiança entre os diversos atores que fazem parte do conselho, algo que seria muito importante para articular soluções para o território a partir das diferentes visões e vozes;
- Outro problema recorrente é a falta de comunicação, tanto entre o conselho e os habitantes da APA quanto entre o conselho e os órgãos governamentais. Esse desafio é algo recorrente em muitas UCs e algo que precisa ser visto com atenção.

Agora, reflita: quais desses conflitos/problemas mencionados nos estudos de caso ocorrem no âmbito do Conselho da APA de Guadalupe? Há outros conflitos na APA além desses que foram mencionados? Que ações/attitudes poderiam ajudar a reduzir esses conflitos/problemas?.



## Referências bibliográficas

ALEDO, A.; MAÑAS, J. J. Troca de saberes: Participação na gestão de risco. In: SULAIMAN, S. N.; JACOBI, P. R. (org). Melhor prevenir: olhares e saberes para redução de riscos de desastres. SP: IEE-USP, 2018, p. 30-37.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, p. 543–571, 2008.

CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE GUADALUPE. Regimento Interno. 07 nov. 2021. Disponível em: [http://www2.cprh.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Regimento-APA-GUADALUPE-07\\_11\\_12.pdf](http://www2.cprh.pe.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Regimento-APA-GUADALUPE-07_11_12.pdf)

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000; Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002; Decreto nº 5.746, de 5 de abril de 2006. Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas: Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Brasília: MMA, 2011. 76 p.

CASTRO, J. F. de. A governança no conselho gestor da Área de Proteção Ambiental Bororé-Colônia, no extremo sul do município de São Paulo. 2015. 171 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em [http://meioambiente.am.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Caderno\\_2\\_-\\_ARPA.pdf](http://meioambiente.am.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Caderno_2_-_ARPA.pdf)

CASTRO, I; SALLES, M.A.. Aprendizados com conselhos gestores das unidades de conservação no Programa ARPA / Isabel Castro e Maria Alice Salles Moura; realização Programa Áreas Protegidas da Amazônia e Cooperação Técnica Alemã. Brasília: MMA, 2009.

CIRILO, B. B.; ALMEIDA, O. T. O Conselho Gestor da Área De Proteção Ambiental da Ilha do Combu e a Experiência da Gestão Compartilhada. **Revista de Estudos Sociais**, n. 34, v. 17, 2015.

CURITIBA, Prefeitura Municipal. Modelo colaborativo: experiência e aprendizados do desenvolvimento comunitário em Curitiba. PM de Curitiba; GETS - Grupo de Estudos do Terceiro Setor; United Way of Canada - Centraide Canada. Curitiba: Inst. Mun. de Administração Pública, 2002. Disponível em: <<https://silo.tips/download/prefeitura-municipal-de-curitiba-gets-grupo-de-estudos-do-terceiro-setor-united>>. Acesso em: 12/12/2021.

JACOBI, P. R. Governança da água no Brasil. In: RIBEIRO, W. (Org). Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar. São Paulo: Annablume, 2009.

JACOBI, P.R. Governança Ambiental e práticas participativas. In: JACOBI, P. R. (coord.) **Aprendizagem social e unidades de conservação: aprender juntos para cuidar dos recursos naturais**. São Paulo: IEE/PROCAM, 2013, 94p.

JACOBI, P. R. (coord.) **Aprendizagem social e unidades de conservação: aprender juntos para cuidar dos recursos naturais**. São Paulo: IEE/PROCAM, 2013, 94p.

MISATO, M.; XAVIER, L.; ESTANCIONE, L; ASSIS, L; BEU, S. Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e seus Conselhos Gestores: palco da gestão e do aprendizado. In: JACOBI, P. R. (coord.) **Aprendizagem social e unidades de conservação: aprender juntos para cuidar dos recursos naturais**. São Paulo: IEE/PROCAM, 2013, 94p.



MMA/ICMBIO. Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais. 2014, disponível em <https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/guia-conselhos-2014.pdf>

MMA - Ministério do Meio Ambiente. Fortalecimento comunitário em unidade de conservação : desafios, avanços e lições aprendidas no Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) [recurso eletrônico] / Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade, Programa Áreas Protegidas da Amazônia. – Brasília, DF: MMA, 2018.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**. Brasília, v.18, n.1/2, 2003. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/se/a/GpcvvhF9ZZM3mBTnrjsD94gN/abstract/?lang=pt#:~:text=A%20vulnerabilidade%20institucional%20de%20v%C3%A1rios,de%20uma%20pol%C3%ADtica%20ambiental%20efetiva](https://www.scielo.br/j/se/a/GpcvvhF9ZZM3mBTnrjsD94gN/abstract/?lang=pt#:~:text=A%20vulnerabilidade%20institucional%20de%20v%C3%A1rios,de%20uma%20pol%C3%ADtica%20ambiental%20efetiva.). Acesso em: 20 de novembro de 2021.

SOARES, L. M. O.; MIRANDA, G. E. C.; MOURÃO, J. S. Uma análise empírica do modelo de gestão praticado em Unidade de Conservação de Uso Sustentável. **Soc. Nat.** | Uberlândia, MG | v.32 | p.472-483 | 2020| ISSN 1982-4513

PALMIERI, R.; VERÍSSIMO, A. Conselhos de Unidades de Conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento. Piracicaba: Imaflora, SP; Belém: Imazon, PA, 2009. 95p.

PERNAMBUCO. Decreto 21.135, de 16 de dezembro de 1998. Aprova o zoneamento ecológico-econômico e cria o Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental - APA de Guadalupe, estabelece mecanismos de gestão ambiental e, dá outras providências.

PERNAMBUCO. Lei nº 13787 de 08/06/2009. Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza – SEUC, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências. Publicado no DOE - PE em 8 jun 2009.

TORO A., J. B.; & WERNECK, N. M. D. Mobilização Social: Um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

VICTOR, C. Mensagem compartilhada: Comunicação de risco de desastre. In: SULAIMAN, S. N.; JACOBI, P. R. (org). Melhor prevenir: olhares e saberes para redução de riscos de desastres. SP: IEE-USP, 2018, p. 72-75.

VIEIRA, A. J. N. L. **Processos de governança em Áreas de Proteção Ambiental Análise a partir do Conselho Gestor da APA Itupararanga** – SP. 2011. 183f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Física Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.



ÁREA DE PROTEÇÃO  
AMBIENTAL DE  
**GUADALUPE**