

POSSIBILIDADES E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DE CONFLITO AMBIENTAL: o conselho gestor em unidade de conservação*

Cristina Teixeira
Marcelo Limont

Resumo

Este artigo reflete sobre algumas possibilidades e limites da participação da população local na gestão de conflito ambiental em unidades de conservação por intermédio do Conselho Gestor instituído pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Para isto, apresenta a experiência pioneira do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba, localizada no litoral norte do Paraná.

Palavras-chave

Conselho Gestor. Participação Social. Gestão Ambiental.

LIMITS AND POSSIBILITIES FOR THE ENVIRONMENTAL CONFLICT MANAGEMENT SOCIAL PARTICIPATION: the management council in conservation units

Abstract

This article works on some possibilities and limits of the local population's participation in the environmental conflict meaning in the conservation units through the Management Council implanted by the National System of Conservation Units (SNUC). In order to do so, the pioneering experience of Management Council of the Environmental Protection Area of Guaraqueçaba (northern littoral of Paraná) and its relation with the environmental conflict that exists there, will be presented.

. Artigo desenvolvido a partir de comunicação no XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, Recife, 2007.

Keywords

Meaning Council. Social Participation. Environmental Management.

1 Introdução

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) foi instituído em 2000, para definir os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Regulamentado em 2002, trouxe novos parâmetros de gestão para essas unidades. Dentre eles está a determinação da criação de um Conselho de Unidades de Uso Sustentável - dentre elas a Área de Proteção Ambiental (APA) -, nas quais se objetiva "compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais" (Lei nº 9.985/2000, art. 7º, § 2º).¹

A APA é definida como

uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. (Lei nº 9.985/2000, art. 15).

Para implantação da APA, o SNUC exige que haja "[...] um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente [...]" (Lei nº 9.985/00, art. 15, § 5º).

O conselho gestor é um instrumento de participação democrática e representa uma inovação institucional, pois garante a participação de

¹ As Unidades de Conservação (UC) estão classificadas em dois grupos: Unidades de Proteção Integral, das quais fazem parte a Estação Ecológica e o Parque Nacional, que têm como objetivo "preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais" (Lei nº 9.985/2000, art. 7º, § 1º), como a pesquisa e educação ambiental; e Unidades de Uso Sustentável, das quais fazem parte a Reserva Extrativista e a APA, além de seis outras categorias para as quais está prevista a exploração dos recursos naturais em seus limites.

novos atores políticos e o controle social em um processo crescente de redemocratização do Estado (LÜCHMANN, 2002).

A institucionalização de conselho gestor em unidades de conservação com a participação da população local reflete a necessidade da gestão do conflito ambiental que marca a história dessas unidades. Mais precisamente, o conflito entre a proteção ambiental e o uso dos recursos naturais por parte da população que vive nos limites das mesmas (TEIXEIRA, 2004). O conselho gestor, neste caso, é um instrumento da Gestão Ambiental Pública, definida como

um processo de mediação de interesses e conflitos entre diferentes atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído. Este processo define e redefine, continuamente, o modo como estes atores sociais, através de suas práticas, alteram a qualidade do meio ambiente e também como se distribuem os custos e os benefícios decorrentes de suas ações. (QUINTAS, 2005, p. 125).

Passados alguns anos da regulamentação do SNUC, indaga-se sobre os resultados relacionados à participação da população local na gestão de unidades de conservação. Participação entendida como um processo "[...] mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada" (BORDENAVE, 1983, p. 24). Ela pode ser um objetivo em si, ou um instrumento para alcançar certos objetivos - autopromoção, realização da cidadania, implementação de regras democráticas, controle do poder, controle da burocracia, constituir a cultura democrática (DEMO, 1999, p. 66-79).

Apresenta-se, neste artigo, a pioneira experiência da formação do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (CONAPA) de Guaraqueçaba, localizada no litoral norte do Paraná e criada em 1985.

Com extensão de 313.484 há' e com cerca de 10.500 habitantes', a APA de Guaraqueçaba foi alvo de ações de proteção ambiental antes

² Em seus limites, a APA de Guaraqueçaba abrange todo o município de Guaraqueçaba e pequena parte dos municípios de Antonina, Campina Grande do Sul e Paranaguá.

) Esta aproximação consta do Diagnóstico Participativo realizado pela ONG Mater Natura, em 2006. Este dado foi considerado confiável, pois o município de Guaraqueçaba possui 7.733 habitantes, mas os demais municípios com áreas incluídas na APA possuem população

mesmo de sua criação (TEIXEIRA, 2004). Por um lado, ela ocupa uma área caracterizada pela necessidade de conservação, decorrente de tentativas de exploração de seu meio natural. considerado privilegiado por ser um dos maiores complexos estuarinos do mundo e um dos principais remanescentes da Floresta Atlântica. Por outro lado, possui em seus limites uma população distribuída em comunidades de pescadores e de pequenos agricultores, parte significativa dela ainda classificada como população tradicional, cujas condições sociais e materiais de existência indicam a necessidade de desenvolvimento local. Conservação e desenvolvimento constituem o eixo do conflito ambiental ali desencadeado desde a imposição das primeiras restrições de uso dos recursos naturais, que **envolve** legislação federal e estadual. além da criação de unidades de conservação (MIGUEL, 1997; TEIXEIRA, 2004).

Neste artigo, pretende-se apresentar algumas reflexões sobre a participação da população local na gestão da APA de Guaraqueçaba, através do CONAPA, em suas possibilidades e limites para enfrentar democraticamente o conflito ambiental em **questão**.

2 A participação na gestão de unidades de conservação

O conflito entre proteção e uso dos recursos naturais acompanha a constituição de áreas protegidas ocupadas (TEIXEIRA, 2004). Para gerir os conflitos, que chegam a ameaçar a conservação. objetivo principal das áreas protegidas. a participação da população local nas decisões sobre suas práticas materiais foi sendo lentamente incorporada nas propostas de gestão de unidades de conservação. ao longo dos anos 1990 (ARRUDA, 2000).

2,1 Os antecedentes da participação da população local na APA de Guaraqueçaba

Na APA de Guaraqueçaba, a iniciativa de constmnr canais de participação **envolvendo** outros agentes na sua gestão, além do órgão

superior (Paranaguá: 133.756 hab, Antonina: 17.583 hab e Campina Grande do Sul: 35.269 hab). segundo dados do IBGE de 2007 in <ibge.gov.br/home/estatistalpopulacao/contagem2007!PR.pdf>. contribuindo assim. significativamente, com o seu povoamento.

ambiental por ela responsável, é anterior à instituição de conselhos e nos remete à sua criação.

Algumas tentativas de envolver a população local em processos participativos foram realizadas nos anos 1980. De caráter esporádico, localizado, provocadas por diferentes atores e relacionadas a outros fatores que não a gestão ambiental, como a questão fundiária, estas iniciativas não enfrentaram o conflito resultante das restrições ao uso dos recursos naturais pela população local, impostas por mais de uma instância reguladora: o órgão ambiental federal e o órgão ambiental estadual (MIGUEL, 1997; MIGUEL, ZANONI, 2003; TEIXEIRA, 2004).

O órgão gestor da APA - inicialmente a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) do governo federal e, a partir de 1989, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)⁴ – formou grupos de trabalho para a implantação da mesma. Porém, estes não contavam com a participação de representantes das comunidades de pescadores e pequenos agricultores locais. O Grupo Executivo (GAT), composto de representantes das principais instituições atuantes em Guaraqueçaba, foi formado em 1984 para criar a APA e estabelecer suas diretrizes. O Grupo Integrado de Gestão Ambiental (GIGA), organizado em 1996, analisou e propôs soluções para os principais problemas da APA (fiscalização, roças clandestinas, coleta de palmito, queimadas, desmatamento, etc.). Este foi constituído basicamente pelas prefeituras dos municípios pertencentes à APA, por ONGs e técnicos de órgãos estaduais, além de representantes de algumas universidades paranaenses.

Durante os anos 1990, a participação da população local foi considerada em alguns projetos de desenvolvimento localizados em algumas comunidades, realizados por ONGs em parcerias com instituições públicas. Neste caso, a participação limitou-se às ações desenvolvidas nestes projetos (TEIXEIRA, 2004).

No início dos anos 2000, através da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Paraná (SEAB) e de uma ONG ambientalista, foi instituído um canal de manifestação dos descontentamentos e interesses da

⁴ A gestão da APA federal foi realizada em parceria com o órgão ambiental do estado do Paraná, que estava presente na região antes da criação desta APA, até meados dos anos 1990 (TEIXEIRA, 2004).

população local em relação aos problemas existentes na APA, especialmente a conservação: o Diagnóstico Rural Participativo. Também neste caso, não há uma vinculação direta com a gestão da APA realizada pelo IBMA (TEIXEIRA, 2004).

Esse mesmo período caracterizou-se por uma mudança de rumo do processo de proteção ambiental na APA de Guaraqueçaba. Condicionaram esta mudança o avanço das discussões em torno da ocupação humana em unidade de conservação no Brasil e as exigências feitas por instituições financiadoras de projetos e ações de proteção ambiental em Guaraqueçaba, de inclusão da participação da população local em projetos de conservação e desenvolvimento. Nesse momento, a população local passou a ser não só um elemento a ser controlado em benefício da conservação por parte dos agentes da proteção (órgãos ambientais estaduais, federais e suas ONGs parceiras), mas um fator a ser reconhecido e considerado em seus direitos de participar das decisões relacionadas ao uso dos recursos protegidos. Participação esta que deve ocorrer sob o imperativo da conservação, para a qual a população necessita ser preparada e integrada (TEIXEIRA, 2005).

A partir da determinação do SNUC, a APA de Guaraqueçaba foi a primeira APA a constituir o seu Conselho Gestor, em 2001, instituindo formalmente a participação da população local em seu processo de gestão.

2,2 O conselho gestor e a institucionalização da participação

Os conselhos como instrumentos de participação se desenvolveram no Brasil na década de 1990. São arranjos institucionais que caracterizam as novas possibilidades de relação entre Estado e sociedade civil no âmbito da democracia participativa. Eles constituem um espaço de redistribuição de poder nas decisões sobre questões de interesse público (LÜCHMANN, 2002).

No entanto, deve-se considerar que os conselhos, uma vez instituídos, não garantem, por si sós, a redistribuição efetiva de poder (LÜCHMANN, 2002). Segundo Gohn (2001, p. 108), além da função de constituição de uma gestão democrática e participativa, os conselhos podem desempenhar o papel de "[...] estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas [...], ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos". Ou seja, mesmo abrindo a possibilidade de

participação daqueles anteriormente excluídos de um processo de gestão, participar da gestão não significa, necessariamente, compartilhar o poder (DAGNINO, 2004).

Os conselhos gestores em UCs instituem uma participação da população local provocada e dirigida por agentes externos, aos quais é concedida parte do poder de influência nas decisões relativas à gestão ambiental.

De forma geral, a participação pode ser analisada sob diferentes aspectos: forma, grau de controle de decisão e nível de participação (BORDENAVE, 1983; HERNÁNDEZ, 1996; PATEMAN, 1992). Também são objeto de análise seus princípios e fatores condicionantes: as qualidades pessoais das lideranças, os princípios que orientam a participação e a estrutura social, que pode chegar a impedir a participação, além dos obstáculos, forças potenciais e instrumentos que condicionam a participação social, tais como o conhecimento da realidade, a organização da sociedade civil, a comunicação e a educação para a formação da cidadania e o acesso aos recursos (BORDENAVE, 1983; DEMO, 1999; HERNANDEZ, 1996).

Em relação ao nível de participação, ele pode variar de simples informação sobre decisões tomadas até a autogestão, na qual o grupo determina seus objetivos, seus meios e mecanismos de controle, sem referência a uma autoridade externa. Os níveis intermediários se referem à consulta, recomendação, co-gestão e delegação, através da qual os administrados têm autonomia para decidir em certos campos e jurisdições. Pateman (1992, p. 95-98) define três situações de participação: a "pseudoparticipação", quando há somente consulta sobre um assunto por parte das autoridades, ou seja, a participação limita-se a endossar uma decisão já tomada; a "participação parcial", onde muitos tomam parte no processo, mas só uma parcela decide de fato; e a "participação plena", situação na qual cada grupo de indivíduos tem igual influência na decisão final. O CONAPA se insere na categoria de participação parcial, ficando as decisões finais a cargo do IBAMA.

Os conselhos articulam esferas de abrangência distintas (municipal, estadual, federal) e com temáticas diferenciadas (da mulher, da saúde, do meio ambiente, etc.). Variam, também, as formas de organização interna (múltiplos, paritários), além do alcance do poder de decidir sobre os seus assuntos (deliberativo, consultivo e de assessoria) (LÜCHMANN, 2002).

O fato dos conselhos se institucionalizarem como canais de comunicação entre Estado e sociedade civil, por si só, não garante a participação democrática. As dificuldades enfrentadas relacionadas ao efetivo exercício de participação democrática e ao seu alcance fazem com que os conselhos tenham "[...] uma baixa capacidade propositiva, executando um reduzido poder de influência sobre o processo de definição das políticas públicas" (TATAGIBA apud LÜCHMANN, 2006, p. 24).

Análises de experiências de conselhos no Brasil (LÜCHMANN, 2002; TATAGIBA, 2005; VASCONCELOS, 2007) identificam avanços em relação ao alcance da participação e pontos de estrangulamento, como a não garantia de efetivação das decisões tomadas nestes conselhos e a desigualdade de níveis de participação entre os conselheiros decorrente dos distintos graus de acesso aos recursos ou instrumentos que potencializam a participação (GOHN, 2005). Ao tratar sobre este último aspecto, Lüchmann (2002, p. 24) observa que, em geral,

as deliberações são conduzidas por gestores públicos que, além de apresentarem maior nível de renda e escolaridade, contam com uma maior quantidade de outros recursos, a exemplo da competência técnica da capacidade de obter maior informação e maior penetração dos aparatos institucionais.

Os conselhos de unidades de conservação não se propõem a ser instrumentos de autogestão ou de participação plena. Todavia, eles abrem caminho para a participação da sociedade civil em questões cujas decisões eram exclusividade do Estado. No caso do CONAPA, ver-se-á através de alguns indícios de seus resultados como esta participação está se realizando.

2.3 O SNUC e a institucionalização da participação na gestão de unidades de conservação

O SNUC institucionalizou a participação da população local na gestão das unidades de conservação através do conselho gestor. Segundo Leitão (2002, p. 75), dentre os debates que precederam a sua elaboração "[...] a discussão sobre pessoas em UC [unidades de conservação] foi, de

longe, o tema mais polêmico", sendo que "[...] o grande impasse residia no que fazer com as unidades de conservação então existentes e já há muito ocupadas", como era o caso da APA de Guaraqueçaba (MIGUEL, 1997).

A perspectiva de conservação adotada pelo SNUC5 contempla o uso sustentável dos recursos naturais, fixa o desenvolvimento sustentável como objetivo a ser alcançado pela APA e determina a participação da população local na sua gestão. Estabelece a proteção dos "[...] recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente" (Lei n° 9.985/2000, art. 4°, XII I)6. Em relação à população local, determina ainda que as suas condições e necessidades devem ser consideradas "[...] no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais" (Lei n° 9.985/2000, art. 5°, IX).

Ao estabelecer as diretrizes para garantir a participação da população local na gestão das unidades de conservação, o SNUC institui a formação de um conselho, consultivo ou deliberativo, sendo este último somente para a Reserva Extrativista e para a Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Além do conselho, o SNUC prevê a participação da população local na criação das Unidades de Uso Sustentável, dentre elas a APA, na forma de consulta pública (Lei n° 9.985/2000, art. 22, § 2°).

O principal desafio da criação dos conselhos gestores está na proposição de uma gestão participativa a partir da prioridade na gestão de unidades de conservação: a conservação ambiental. Nesta perspectiva, a população tende a ser considerada sob o prisma do uso dos recursos naturais (LEITÃO, 2002, p. 77), no qual o risco da "naturalização" das questões sociais no processo de gestão de unidades de conservação é iminente (TEIXEIRA, 2005). Os problemas colocados para a gestão da APA, como o desenvolvimento local, devem ajustar-se à conservação. O conselho gestor incorpora esta determinação.

⁵ O SNUC define conservação como "[...] o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral." (Lei n° 9.985, art. 2°, II).

⁶ Lei federal que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

3 O Conselho Gestor da APA de Guaraqueçaba

No início de 2002, antes da regulamentação do SNUC, a APA já havia iniciado a criação de um conselho deliberativo, a partir de portaria. Segundo o chefe da APA naquele período, a opção pela categoria deliberativa foi justificada pela necessidade de seus membros poderem, de fato, decidir sobre a gestão da APA, reduzindo os conflitos em torno do uso dos recursos naturais. Para isto, seria necessário tomar legítima a representação das comunidades locais, até então excluídas enquanto ator político dessa gestão (TEIXEIRA, 2004).

Convém ressaltar que nesse período o IBAMA incorporou novos servidores, os quais passaram a fazer parte da gestão da APA de Guaraqueçaba, até então gerida apenas por um chefe. Este incremento na equipe gestora, aliado ao trabalho conjunto com outros atores sociais que atuavam na região, especialmente ONGs ambientalistas, um consultor autônomo e os técnicos do Núcleo de Educação Ambiental do IBAMA-PR, potencializou as ações de implantação do Conselho na APA.

3.1 Implantação e consolidação do CONAPA: procurando efetivar a participação

A formação do CONAPA foi marcada por dois grandes momentos distintos: o primeiro foi o período de instalação, que ocorreu de dezembro de 2001 a dezembro de 2003; o segundo, de 2003 até os dias atuais, caracteriza o desenvolvimento do Conselho enquanto espaço público de participação.

Em dezembro de 2001 o IBAMA organizou a primeira oficina de trabalho para formação do CONAPA, com o objetivo de estabelecer estratégias de mobilização e sensibilização dos participantes para o início de sua constituição.

Na mobilização, realizada em 2002, foram identificados os agentes sociais comunitários e governamentais implicados na conservação da APA. Estes agentes foram informados sobre o papel do Conselho, seus objetivos, suas atribuições, seus aspectos legais e sua importância enquanto espaço de participação.

Através de proposta⁷ elaborada pelo IBAMA e de seus atores parceiros, acima citados, o CONAPA iniciava um processo de redução das desigualdades de participação entre seus conselheiros, promovendo o acesso aos recursos necessários à participação, principalmente informação e motivação. Este processo se manifestaria ainda em outras ações de capacitação dos conselheiros realizadas pelo CONAPA nos anos seguintes.

Em relação à população local, anteriormente excluída da gestão da APA, a participação foi definida por representação das comunidades por bacias hidrográficas. Esta opção justificou-se pelo fato destas comunidades se encontrarem dispostas ao longo dos rios e pela necessidade de potencializar os esforços de mobilização. Além da representação de oito bacias, a sede do município contou com dois representantes.

Para o chefe da APA, a mobilização apresentou dificuldade em relação à representação das comunidades, principalmente devido à resistência destas aos agentes da proteção ambiental (órgãos ambientais, ONGs e Polícia Militar), considerados "inimigos".

A resistência foi encontrada também no poder municipal local. Apesar do ICMS ecológico⁸ recebido, este criticava as ações de ONGs ambientalistas e da fiscalização ambiental, considerando-as rigorosas e capazes de impedir o desenvolvimento local, como, por exemplo, por meio do bloqueio à construção de estradas de grande porte (TEIXEIRA, 2004).

Na fase de formalização do CONAPA, em 2003, iniciou-se a discussão sobre o tema da gestão participativa na APA, efetuada por intermédio do Curso de Capacitação para Formação do Conselho Deliberativo da APA

⁷ Esta proposta teve como referência conceitual e técnica a legislação (SNUC). as recomendações dos técnicos da Diretoria de Ecossistemas (DIREC-IBAMA) de Brasília. algumas experiências anteriores de constituição de conselhos (por exemplo. da Área de Proteção Ambiental Cananéia-Iguapé-Peruíbe, de abril de 2002 e do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, de agosto de 2002), os trabalhos de formação dos Acordos de Pesca (principalmente na Amazônia), a importante experiência de atuação das ONGs na região e os trabalhos de mobilização comunitária vivenciados pelos Núcleos de Educação Ambiental (NEAs).

⁸ A Constituição do Estado do Paraná de 1988 estabeleceu que 5% dos 25% da arrecadação do ICMS destinados ao Fundo de Participação dos Municípios deveria ser repartido entre os municípios com áreas de proteção ambiental, procurando compensá-los das restrições ambientais que, em princípio, prejudicariam o seu desenvolvimento. instituindo, assim, o ICMS Ecológico.

de Guaraqueçaba. Neste curso foram realizadas oficinas com os agentes comunitários para diminuir a desigualdade de condições de participação e reduzir a distância entre os conselheiros no processo de comunicação necessário ao Conselho. Em seguida, as comunidades indicaram seus representantes no Conselho e, posteriormente, foi realizado um curso com os representantes, tanto das comunidades quanto institucionais, objetivando a definição do regimento interno.

Na fase de consolidação do Conselho, encerrada em 2003, o seu regimento foi concluído, definindo-o como um conselho deliberativo. Porém, uma determinação da Procuradoria do Ministério do Meio Ambiente (MMA) adotada pela Diretoria de Ecossistemas do IBAMA estabeleceu que os conselhos de APAs seriam consultivos. Após discussão entre as posições favoráveis e contrárias à determinação, o CONAPA enviou uma contestação à decisão do MMA.

Consultores do IBAMA e conselheiros elaboraram um Projeto de Fortalecimento da *Gestão* Participativa na APA, aprovado em 2003 pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). O projeto previa ações de capacitação dos conselheiros em ferramentas de gestão participativa, além de diálogos com a juventude e lideranças locais, no sentido de fomentar o exercício de cidadania e de reconhecimento da realidade local (APA, cultura tradicional, etc.). Em 2005 foram realizados a Gincana de Integração com os moradores da APA e o 10 Seminário de Integração da APA de Guaraqueçaba, no qual foi elaborado o Plano de Ação e a Agenda de Prioridades para a APA.

O CONAPA entrou, então, na sua fase de desenvolvimento, que objetivou, segundo depoimento de um técnico do IBAMA: articular apoio político e institucional para a consolidação da APA; garantir a equidade entre o respeito e desenvolvimento do ser humano e a conservação da natureza; desenvolver ações para a melhoria socioeconômica dos moradores da APA; promover a integração institucional da região e garantir a participação efetiva dos diferentes agentes envolvidos com a implantação da APA.

Ainda em 2005, o CONAPA indicou coordenadores das câmaras técnicas criadas pelo Conselho Regional de Desenvolvimento Rural, Pesqueiro e do Artesanato do Litoral Paranaense (CORDRAP), que auxiliam a coordenação executiva do Conselho na construção contínua do Plano

Territorial de Desenvolvimento Eco Sustentável." Estas câmaras possuem o caráter de produção de informação e conhecimento sobre dimensões importantes da gestão da APA, caracterizando a idéia de instrumentalização técnica e científica do Conselho na tomada das decisões.

Atualmente o CONAPA conta com 36 conselheiros, com a proporção de um terço para cada categoria de representação: a comunidade, o setor público e a sociedade civil organizada (ONGs, universidades e setor privado).¹⁰

3.2 De "inimigos a companheiros"

Observa-se, nos depoimentos de conselheiros e técnicos do IBAMA registrados em documentário (DEMOCRACIA..., 2006), que eles reconhecem o conflito entre conservação e uso dos recursos naturais que marcou a história da proteção ambiental em Guaraqueçaba. Reconhecem, também, dentre as causas deste conflito, a maneira impositiva como foram estabelecidas as restrições de uso pela legislação ambiental em geral e pela APA, excluindo a população local da expressão de um "saber tradicional" e/ou de envolvimento com a determinação da nova forma de se utilizarem os recursos sob o imperativo da conservação.

⁹ Câmara Técnica de Infra-Estrutura, de Pesca, de Conservação e de Atividades Produtivas Rurais e dois Grupos de Trabalho (Comunicação e Educação Ambiental).

¹⁰ Em dezembro de 2007, além do **Chefe** da Área de Proteção Ambiental Guaraqueçaba, o CONAPA contava em sua composição com um representante dos seguintes segmentos: Parque Nacional do Superagüi, Estação Ecológica de Guaraqueçaba, Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Conselho do Litoral, Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), prefeituras de Guaraqueçaba, Paranaguá, Antonina e Campina Grande do Sul, Secretaria de Estado da Cultura, Secretaria Estadual de Turismo, Federação das Colônias de Pescadores do Paraná, Federação dos Agricultores do Paraná, Federação do Comércio do Paraná, EMATER Paraná, Universidade Federal do Paraná, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, as ONGs Sociedade de Proteção da Vida Silvestre (SPVS), Mater Natura e Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ), Rede PROUC, Batalhão da Polícia Ambiental do Paraná, Comunidade Guarani, Sede do município de Guaraqueçaba; e também com um representante de cada uma das comunidades das seguintes bacias hidrográficas: Rio Guaraqueçaba, Rio Serra Negra, Rio Tagaçaba, Rio Faisqueira, Rio Cachoeira, Rios Itaquí e Benito, Rio Itinga e Rio Sebui, além de representante da Comunidade de Ilha Rasa! Medeiros.

A partir de estratégias de reconhecimento da identidade e da importância da população local na APA, esta passou a manifestar seus descontentamentos e interesses por intermédio de seus representantes no Conselho. Conforme depoimentos, estes consideram que foram acolhidos e ouvidos pelos demais conselheiros, dentre eles, administradores, técnicos, cientistas:

Agente pode se sentar junto com os órgãos, né, ambientais, a gente pode falar e eles nos ouvir; existe um fórum de debate, o indivíduo tem voz, ele tem um representante da comunidade, ele pode chegar e expressar as suas satisfações, as suas insatisfações, as suas necessidades, as suas carências, abertamente, onde que tá todas as instituições ali ao redor ouvindo, (DEMOCRACIA... 2006).

Inicialmente, a inserção da participação da população local na gestão da APA se deu sob o signo da manifestação dos conflitos, revelados na animosidade entre os conselheiros durante as primeiras reuniões do Conselho. Porém, segundo depoimentos de seus participantes, esta animosidade foi substituída por um comportamento amistoso. O conselheiro da ONG parceira do IBAMA na gestão da APA relata que "[...] havia um desconforto muito grande com a presença de agentes representantes das diferentes áreas e agora, depois de dois anos...". O mesmo é constatado por representantes da população local: "[...] até mesmo aquelas questões mais polêmicas, mais contraditórias, já não tinha mais aquela agressividade das reuniões iniciais." Para um ex-chefe da APA: "Num primeiro momento, todos nós tínhamos conceitos estigmatizados em instituições e era um tratamento de adversários mesmo e, às vezes, até de inimigos. E hoje, os antigos inimigos são companheiros e hoje estão definindo mecanismos comuns de ação." (DEMOCRACIA..., 2006, grifo nosso).

Observa-se que os agentes da proteção ambiental também precisaram ser capacitados para a gestão participativa. Os princípios da participação social foram introduzidos, também, na estrutura do IBAMA. Segundo técnico do Instituto envolvido com a organização do CONAPA, este processo é considerado como um "aprendizado" para a instituição, que internalizou os seguintes aspectos: a necessidade de tomar legítima a representação das

comunidades locais, da maneira mais abrangente possível e com identificação e renovação constante de lideranças; a presença do conflito como elemento estrutural do processo de construção e re-construção da realidade social local; os altos custos financeiros da participação; o reconhecimento do conhecimento tradicional da população local como algo a ser resgatado e compartilhado; e, ainda, o processo de gestão de uma unidade de conservação não pode nem deve estar desvinculado de um processo maior de desenvolvimento da região onde ela está inserida.

A representação da população local exigida pelo SNUC na gestão da APA acontece, apesar da resistência resultante dos conflitos estruturais da conservação. Para isto, segundo depoimento de técnico do IBAMA no referido documentário, população local e órgão gestor precisaram "vencer o medo" da aproximação. Por um lado, os agentes da proteção aceitaram a população local na gestão participativa, antes restrita aos representantes do poder público, de ONGs e do conhecimento técnico-científico, considerados os agentes competentes para a gestão da conservação. Por outro lado, a população passou a ocupar um espaço no qual a manifestação de seus interesses está garantida nas decisões relacionadas à gestão da APA.

Dentre os assuntos que se tomaram objeto de consulta do CONAPA estão a pavimentação de uma estrada e o licenciamento para um assentamento do Movimento dos Sem-Terra (MST) nos limites da APA. Sem analisar os assuntos em si, por meio deles podem ser observados alguns indícios de como o CONAPA tem produzido suas manifestações sobre questões pertinentes à gestão ambiental da APA.

Em relação à pavimentação da estrada, que vem sendo embargada desde as primeiras ações de proteção ambiental na região (TEIXEIRA, 2004), a discussão foi recorrente nas sessões do CONAPA, desde 2003. A partir dos estudos realizados pela Câmara Técnica de Infra-Estrutura do CONAPA, constatou-se que o pedido para sua pavimentação sequer tinha cumprido as exigências para solicitação de sua autorização, como a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Além disso, a comissão de trabalho verificou que não havia força política e recursos financeiros direcionados para esta obra e não se manifestou a respeito, mantendo a discussão.

O CONAPA se posicionou contrário ao licenciamento para o assentamento de famílias integrantes do MST na APA de Guaraqueçaba,

em 2006. Neste caso, o Conselho incluiu um representante do MST em seu colegiado e, após análise dos impactos sociais e ambientais do assentamento realizada por uma comissão interna, da qual fez parte este representante, um relatório foi apresentado para a votação da posição do CONAPA. Neste evento houve forte pressão política por parte do MST e dos representantes dos órgãos estaduais, favoráveis ao assentamento. Diante do empate, segundo a ata desta sessão extraordinária, a votação teve que ser decidida pela presidência do CONAPA, ocupada naquele momento por um representante de uma comunidade local. Este, assim como a maior parte dos representantes de comunidades, votou contra o assentamento. O fato levou um jornalista a afirmar que o CONAPA

é uma interessante experiência de verdadeira gestão participativa, distante das cortinas de fumaça e da retórica que o uso da palavra "participação" em geral significa. Trata-se de um trabalho sério, hoje referência nacional, que tem mudado de fato o comportamento de indivíduos, o relacionamento entre instituições e ajudado, pouco a pouco, a superar na APA o conflito entre conservação e desenvolvimento. (NOVAES, 2006).

É importante ressaltar que o departamento jurídico do IBAMA emitiu comunicado considerando que, do ponto de vista jurídico, o assentamento poderia ser implantado na APA. O processo que se constituiu sobre o assunto inclui a manifestação do CONAPA, mas ainda está em curso na sede do IBAMA.

Ainda que não tenha sido realizada uma avaliação sistemática e exaustiva da forma como a participação está se efetivando no CONAPA, algumas reflexões sobre os limites da participação podem ser apresentadas, no sentido das "[...] indagações e incertezas em relação aos impactos e alcances deste modelo alternativo de gestão democrática" (VASCONCELOS, 2007, p.639).

4 Avanços e limites da participação da população local através do Conselho Gestor

O mérito do CONAPA está colocado. A ampliação da participação política de novos atores sociais na gestão de assunto público antes restrito ao Estado através de sua "competência técnica", com o reconhecimento institucionalizado por parte do Estado dos interesses da população local no processo de gestão ambiental, foi um avanço significativo para enfrentar o conflito ambiental existente na APA. Além disso, as ações no sentido de reduzir a desigualdade de condições de participação entre os conselheiros permitiram que aqueles anteriormente excluídos da gestão da APA pudessem manifestar seus interesses, colocá-los em discussão e participar de manifestações realizadas pelo Conselho que seriam consideradas nas deliberações finais dessa gestão.

Mas, levando-se em conta que a participação na gestão está em processo, é construtivo pensar nos seus limites e possibilidades. Quando se compara a experiência do CONAPA a outras possibilidades de modelo de participação, como a participação plena, ou então quando ela é pensada à luz da análise e experiência de outros conselhos (LÜCHMANN, 2002; TATAGIBA, 2005; VASCONCELOS, 2007), recomenda-se cautela em relação aos seus resultados. Como foi afirmado anteriormente, abrir possibilidades de participação não é, necessariamente, compartilhar o poder (OAGNINO, 2004) e a gestão democrática e participativa pode se tornar um instrumento de acomodação de conflitos (GOHN, 2001). Assim, as desconfiças em relação às possibilidades do CONAPA se justificam.

A participação instituída pelo SNUC, ao mesmo tempo em que desencadeia e prepara a participação, possui limites estruturais no que se refere ao enfrentamento do conflito estrutural da proteção ambiental na APA de Guaraqueçaba. Estes limites estão relacionados à impossibilidade do CONAPA ser um instrumento de efetiva distribuição do poder de *decisão* sobre a conservação e o desenvolvimento local na forma de "uso sustentável dos recursos naturais".

A participação da população local é de caráter consultivo, com a finalidade de resolver problemas da gestão de uma unidade de conservação, cujo objetivo principal é a conservação da natureza, segundo o SNUC. A instância administrativa, hoje o recém-criado Instituto Chico Mendes,

permanece com o poder de decisão. Os conselheiros subsidiam decisões que ficam à mercê de uma instância superior. Ou seja, a sua estrutura permite que as manifestações resultantes de votação possam não ser aceitas em nome dos interesses da conservação, técnica e cientificamente justificados.

O fato do processo de participação ter sido desencadeado por um agente externo à população não constitui, em si, um problema. O problema não reside no fato deste agente ser o catalisador, mas em ser o “grupo dominante” no conflito estabelecido e fazer valer a conservação conquistada para a APA de Guaraqueçaba.

Como constatado em pesquisa anterior (TEIXEIRA, 2004), o IBAMA e seus parceiros na gestão da APA, apesar de reconhecerem a importância do saber tradicional, da participação local e o rigor da legislação ambiental aplicada àquela região, tinham como referência de ação - inquestionável - a vocação da APA para a conservação, nos moldes em que ali fora institucionalizada. Este princípio não era colocado em questão e sobre ele afirmam-se os conflitos entre os agentes da proteção e a população local. Aparentemente, a participação agora concedida se mantém dentro dos limites do já estabelecido, como indicam os depoimentos dos agentes da proteção: “[...] nunca houve um processo de negociação na criação destas leis, um diálogo onde pessoas pudessem compreender a lei, porque que elas existem, como elas poderiam se adaptar a essa legislação” (grifo nosso).

Para a adaptação, os conselheiros representantes das comunidades locais passaram por um processo de capacitação. Contudo, na perspectiva de incertezas: até que ponto a desigualdade de condições de participação entre os conselheiros foi superada? Até que ponto todos os conselheiros estão capacitados para enfrentar justificativas técnicas ou científicas para as posições apresentadas no Conselho? Até que ponto todos os conselheiros estão capacitados para apresentar suas justificativas fundamentadas em outras formas de racionalidades e de conhecimentos? Até que ponto os conselheiros estão preparados para lidar com interesses privados cujas justificativas se apresentam como de interesse público? Até que ponto os conselheiros são autônomos em suas escolhas?

No caso do CONAPA, já se considera dado um tipo de consenso no qual os grupos em conflito se tomam companheiros em busca de um objetivo comum. Recorrendo à idéia de participação como processo, se este resultado parcial do Conselho não for avaliado, poderá encaminhar o

CONAPA para a "banalização da participação" (DEMO, 1999, p. 20) ou para o que Acselrad (2004, p. 28-29) denomina de "democracia imagética", na qual o consenso estabelecido amistosamente, conseguido pelo trabalho de preparação dos conselheiros para a participação, encobre os conflitos que permanecem latentes, pois as

tecnologias de formação de consenso estão formuladas de modo a caracterizar todo litígio como problema a ser eliminado. E todo conflito remanescente tenderá, conseqüentemente, a ser visto como resultado da carência de capacitação para o consenso e não como expressão de diferenças reais entre atores e projetos sociais, a serem trabalhadas no espaço público.

Como esse aspecto se manifesta no CONAPA, que se propõe a mediar o conflito?

5 Considerações finais

Os obstáculos encontrados para constituição do CONAPA de Guaraqueçaba são resultantes do conflito resultante da proteção ambiental instituída, que regulamenta o uso do meio natural através de legislação federal, estadual e da criação da APA. Eles permanecem, caracterizando as relações entre a sociedade local e os agentes da proteção ambiental, apesar da cordialidade entre eles, construída no CONAPA. Tais agentes são representantes de grupos sociais que se diferenciam na concepção de proteção ambiental, no uso dos recursos, na cultura que fundamenta a sua relação com o meio natural e pela posição ocupada na relação de poder entre si. Em que medida esta desigualdade é enfrentada no CONAPA?

Para responder as questões colocadas anteriormente, no sentido de diagnosticar o verdadeiro estado da arte do CONAPA no que se refere ao protagonismo da população local (GOHN, 2005), faz-se necessário realizar pesquisa sobre aspectos da participação que não foram ainda identificados. Por exemplo, quem fala mais ou quem influencia mais nas reuniões do Conselho? Como são apresentadas as justificativas de posições? Qual a relação hierárquica entre as justificativas consideradas técnicas e científicas e aquelas julgadas fora da racionalidade que sustenta os argumentos da

conservação? As motivações, os interesses, as estratégias dos conselheiros, a relação de poder entre eles no processo de gestão, além de aspectos da conjuntura social e política que condiciona a participação no CONAPA, são passíveis de investigação para identificar o real caminho democrático que este Conselho está seguindo.

Referências

ACSELRAD, Henri. 2004. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: _____ (Org.). *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Fundação Heinrich Böll. p. 23-35.

ARRUDA, Rinaldo S. 2000. "Populações tradicionais" e a proteção. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. São Paulo: Hucitec; NUPAUB-USP. p. 273-290.

BORDENAVE, Juan Diaz. 1983. *O que é participação?* São Paulo: Brasiliense.

DAGNINO, Evelina. 2004. Sociedade civil, participação, cidadania: de que estamos falando? MATO, Daniel (Org.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. p. 95-110.

DEMO, Pedro. 1999. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 4. ed. São Paulo: Cortez.

DEMOCRACIA in natura. 2006. Direção, roteiro e fotografia de Pedro Novaes. Produtora: Cora Filmes. 1 DVO, 23 mino

GOHN, Maria da Glória. 2001. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez.

_____. 2005. *O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONOs e redes solidárias*. São Paulo: Cortez.

HERNANDEZ, Eneiza. 1996. La comunidad como ámbito de participación: un espacio para el desarrollo local. In: MONTERO, M. et al.

(Orgs.). *Participación: ámbitos, retos y perspectivas*. Caracas: CESAP. p. 21-44.

LEITÃO, Sérgio. 2002. Presença humana em unidades de conservação: é possível? In: LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: Instituto Socioambiental; Sérgio Antônio Fabris. p. 73-74.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. 2002. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 8, n. 161, p. 43-79.

_____. 2006. Os sentidos e os desafios da participação. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 42, n. I, p. 19-26.

MIGUEL, Louvois. 1997. *Formation, evolution er transformation d'un systême agraire dans le sud du Brésil (Litoral Nord de l'état du Paraná). Une paysannerie face à une politique de protecion de l'envionennment: chronique d'une mort annoncée*. Tese (Doutorado) - Universitê de Paris/Grignon.

_____; ZANONI, Magda. 2003. Práticas agroflorestais - políticas públicas e meio ambiente: o caso do litoral do estado do Paraná. *Extensão Rural*, Santa Maria, v. S, jan./dez., p. 9-23.

NOVAES, Pedro. 2006. O dia em que a democracia derrotou o MST. *O Garganta de Fogo*. Disponível em: <<http://ogargantadefogo.org/2006/12/02/0-dia-em-que-a-democracia-derrotou-o-mst/>>. Acesso em: 30 fev. 2008

PATEMAN, Carole. 1992. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra.

QUINTAS, José Silva. 2005. *Introdução à gestão ambiental pública*. Brasília: IBAMA.

TATAGIBA, Luciana. 200S. Conselhos gestores de políticas públicas e democracias participativas: aprofundando o debate (Resenha). *Revista de Ciência Política*, Curitiba, n. 25, nov., p. 209-214.

TEIXEIRA, Cristina. 2004. *A proteção ambiental em Guaraqueçaba: uma construção social*. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

__ __ __. 2005. O desenvolvimento sustentável em unidade de conservação: a "naturalização" do social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 51-66.

VASCONCELOS, Ruth. 2007. As incertezas da vivência democrática no espaço institucional dos Conselhos de Gestão Participativa. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2., 2007, Florianópolis. Anais... Florianópolis: UFSC. p. 630-649. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/ruth_vasconcelos.pdf>. Acesso em 30 fev. 2008.