



**ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE**

**ANÁLISE DE UM MODELO EM DESENVOLVIMENTO DE GESTÃO PARTICIPATIVA  
EM CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO  
SUSTENTÁVEL (ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APAS), COMO  
INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Por

**JOSÉ FRANCISCO AZEVEDO JUNIOR**

NAZARÉ PAULISTA/SP, 2011



**ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE**

**ANÁLISE DE UM MODELO EM DESENVOLVIMENTO DE GESTÃO PARTICIPATIVA  
EM CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO  
SUSTENTÁVEL (ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APAS), COMO  
INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Por

**JOSÉ FRANCISCO AZEVEDO JUNIOR**

COMITÊ DE ORIENTAÇÃO

Profa. Dra. SUZANA MACHADO PADUA  
FABIANA PRADO  
MARLENE FRANCISCA TABANEZ

TRABALHO FINAL APRESENTADO AO PROGRAMA DE MESTRADO  
PROFISSIONAL EM CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL COMO REQUISITO PARCIAL À OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE  
EM ECOLOGIA

IPÊ – INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS  
NAZARÉ PAULISTA/SP, 2011

## **Ficha Catalográfica**

Azevedo Junior, José Francisco

Análise de um modelo em desenvolvimento de gestão participativa em conselhos gestores de unidades de conservação de uso sustentável (Áreas de Proteção Ambiental – APA), como instrumento de políticas públicas, 2011. 397 pp.

Trabalho Final (mestrado): IPÊ – Instituto de Pesquisas Ecológicas

1. Gestão Participativa
2. Conselho Gestor
3. Unidade de Conservação
- I. Escola Superior de Conservação Ambiental

## **BANCA EXAMINADORA**

NAZARÉ PAULISTA, 17 DE DEZEMBRO DE 2011.

Suzana Machado Padua

Profa. Dra.

Angela Pellin

Profa. Dra.

Marlene Francisca Tabanez

Profa. Dra.

Neste momento ímpar em minha vida, onde divido minhas alegrias com todos, gostaria de dedicar este trabalho à memória de meus pais: José Francisco Azevedo e Maria Edith Libório Azevedo, pelos exemplos deixados, que hoje balizam e norteiam para a vida e servem como modelo aos meus filhos.

Aos filhotinhos amados Maria Edith, Gabriel e José Francisco Neto, a contribuição do papai para, quem sabe, herdarem um futuro ambientalmente sustentável, socialmente justo, “participativo e democrático”.

A minha linda esposa Carielli, que pacientemente está sempre ao meu lado e junto a mim com muito carinho e amor, participando da construção destes sonhos.

As minhas irmãs, irmão, sobrinhos, sobrinhas, cunhados e cunhada além da Tia/mãe Gilda, pela alegria de compartilhar esta vida com vocês.

DEDICO ESTE TRABALHO ESPECIALMENTE A TODOS VOCÊS.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria inicialmente de agradecer profundamente a oportunidade (arriscaria dizer que única) de participar do Mestrado Profissional em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável, realizado em parceria pelo Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ), Grupo Natura e Instituto Arapyaú.

Aos mestres, que pacientemente nos brindou (e ainda brinda) com sua sabedoria e auxílio.

Aos orientadores que contribuíram para a realização deste trabalho (minha singela contribuição à posteridade); professores (as) Angela Pellin, Cristiane Martins, Fabiana Prado, Marlene Tabanez, Marta Irving, Marcos Ortiz e Suzana Padua, meu muito obrigado a todos.

A realização deste trabalho contou com vários colaboradores, que aqui os reverencio pela ajuda e presteza:

- Aos conselheiros e colaboradores das áreas de proteção ambiental onde estive na figura de gestor entre maio de 2005 até maio de 2011, sem os quais não seria possível realizar esta obra, foi uma experiência extraordinária e uma saudade imensa.
- Ao quadro técnico da Secretaria de Meio Ambiente da Bahia, em especial aos integrantes da Diretoria de Unidades de Conservação, agora “espalhados” por várias outras Diretorias – “apesar de distantes, estamos unidos no mesmo propósito” – obrigado pelos momentos divididos.

- Aos estagiários Davi Costa e Eliana Lima, pela importante ajuda e troca de experiências valiosas.

Aos amigos de turma: Aldeci, Eduardo, Fabiana, Jean, Jeilly, Marcelo, Paulo, Roque e Volney, pelos momentos inesquecíveis, divertidos e especiais em Serra Grande, Nazaré e durante todo o curso.

A todos que direta ou indiretamente compartilharam comigo este sonho, meu MUITO OBRIGADO!

*“Vem, vamos embora, que esperar não é saber, quem sabe faz a hora, não espera acontecer”... (Geraldo Vandré)*

## SUMÁRIO

TÍTULO .....	ii
AGRADECIMENTOS.....	iv
LISTA DE TABELAS .....	05
LISTA DE FIGURAS .....	08
LISTA DE ABREVIações.....	10
RESUMO .....	15
ABSTRACT .....	16
INTRODUÇÃO .....	17
OBJETIVOS.....	22
<b>CAPÍTULO 1 – HISTÓRICO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO .....</b>	<b>24</b>
1.1. Cenário da Criação das Unidades de Conservação.....	24
1.1.1. Histórico da Criação de Unidades de Conservação na Bahia .....	27
1.1.2. A Criação de Áreas de Proteção Ambiental (APAs) pelo Estado da Bahia, uma visão de negócio.....	31
1.1.3. Avaliando a Gestão das APAS. ....	37
1.1.4. A Criação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) e seus efeitos sobre a Gestão das Unidades de Conservação. ....	41
1.2. As Unidades de Conservação da Costa do Descobrimento.....	49
1.3. Histórico da criação do Conselho Gestor em Unidades de Conservação do Estado da Bahia.....	53
1.3.1. Histórico de criação do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso .....	56
1.3.2. Histórico de criação do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha .....	61
1.3.3. Histórico de criação do Conselho Gestor da APA Santo Antônio .....	64
1.4. Participação Social em Conselhos Gestores de Unidades de Conservação - Elementos comparativos entre a Lei Federal e Estadual.....	68
1.5. Parcerias na Gestão das Unidades de Conservação.....	74
<b>CAPÍTULO 2 – A PARTICIPAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO .....</b>	<b>77</b>
2.1. Participação Cidadã em Conselhos Gestores de Unidades de Conservação .....	86

2.2. Construindo um Conselho Gestor participativo .....	89
2.2.1. O perfil do Conselho Gestor, Consultivo x Deliberativo .....	92
<b>CAPÍTULO 3 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>96</b>
3.1. Caracterização da Área de Estudo.....	97
3.1.2. Descrição das APAs na Costa do Descobrimento: A APA Caraíva/Trancoso, Santo Antônio e Coroa Vermelha.....	98
3.1.2.1. APA Caraíva/Trancoso.....	98
3.1.2.2. APA Coroa Vermelha .....	100
3.1.2.3. APA Santo Antônio.....	103
3.2. Fontes para Coleta de Dados. ....	105
3.3. Instrumentos/Técnicas de Coleta de Dados.....	108
<b>CAPÍTULO 4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>115</b>
4.1. Análise sobre a criação e gestão de Unidades de Conservação da Bahia .....	115
4.2. O Compartilhamento da Gestão sob olhar do quadro diretivo da DUC/SEMA.....	118
4.3. Composição, perfil participação dos Conselhos Gestores junto a Gestão das APAs da Costa do Descobrimento.....	<b>Ошибка! Закладка не определена.127</b>
4.3.1. Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso <b>Ошибка! Закладка не определена.127</b>	
4.3.1.1. Perfil das entidades componentes <b>Ошибка! Закладка не определена.136</b>	
4.3.2. Conselho Gestor da APA Santo Antônio <b>Ошибка! Закладка не определена.141</b>	
4.3.2.1. – Perfil das entidades componentes <b>Ошибка! Закладка не определена.149</b>	
4.3.3. Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha .....	154
4.3.3.1. Perfil das entidades componentes <b>Ошибка! Закладка не определена.161</b>	
4.4. Comparativo entre os Conselhos Gestores das APAs da Costa do Descobrimento.....	<b>Ошибка! Закладка не определена.165</b>
4.5. Avaliando índices colhidos no Questionário-APA (Apêndice A).....	169
4.6. Administrando conflitos, buscando soluções.....	184
4.7. Elementos para uma gestão participativa nos Conselhos Gestores das APAs da Costa do Descobrimento.....	<b>Ошибка! Закладка не определена.201</b>
4.8. Produtos gerados no processo de Gestão Compartilhada <b>Ошибка! Закладка не определена.20</b>	
4.9. Avaliando a participação nos Conselhos Gestores das APAs, sob o aspecto de apresentação, análise, discussão e encaminhamento de projetos .....	210
4.9.1. Procedimentos para a apresentação de projetos junto aos Conselhos Gestores .....	212



4.9.2. Processos contituídos sob o modelo de Gestão Compartilhada .....	217
4.9.3. Instrumentos legais para análise e emissão de Anuência Prévia .....	219
4.10. Resultados Obtidos .....	220
<b>5. CONCLUSÕES</b> .....	<b>235</b>
<b>6. RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>243</b>
<b>7. REFERÊNCIAS</b> .....	<b>245</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>255</b>
APÊNDICE A .....	256
APÊNDICE B .....	259
<b>ANEXOS</b> .....	<b>261</b>
ANEXO 1 – Atualização das Unidades de Conservação da Bahia .....	262
ANEXO 2 – Ofício encaminhado pela Sociedade Amigos do Arraial de N. Sra. D’Ajuda à Secretaria de Cultura e Turismo (31 de julho de 1996).....	265
ANEXO 3 – Ofício encaminhado pela Sociedade Amigos do Arraial de N. Sra. D’Ajuda ao Governo do Estado da Bahia (10 de agosto de 1996) .....	268
ANEXO 4 – Abaixo assinado encaminhado pela Sociedade Amigos do Arraial de N. Sra. D’Ajuda à Secretaria de Cultura e Turismo (25 de julho de 1996) .....	270
ANEXO 5 – Instrução Normativa SEMA nº 01 de 07 de janeiro de 2010.....	274
ANEXO 6 – Edital de convocação para eleição dos membros do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso .....	278
ANEXO 7 – Portaria de posse do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso .....	293
ANEXO 8 – Abaixo assinado para a criação do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha (12 de junho de 2005) .....	296
ANEXO 9 – Comunicação de saída da gestão da APA Coroa Vermelha .....	298
ANEXO 10 – Portaria de posse do Conselho Gestor da APA Santo Antônio .....	299
ANEXO 11 – Ofício do Prefeito de Porto Seguro ao CRA (30 de outubro de 2001) ...	303
ANEXO 12 – Ofício do Diretor do CRA para o Prefeito de Porto Seguro (10 de janeiro de 2002).....	304

ANEXO 13 – Termo de Justificativa para alteração do zoneamento da APA Caraíva/Trancoso produzido pela Prefeitura de Porto Seguro à SFC (11 de maio de 2004).....	305
ANEXO 14 – Comparativo de alteração do zoneamento da APA Santo Antônio.....	308
ANEXO 15 – Questionário 1 – Mapeamento de Mudanças na Gestão Participativa de Unidades de Conservação.....	310
ANEXO 16 – Decreto de criação da APA Caraíva/Trancoso .....	313
ANEXO 17 – Decreto de criação da APA Santo Antônio .....	315
ANEXO 18 – Decreto de criação da APA Coroa Vermelha.....	317
ANEXO 19 – 1º Regimento Interno do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, aprovado em 22 de fevereiro de 2006 .....	319
ANEXO 20 – Primavera Eco Cultural .....	324
ANEXO 21 – 1º Regimento Interno do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha ....	328
ANEXO 22 – Ofício nº 088/2010 SMMA de 27 de setembro de 2010.....	337
ANEXO 23 – Ofício do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso à COELBA.....	338
ANEXO 24 – Parecer do Grupo Técnico da APA Caraíva/Trancoso .....	340
ANEXO 25 – Correspondência do Grupo Meridien aos membros conselheiros da APA Caraíva/Trancoso .....	342
ANEXO 26 – 2º Regimento Interno do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso aprovado em 15 de março de 2011 .....	348
ANEXO 27 – Modelo de Anuência Prévia (com condicionantes) .....	359
ANEXO 28 – Exemplo de projeto apresentado aos membros conselheiros .....	361
ANEXO 29 – Resolução CEPRAM nº 3.908 de 28 de novembro de 2008.....	366
ANEXO 30 – Sítios eletrônicos das APAs da Costa do Descobrimento.....	369
ANEXO 31 – Notícias da APA em jornais locais .....	370
ANEXO 32 – Acervo Fotográfico.....	379
ANEXO 33 – ATAs de Reuniões das APAs .....	387
<b>BIOGRAFIA</b> .....	394

## LISTA DE TABELAS

<u>Tabela</u>	<u>página</u>
Tabela 1- Unidades de Conservação administradas pela SEMA/Bahia.....	29
Tabela 2 - Planos de Manejo das APAs da Bahia.....	35
Tabela 3 - Índice de Gestão de APAs - IGA do CRA .....	37
Tabela 4 - Estudo comparativo para o Índice de Gestão das APAs da Bahia nos anos de 1999, 2002 e 2004 .....	38
Tabela 5 - Indicadores da presença do estado nas APAs do Litoral Sul da Bahia.....	41
Tabela 6 - Comparativos de gestão de Unidades de Conservação entre nov. 2006 e nov. 2010 .....	44
Tabela 7- Atualização das Unidades de Conservação da Bahia em relação a Conselhos Gestores .....	44
Tabela 8 - Atualização das Unidades de Conservação da Bahia com referência aos Planos de Manejo.....	47
Tabela 9 - Criação e efetividade dos Conselhos Gestores nas Unidades de Conservação da Bahia (2000 até 2010) .....	54
Tabela 10 - Composição do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso entre 2005 e 2010 .....	58
Tabela 11 - Resumo da composição do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso entre 2005 e 2010 .....	60
Tabela 12 - Composição do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha entre 2006 e 2010 .....	62
Tabela 13- Resumo da composição do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha entre 2006 e 2010 .....	63
Tabela 14 - Composição do Conselho Gestor da APA Santo Antônio entre 2006 e 2010 .....	65
Tabela 15 - Resumo da composição do Conselho Gestor da APA Santo Antônio entre 2006 e 2010 .....	67
Tabela 16 - Comparativo entre o caráter <i>consultivo</i> ou <i>deliberativo</i> do Conselho Gestor.....	71

Tabela 17 - Escada da Participação Cidadã .....	82
Tabela 18 - Dados relacionados ao Questionário - APA.....	110
Tabela 19 - Dados relacionados ao Questionário 1 .....	110
Tabela 20 - Quadro dirigente da DUC/SEMA.....	112
Tabela 21 - Unidades de Conservação estaduais criadas no período de 1990 até 2000. ....	115
Tabela 22 - Comparativo para o Índice de Gestão das APAs (IGA) inclusas na Costa do Descobrimento nos anos de 1999, 2002, 2004 e 2010.....	117
Tabela 23 - Reuniões do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso ocorridas entre 2004 <sup>1</sup> a 2010 .....	128
Tabela 24 - Efetividade de participação das entidades componentes do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso .....	131
Tabela 25 - Escolaridade dos membros conselheiros da APA Caraíva/Trancoso em 2009 .....	134
Tabela 26 - Percepção sobre a participação junto ao Conselho Gestor....	137
Tabela 27 - Total de membros componentes da entidade conselheira .....	137
Tabela 28 - Nível de debate interno acerca da participação junto ao Conselho Gestor.....	137
Tabela 29 - O papel das Unidades de Conservação na visão dos conselheiros.....	138
Tabela 30 - Índices de avaliação do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso .....	138
Tabela 31 - Reuniões do Conselho Gestor da APA Santo Antônio ocorridas entre 2009 e 2010.....	142
Tabela 32 - Efetividade de participação das entidades componentes do Conselho Gestor da APA Santo Antônio.....	144
Tabela 33 - Escolaridade dos membros conselheiros da APA Santo Antônio em 2009 .....	148
Tabela 34 - Percepção dos conselheiros sobre sua participação junto ao Conselho Gestor.....	150
Tabela 35 - Total de membros componentes da entidade conselheira .....	150

Tabela 36 - Nível de debate interno acerca da participação junto ao Conselho Gestor.....	150
Tabela 37- O papel das unidades de conservação na visão dos conselheiros.....	151
Tabela 38 - Índices de avaliação do Conselho Gestor da APA Santo Antônio .....	151
Tabela 39 - Reuniões do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha ocorridas entre 2009 e 2010* .....	155
Tabela 40 - Efetividade de participação das entidades componentes do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha.....	158
Tabela 41 - Escolaridade dos membros conselheiros da APA Coroa Vermelha em 2009 .....	160
Tabela 42 - Percepção dos conselheiros sobre sua participação junto ao Conselho Gestor.....	161
Tabela 43 - Total de membros componentes da entidade conselheira .....	162
Tabela 44 - Nível de debate interno acerca da participação junto ao Conselho Gestor.....	162
Tabela 45 - O papel das unidades de conservação na visão dos conselheiros .....	162
Tabela 46 - Índices de avaliação do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha .....	163
Tabela 47 - Relação entre o Conselho Gestor e a unidade de conservação .....	169
Tabela 48 - Dificuldades ou desafios para atuar como conselheiro da unidade de conservação .....	171
Tabela 49 - Facilidades de atuação como conselheiro da unidade de conservação ..	177
Tabela 50 - Sugestões para melhorar a atuação de Conselho Gestor.....	179
Tabela 51 - Percepção com relação à atuação do Conselho na APA/Região .....	181
Tabela 52 - Perfil dos três Conselhos Gestores das APAs da Costa do Descobrimento .....	183
Tabela 53 - Maiores públicos por temas de pauta .....	211
Tabela 54 - Tempo médio (em dias) entre o protocolo e conclusão dos processos ...	222
Tabela 55 - Processos emitidos na APA Caraíva/Trancoso entre 2006 e julho/2009 .	222

## LISTA DE FIGURAS

<u>Figura</u>	<u>página</u>
Figura 1 - Unidades de Conservação no Estado da Bahia.....	30
Figura 2 - APAs criadas no Estado da Bahia até 1998 .....	36
Figura 3 - Organograma da SEMA.....	42
Figura 4 - Mapa do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia.....	50
Figura 5 - Áreas propostas para a criação de novas Unidades de Conservação na Costa do Descobrimento .....	51
Figura 6 – Evolução da criação de Conselhos Gestores em Unidades de Conservação da Bahia .....	54
Figura 7 - APAs da Costa do Descobrimento/Bahia e seus Conselhos Gestores.....	96
Figura 8 - Mapa da Poligonal e Zoneamento Ecológico Econômico da APA Caraíva/Trancoso .....	99
Figura 9 - Mapa da Poligonal e Zoneamento Ecológico Econômico da APA Coroa Vermelha .....	101
Figura 10 - Mapa da Poligonal e Zoneamento Ecológico Econômico da APA Santo Antônio .....	104
Figura 11 - APAs criadas no Estado da Bahia entre 1985 e nov. 2010 .....	116
Figura 12 - Prioridade para a gestão eficiente em uma Unidade de Conservação .....	120
Figura 13 - Forma de atuação do Conselho Gestor de uma APA .....	122
Figura 14 - Constituição do Conselho Gestor .....	125
Figura 15 - Comparativo da faixa etária dos membros conselheiros (2009 e 2010) ..	133
Figura 16 - Comparativo de gêneros dos membros conselheiros (2009 e 2010) .....	134
Figura 17 - Perfil das profissões dos membros conselheiros da APA Caraíva/Trancoso (2009/2010).....	135
Figura 18 - Naturalidade dos membros conselheiros da APA Caraíva/Trancoso .....	136
Figura 19 - Resultado da Avaliação Participativa na APA Caraíva/Trancoso .....	140

Figura 20 - Comparativo da faixa etária dos membros conselheiros (2009 e 2010) ..	146
Figura 21 - Comparativo de gênero dos membros conselheiros (2009 e 2010).....	147
Figura 22 - Perfil das profissões dos membros conselheiros da APA Santo Antônio (2009/2010). .....	148
Figura 23 - Naturalidade dos membros conselheiros da APA Santo Antônio .....	149
Figura 24 - Resultado da Avaliação Participativa na APA Santo Antônio .....	154
Figura 25 - Faixa etária e gênero dos membros conselheiros da Coroa Vermelha (ano 2009) . .....	159
Figura 26 - Perfil das profissões dos membros conselheiros da APA Coroa Vermelha (2009/2010). .....	160
Figura 27 - Resultado da Avaliação Participativa na APA Coroa Vermelha.....	165
Figura 28 - Resultado da Avaliação Participativa nas três APAs da Costa do Descobrimento .....	166
Figura 29 - Perfil dos Conselheiros Nacionais – Principais dificuldades enfrentadas atualmente pelo Conselho (IPEA, 2011). .....	177
Figura 30 - Fluxo para formação de processos – NAM/DUC .....	212
Figura 31 - Número de processos protocolados nas APAs entre os anos de 2006 e 2010... .....	217
Figura 32 - Evolução de processos analisados nas APAs entre os anos de 2006 e 2010... .....	218
Figura 33 - Portifólio de empreendimento inserido na APA, aprovado por unanimidade do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso .....	226
Figura 34 - Sítio eletrônico da APA Caraíva/Trancoso.....	369
Figura 35 - Sítio eletrônico da APA Santo Antônio.....	369
Figura 36 - Logomarca da primeira Primavera Eco Cultural (PEC).....	385

## LISTA DE ABREVIações

AC	Antes de Cristo
ACTTM	Associação da Cidadania e Transparência da Terra Mãe
AIPAMM	Associação Indígena Pataxó da Mata Medonha
AMACaraíva	Associação de Moradores e Amigos de Caraíva
AMAPOM	Associação de Amigos e Moradores da Ponta Grande e Mutá
AMASA	Associação de Moradores e Amigos de Santo André
ANAC	Associação dos Nativos de Caraíva
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
APA	Área de Proteção Ambiental
APLB	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia
APRENAC	Associação de Proprietários Rurais do Entorno do Parque Nacional do Pau Brasil
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
ARCODE	Associação dos Arquitetos da Costa do Descobrimento
ASCAE	Associação Cultural Cabrália Arte e Ecologia
ASCBENC	Associação Comunitária Beneficente de Nova Caraíva
ASPECTUR	Associação Pataxó de Ecoturismo
BA	Bahia
BAHIATURSA	Empresa de Turismo da Bahia Sociedade Anônima
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CEPRAM	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CERB	Companhia de Engenharia Rural da Bahia renomeada em 2008 para Companhia de Engenharia Ambiental da Bahia



CETUC	Centro de Estudos em Telecomunicações
CGU	Controladoria Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CODETUR	Coordenação de Desenvolvimento do Turismo
COELBA	Companhia de Eletricidade da Bahia S.A.
COOPLANTAR	Cooperativa de Reflorestadores de Mata Atlântica do Extremo Sul da Bahia
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDER	Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CRA	Centro de Recursos Ambientais
DDF	Departamento de Desenvolvimento Florestal do Estado da Bahia
DOE	Diário Oficial do Estado
DUC	Diretoria de Unidade de Conservação e Biodiversidade
ECO/RIO-92	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente ocorrido no Rio de Janeiro/Brasil, em 1992
EE	Estação Ecológica
EIA	Estudo de Impacto Ambiental ou Environmental Impact Assessment
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ES	Espírito Santo
FAEB	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado da Bahia
FACDESCO	Faculdades do Descobrimento
FIOCRUZ	Fundação Osvaldo Cruz
FICA	Festival Internacional de Cinema Ambiental de Goiás Velho
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GO	Goiás
GPS	Sistema de Posicionamento Global ou <i>Global Positioning System</i>
GT	Grupo de Trabalho

IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBIO	Instituto Bioatlântica
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDES	Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Baixo Sul da Bahia
IGA	Índice de Gestão de APAs
IMA	Instituto de Meio Ambiente
INGA	Instituto de Gestão das Águas e do Clima
IPAC	Instituto do Patrimônio Artístico Cultural da Bahia
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais ou International Union for Conservation of Nature
MDPS	Movimento de Defesa de Porto Seguro
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MONA	Monumento Natural
MP	Ministério Público
NAM	Núcleo de Autorizações e Monitoramento
NIP	Nota de Informação de Processo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAT-ECOSMAR	Projeto Amiga Tartaruga - Ecossistemas Marinhos
PARNA	Parque Nacional
PARNAH	Parque Nacional Histórico
PEC	Primavera Eco Cultural
PGE	Procuradoria Geral do Estado da Bahia
PDTIS	Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável
PDU	Plano Diretor Urbano

PH.d	Philosophiæ Doctor
PRESERVA	Associação dos Proprietários de Reservas Particulares da Bahia e Sergipe
PROECO	Associação Pró-Ecologia de Caraíva
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo
PUC	Pontifícia Universidade Católica
REDA	Regime Especial de Direito Administrativo
RESEX	Reserva Extrativista
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RVS	Refúgio de Vida Silvestre
SAIT	Sociedade Amigos de Itapororoca
SAT	Sociedade Amigos de Trancoso
SEAGRI	Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária
SECTUR	Secretaria de Cultura e Turismo
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEARA	Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEIA	Sistema Estadual de Informações Ambientais
SEINFRA	Secretaria de Infraestrutura
SEMA	Secretaria de Meio Ambiente
SEMARH	Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SEPLAN	Secretaria do Planejamento
SEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SFC	Superintendência de Desenvolvimento Florestal e Unidades de Conservação, renomeado em 06/06/2008 para Superintendência de Políticas Florestais, Conservação e Biodiversidade
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SRH	Superintendência de Recursos Hídricos
SUDECULT	Superintendência de Desenvolvimento Territorial da Cultura
SUDETUR	Superintendência de Desenvolvimento do Turismo
SUINVEST	Superintendência de Investimentos em Pólos Turísticos
TI	Terra Indígena
UC	Unidade de Conservação
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNISULBAHIA	Faculdades Integradas do Extremo Sul da Bahia
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZEU-E	Zona de Expansão Urbana Especial
ZPR-E	Zona de Proteção Rigorosa Especial

## RESUMO

Resumo do Trabalho Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ecologia

### **ANÁLISE DE UM MODELO EM DESENVOLVIMENTO DE GESTÃO PARTICIPATIVA EM CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE USO SUSTENTÁVEL (ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APAS), COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Por

JOSÉ FRANCISCO AZEVEDO JUNIOR

Dezembro de 2011

Comitê Orientador: Profa. Dra. Suzana Machado Padua  
Profa. Msc. Fabiana Prado  
Profa. Dra. Marlene Francisca Tabanez

Este trabalho analisou a criação de unidades de conservação pelo estado da Bahia e a experiência em formação e condução de Conselhos Gestores em três Áreas de Proteção Ambiental (APAs) Estaduais: Coroa Vermelha, Santo Antônio e Caraíva/Trancoso, localizadas na Costa do Descobrimento, no Extremo Sul da Bahia. O objetivo foi avaliar a proposição de um modelo de gestão construído através de um espaço dialógico permanente, compostos por representantes do poder público das três esferas (Federal, Estadual e Municipais), segmento empresarial e organizações da sociedade civil que atuam no território. A pesquisa foi realizada a partir de apreciação documental própria, atas de reuniões, questionários semiestruturados com membros conselheiros e outros atores sociais, bem como de observações presenciais durante as reuniões dos três Conselhos Gestores, com ênfase ao da APA Caraíva/Trancoso, ocorridos entre os anos de 2005 e 2010. A análise sobre os dados revelam que o modelo em estudo é efetivo como instrumento de participação social na geração da sustentabilidade socioeconômica e ambiental do território em questão, e passível de replicação em outros Conselhos Gestores de unidades de conservação. Demonstrar os avanços e limites dessa experiência é o principal objetivo deste trabalho.

**Palavras-chave:** Conselho gestor; participação social; cidadania; unidades de conservação; sustentabilidade; democracia.

## **ABSTRACT**

Abstract of the Final Work presented to the Program of Professional Master's degree in Conservation of the Biodiversity and Maintainable Development as partial requirement to the obtaining of Master's degree in Ecology

### **ANALYSIS OF A MODEL IN DEVELOPMENT OF A PARTICIPATORY MANAGEMENT PROCESS IN BOARDS OF PROTECTED AREAS OF SUSTAINABLE USE, AS AN INSTRUMENT OF PUBLIC POLICIES.**

For

JOSÉ FRANCISCO AZEVEDO JÚNIOR

December of 2011

Guiding committee: Profa. Dra. Suzana Machado Padua  
Profa. Msc. Fabiana Prado  
Profa. Dra. Marlene Francisca Tabanez

This study analyzed the creation of protected areas in the state of Bahia, Brazil, and the experience in the formation and guidance of participatory management boards for three State Environmental Protection Areas (known as APA in Portuguese): Coroa Vermelha, Santo Antônio and Caraíva/Trancoso, in the extreme Southern portion of the Bahia state. The objective was to evaluate the administration model built upon an open and permanent dialogue with a group of stakeholders, composed of representatives from the three sectors: government-agencies, business and organizations of the civil society that are active in the region. The research was based on documents and publications from our own database that consists of minutes of meetings, semi-structured questionnaire with board members and other social actors, as well our observations during the three participatory meetings, with an emphasis on the APA of Caraíva/Trancoso, which took place between the years of 2005 and 2010. The analysis on the data reveals that the model in study is effective as instrument for enhancing social participation in the generation of social, economic and environmental sustainability for the territory in which the protected area is located. The model can thus be replicated to other regions where Management Boards are formed to help protected areas. To demonstrate the progresses and limits of this experience is the main objective of this work.

**Word-key:** Participatory management boards; social participation; citizenship; protected areas; sustainability; democracy.

## INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu como princípios fundamentais a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e o pluralismo político.

O exercício da soberania popular e da cidadania passa necessariamente pela participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas, sendo esta participação fundamental para a eficácia dessas políticas.

Neste período, vimos proliferar a formação de diversos Conselhos, Conferências, Comitês, Câmaras e outros Fóruns, de caráter deliberativo ou consultivo, com a participação da sociedade civil, atendendo o que prescreve a própria Carta Magna do Brasil em seu art. 1º: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (BRASIL, 1988, p. 1).

Porém, o formato de participação social através da delegação do processo decisório para os representantes eleitos através de sufrágio eleitoral não acolhe, segundo LÜCHMANN (2006, p.21), uma concepção participativa ou republicana de democracia, pautada na ideia da ampla participação dos cidadãos nos assuntos de interesse da coletividade.

Para CHAGAS (2004, p. 8) a partir da Constituição de 1988 caminhamos para o aprimoramento da própria democracia, que não é mais só representativa, mas também direta e participativa, ou seja, a participação da sociedade na elaboração e implementação das decisões políticas.

Esta premissa é percebida no parágrafo §1º do Artigo 225 da Constituição Federal, ao qual imputa à sociedade civil a corresponsabilidade junto ao Poder Público pelas suas aplicações legais, a saber: "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" (BRASIL, 1988, p. 100).

Nesse contexto, onde as responsabilidades devem ser divididas entre Governo e a sociedade civil, é que foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação –

SNUC, através da Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000, disciplinando o conjunto de unidades de conservação federais, estaduais e municipais.

A referida Lei, bem como o Decreto que a regulamenta (nº 4.340 de 22/08/02), trazem inovações quanto à participação social na criação, na implementação e gestão das unidades de conservação sob a responsabilidade do Estado, possibilitando a ampliação do processo democrático (CHAGAS, 2004, p. 8). No caso da gestão, o SNUC instituiu a criação de conselhos consultivos ou deliberativos, de acordo com a categoria da unidade de conservação, além de sugerir a paridade entre os representantes públicos e da sociedade civil em sua composição.

Os Conselhos Gestores, para LOUREIRO (2007, p. 37), devem ser entendidos como espaços legalmente constituídos e legítimos para o exercício do controle social na gestão do patrimônio natural e cultural, e para o autor, seu fortalecimento é um pressuposto para o cumprimento da função social de cada unidade de conservação.

No Estado da Bahia a composição do Conselho Gestor das unidades de conservação passou a vigorar de forma paritária e tripartite, com representações de órgãos públicos, da sociedade civil local e dos empreendedores locais (sempre que possível), através de Instrução Normativa (IN) SEMA nº 001 de 07 de janeiro de 2010. Esta Instrução define os Conselhos Gestores como “instrumentos de gestão das unidades de conservação integrante da estrutura da administração pública, devendo prezar pelos princípios da legalidade, da publicidade, da razoabilidade, moralidade, eficiência, impessoalidade, e respeitar os princípios da democracia, da descentralização e da participação”.

Definidos por lei e conquistados democraticamente pela sociedade, são espaços públicos de exercício da participação sociopolítica por meio do diálogo e da negociação; sendo assim, espaços privilegiados para as lutas contra as agressões ambientais e garantia do caráter público na gestão do meio ambiente (MUCCIATTO, 2008, p. 2).

Contudo, um conselho de unidade de conservação enquanto espaço público que incorpora a participação popular como um de seus fundamentos “não se satisfaz apenas legalmente no nível burocrático-estatal. Ele requer, também, no nível político, a atuação cidadã, legítima e organizada de um amplo leque de atores sociais” (LIMONT, 2009, p. 1).



Esta mesma reflexão sobre a efetiva participação cidadã em conselhos é analisada pela autora Sherry Arnstein em seu artigo “A Escada da Participação Cidadã” ao qual define a “Participação Cidadã como sendo a redistribuição do poder que permite aos cidadãos atualmente excluídos dos processos econômicos e políticos a serem ativamente incluídos no futuro” Arnstein (2002) apud SILVA (2007, p.10).

Outro desafio está na incorporação de grupos sociais normalmente excluídos dos mecanismos tradicionais de deliberação como atores que têm presença nos processos decisórios, quer sejam motivados por eventos econômicos, sociais ou outros, inibindo sua participação ativa nas atividades que permeiam processos decisórios em torno de questões ambientais.

Cabe ressaltar que apenas normatizar processos de gestão ambiental que consideram e valorizam a dimensão da participação social em sua estrutura, não garante sua efetividade, uma vez que a nossa sociedade é marcada por desigualdades generalizadas de condições de participação (LIMONT, 2009, p. 2).

Neste cenário rico em elementos desafiadores a serem analisados, imbricados por uma rede de assuntos complexos, em especial a interação entre ações de governo e interesses socioambientais diversos, tornou instigante a análise da dinâmica e funcionamento de três Conselhos Gestores de unidades de conservação de uso sustentável. Essa apreciação, à luz da democracia, quanto à efetiva participação da sociedade civil correlacionada com o exercício da cidadania, a contribuição para a sustentabilidade socioeconômica e ambiental das áreas de proteção ambiental (APAs) Caraíva/Trancoso, Coroa Vermelha e Santo Antônio em análise, para a elaboração de Políticas Públicas, objeto que pretende responder essa dissertação.

#### ✓ **Delimitação do Tema da Pesquisa**

Um farto acervo bibliográfico encontra-se disponível sobre a formulação e benesses de uma efetiva gestão participativa na construção de políticas públicas, quer seja na condução de Conselhos Gestores de unidades de conservação, quer para qualquer outro colegiado assemelhado. Igualmente farto, encontramos a descrição de diversos desafios prementes à efetiva participação cidadã.

Avanços significativos no que concerne a inclusão social nos processos de tomada de decisão, em especial após a Constituição de 1988 são descritos por BROSE (2005, p. 02) ao citar:

*“A criação de mais de 6.000 conselhos gestores em todo o país, a criação do Ministério Público e a ampliação da defesa dos interesses difusos na sociedade, a criação de ouvidorias em órgãos públicos e a Lei de Responsabilidade Fiscal [...] favoreceram um ambiente propício à participação e à transparência como nunca antes experimentado na sociedade brasileira”.*

Segundo OLIVEIRA (2010, p. 24) *“a construção da participação se dá pelo processo de amadurecimento das relações, complexas e contraditórias, entre os diversos atores sociais e o Estado, devendo ser analisada sob a ótica de condições que transcendem à determinação do Estado ou à vontade da sociedade”.*

Entender as ambiguidades dos processos sociais e os arranjos possíveis, principalmente os limites, tendo como referência uma análise qualitativa das práticas sociais e das atitudes dos diversos atores envolvidos compõe a “sempre complexa e contraditória” institucionalização de práticas participativas inovadoras (JACOBI, 1999, p.3).

Tal compreensão de cenários posiciona a existência dos Conselhos – de qualquer natureza e vinculados a todo tipo de organização – como um elemento crucial da dinâmica das sociedades contemporâneas. A sua atuação firme, competente e independente garante o alcance de objetivos fundamentais a uma sociedade que pretenda ser justa e democrática.

Nessa perspectiva foram conduzidos os Conselhos Gestores de três Áreas de Proteção Ambiental (APAs) localizadas no estado da Bahia (Coroa Vermelha, Santo Antônio e Caraíva/Trancoso), quais foram adotados um modelo de gestão construído através de um espaço dialógico permanente, com representantes do poder público das três esferas (Federal, Estadual e Municipais), segmento empresarial e organizações da sociedade civil que atuam no território da Costa do Descobrimento.

Este estudo torna-se relevante no âmbito social, pois traz subsídios para aprimorar e fortalecer este importante processo de participação social na geração da sustentabilidade socioeconômica e ambiental do território; e no âmbito teórico, o trabalho

tem o potencial de inspirar outros Conselhos Gestores de unidades de conservação pelo seu formato democrático, inclusivo e gerencial.

A premissa é a de que, ao assegurar a participação direta dos diversos segmentos da sociedade frente à gestão de uma área protegida, é possível colher subsídios valiosos ao encaminhamento de soluções para questões de interesse local e sugestões aos formuladores de políticas públicas.

Para que se tenha êxito na implementação de Conselhos efetivamente participativos, porém, alguns desafios precisaram ser desvendados ou ao menos minimizados. Neste contexto, é possível citar alguns desafios à gestão participativa que se tornaram evidentes na implementação do processo:

1. A falta de tradição participativa e a apatia da sociedade com relação à participação.
2. A desigualdade de condições de participação entre os diversos segmentos sociais (recursos econômicos, sociais, educacionais e cognitivos).
3. A adoção dos princípios da legalidade, da publicidade, da razoabilidade, da moralidade, da eficiência, da impessoalidade, e do respeito aos princípios da democracia, da descentralização e da participação.
4. A mediação dos diversos interesses econômicos e políticos, e das posições ideológicas e socioambientais.
5. A adoção dos objetivos que nortearam a sua criação (gestão de unidade de Conservação) como sua premissa principal.
6. O reconhecimento da legalidade (ou suas limitações) das decisões adotadas.
7. O risco da manipulação do Conselho Gestor.
8. A dúvida sobre a competência da sociedade civil em ocupar os *locus* de decisão.

Como ações propositivas utilizadas para minimizar ou debelar esses desafios podemos citar:

- a. Respeitar o cidadão, a propriedade, as instituições e os diversos “saberes e vocações” locais.
- b. Reconhecer as limitações institucionais e de recursos (humanos e financeiros) e buscar meios de formalizar parcerias voltadas a auxiliar a gestão desonerando o poder público.

- c. Primar sempre pela transparência, eficiência, informação e divulgação das ações.
- d. Debater conjuntamente com o conselho gestor sobre projetos, propostas e atividades previstas a ocorrer no espaço territorial e fora dele.
- e. Assegurar o amplo debate, enriquecendo-o com sugestões proativas e esclarecedoras.
- f. Compartilhar decisões e acolher, sempre no mais restrito amparo legal, as decisões estabelecidas.
- g. Qualificar o debate e nivelar o conhecimento entre os partícipes.

Torna-se relevante salientar que por princípio, adotou-se uma postura nas reuniões onde a opinião **não** é ignorada, ridicularizada ou proibida!

## **OBJETIVOS**

Este trabalho tem por objetivo demonstrar os avanços e os limites dessa experiência de compartilhamento de responsabilidades entre as entidades públicas e privadas, sob um formato de gestão participativa, implementado inicialmente junto ao Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso e replicados posteriormente frente aos Conselhos Gestores das APAs Coroa Vermelha e Santo Antônio, localizadas na Costa do Descobrimento/Bahia, na promoção de políticas públicas voltadas a efetividade de resultados de sustentabilidade ambiental local.

### ✓ **Objetivos Específicos:**

- Realizar uma atualização das unidades de conservação da Bahia e o histórico de formação de seus Conselhos Gestores.
- Analisar os princípios de legitimidade, legalidade, paridade e representatividade das entidades componentes dos Conselhos Gestores das APAs Caraíva/Trancoso, Santo Antônio e Coroa Vermelha.
- Avaliar a dinâmica dos Conselhos Gestores segundo critérios de democracia participativa (regularidade das reuniões, processos consultivos/deliberativos, características organizacionais e estabelecimento de acordos coletivos).

- Aferir em que medida o desenho institucional adotado tem promovido o fortalecimento de espaços públicos.
- Identificar escalas de comprometimento institucional, relacionando-os aos resultados obtidos.
- Averiguar a efetividade da participação da sociedade civil nesse desenho institucional.
- Verificar a contribuição do Conselho Gestor para a sustentabilidade socioeconômica e ambiental no território em questão.
- Identificar os principais desafios à efetiva gestão participativa e as ações minimizadoras adotadas.
- Identificar os principais avanços do modelo estudado.

Para o desenvolvimento deste trabalho, foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos:

- ✓ Levantamento bibliográfico, abrangendo aspectos que pudessem compor um breve cenário do processo de criação de unidades de conservação no Brasil e em especial na Bahia, inclusive a legislação sobre o tema com estudos relacionados à gestão participativa.
- ✓ Levantamento de dados usando como instrumento questionário estruturados com dirigentes da SEMA/DUC e membros conselheiros das APAs situadas na Costa do Descobrimento, através da aplicação de questionários compostos por perguntas abertas e fechadas.
- ✓ Levantamento de matérias publicadas em jornais locais, informativos e sítios eletrônicos institucionais das entidades que compõem o Conselho Gestor das APAs, no período de 2005 a 2010.
- ✓ Recolhimento de informações através de consultas detalhadas de atas de reuniões, listas de presenças dos Conselhos Gestores das APAs e depoimentos de participantes através de grupos de mensagens.

Cabe ressaltar que os procedimentos metodológicos utilizados para alcançar os objetivos da dissertação, serão melhor detalhados no capítulo Instrumentos/Técnicas de Coleta de Dados.

## CAPÍTULO 1

### HISTÓRICO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

#### 1.1. Cenário da Criação de Unidades de Conservação.

A preocupação com a proteção de determinadas áreas naturais remonta os primórdios da civilização humana. No passado, tal preocupação estava associada à presença de animais sagrados, água pura, plantas medicinais, mitos e ocorrências históricas ligadas às áreas naturais. Muito do acesso e uso de seus recursos eram controlados por tabus, éditos reais e mecanismos sociais (MILLER, 1997, p. 5).

Na dinastia Chow (entre os anos de 1122 AC - 255 AC) havia uma recomendação imperial para a conservação de florestas. Em 242 AC, o imperador hindu Ashoka, criou a primeira “Área Florestal Protegida”, na Índia, editando leis que promoviam a proteção de certas espécies de mamíferos, pássaros e peixes.

Porém, foi somente no século XIX, que surgiram as primeiras pretensões na criação de áreas protegidas<sup>1</sup> para resguardar os ecossistemas e as paisagens naturais.

Entre os anos de 1869 a 1872, expedições científicas foram realizadas em extensas áreas que culminaram em 1872 com a criação do 1º Parque Nacional do mundo, o de Yellowstone, nos Estados Unidos. Posteriormente, outros parques foram criados, como o Parque Nacional Royal na Austrália (1879), Parque Nacional Banff no Canadá (1885), Parque Nacional Egmont na Nova Zelândia (1894), Parque Nacional Kruger na África do Sul (1898), Parque Nacional Nahuel Huapi na Argentina (1903) e o Parque Nacional Galápagos no Equador em 1934.

O primeiro esforço significativo feito no Brasil para participar do movimento internacional de criação de áreas naturais protegidas, aconteceu em 1911. Seu proponente foi Luís Felipe Gonzaga de Campos, um cientista brasileiro que editou nesse ano um livro intitulado Mapa Florestal do Brasil, cujo estudo apresentava descrições detalhadas dos diferentes ecossistemas brasileiros e de seus estados de conservação, numa tentativa declarada de convencer o governo da necessidade de conservar a beleza

---

<sup>1</sup> Área protegida é uma superfície de terras ou mar especialmente consagrada para a proteção e manutenção da diversidade biológica, assim como dos recursos naturais e culturais associados e manejada através de meios jurídicos ou outros meios eficazes (IUCN, 1994, p.274).

natural, assim como feito pelos Estados Unidos com a criação do Parque Nacional de Yellowstone (COSTA et al., 2005, p.18).

Porém, somente no ano de 1937, por meio do Decreto nº 1.713, foi criado o primeiro parque nacional brasileiro - Parque Nacional de Itatiaia - no estado do Rio de Janeiro, decorrente dos esforços do político e engenheiro André Rebouças. Em seguida, no ano de 1939, foram implantados o Parque Nacional do Iguaçu, no estado do Paraná, e o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, novamente no Rio de Janeiro.

Segundo Pádua (1978) apud SCHENINI et al. (2004 p.02):

“... as primeiras unidades de conservação brasileiras foram criadas sem nenhum tipo de critério técnico e científico, ou seja, foram estabelecidas meramente em razão de suas belezas cênicas, criado a partir do conceito de monumentos públicos naturais, definido na Constituição de 1937, com objetivo de resguardar porções territoriais com significativo valor científico e estético como o Parque Nacional de Iguaçu, ou por algum fenômeno geológico espetacular, como o Parque Nacional de Ubajara, ou ainda, por puro oportunismo político como o Parque Nacional da Amazônia”.

Para SCHENINI et al. (2004, p. 02) *“todas as áreas protegidas que possuem regras próprias de uso e de manejo, com a finalidade própria de preservação e proteção de espécies vegetais ou animais, de tradições culturais, de belezas paisagísticas, ou de fontes científicas, são definidas como unidades de conservação”*. A esta conceituação, deve-se complementar que as unidades de conservação são:

“porções do território nacional, incluindo as águas territoriais, com características naturais de relevante valor, de domínio público ou propriedade privada, legalmente instituída pelo poder público, com objetivos e limites definidos, e sob regimes especiais de administração, às quais se aplicam garantias adequadas de proteção” (BRASIL, 2000, p. 01).

As unidades de conservação são organizadas em categorias, definidas como categorias de manejo<sup>2</sup>, cada qual atendendo prioritariamente a determinados objetivos,

---

<sup>2</sup> Manejo: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas (BRASIL, 2000, p. 01)

que poderão ter maior ou menor significado para a preservação dos ecossistemas naturais.

Até 1981, existiam no Brasil apenas três categorias de manejo legalmente instituídas e com unidades implantadas no território nacional, caracterizadas como Parque Nacional, Reserva Biológica e Floresta Nacional.

Após a promulgação da Lei nº 6.902 de 27/04/81 foram criadas as categorias: Estação Ecológica e Área de Proteção Ambiental, sendo o objetivo legal da criação das APAs assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais (BRASIL, 1981, p.02).

Somente a partir da promulgação da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que as categorias de unidades de conservação foram legalmente enquadradas em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral, cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei 9.985/00; composto pelas unidades de conservação:

- Estação Ecológica;
- Reserva Biológica;
- Parque Nacional;
- Monumento Natural;
- Refúgio de Vida Silvestre.

II - Unidades de Uso Sustentável, cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais; composto pelas seguintes categorias:

- Área de Proteção Ambiental;
- Área de Relevante Interesse Ecológico;
- Floresta Nacional;
- Reserva Extrativista;
- Reserva de Fauna;
- Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
- Reserva Particular do Patrimônio Natural.



Além das categorias de unidade de conservação já citadas, existem ainda outras áreas protegidas não estabelecidas no SNUC, vinculadas as instituições de pesquisa e/ou ensino ou empresas (estatais ou privadas) como a 'Estação Pau Brasil' da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), em Porto Seguro/Bahia.

Na Bahia, o Parque Estadual de Canudos criado no município de Canudos por meio do Decreto Estadual nº 33.333 de 30 de junho de 1986, com 1.321 hectares com a finalidade de promover *pesquisas e estudos da natureza, história e arqueologia* acabou por ficar excluído da lista de unidades de conservação do SEUC – Sistema Estadual de Unidades de Conservação. Sua administração encontra-se a cargo da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Para SCHENINI et al. (2004, p. 02) “todos estes tipos de áreas precisam de definição conceitual adequada e de garantias legais para sua existência e administração, de maneira que possam integrar o sistema de unidades de conservação do país”.

#### **1.1.1. Histórico da Criação de Unidades de Conservação na Bahia.**

A primeira unidade de conservação criada na Bahia foi o Parque Estadual Zoobotânico Getúlio Vargas, por meio do Decreto Estadual nº 17.461 de 15/09/1959 (alterado posteriormente pelo Decreto Estadual nº 4.756 em 13/03/1975). Atualmente sua área é de aproximadamente 250.000m<sup>2</sup>, transformado no Jardim Zoológico, situado no bairro de Ondina em Salvador, ao lado da residência oficial do Governo do Estado.

Posteriormente, a União criou o Parque Nacional Histórico do Monte Pascoal por meio do Decreto Federal nº 242 de 29/11/1961, que se constituiu inicialmente de 22.500 hectares abrangendo o Monte Pascoal (ícone do descobrimento do Brasil pela expedição de Pedro Álvares Cabral em 1500) em área originalmente ocupada por diversas aldeias indígenas da etnia Pataxó. E esta sobreposição entre Parque e Terras Indígenas propiciou a criação do Parque Nacional do Monte Pascoal, que, segundo MARQUES (2011, p.01) foi resultante do projeto de nação, pois expressa uma idéia de conquista, de monumento nacional. Ele afirma ainda que, desde a criação do parque, “os Pataxó foram impedidos de manter o modo de vida tradicional e, conseqüentemente, foram expulsos de suas terras”. Além dessa unidade de conservação, o avanço das fazendas na região contribuiu com os movimentos migratórios, a negação da identidade indígena e os conflitos, que acabaram por desencadear, no final dos anos de 1990, a expulsão do

IBAMA do Parque e a “desafetação” de 8.700 hectares do PARNAH para reconhecimento como Terras Indígenas Pataxó.

Outras iniciativas do estado da Bahia à criação de unidades de conservação somente vieram a ocorrer na década de 1970, como a criação do Parque Municipal de Pituaçu por meio do Decreto Estadual nº 23.666 de 04/09/1973, composto de 660 hectares, em Salvador. Atualmente definido como Parque Metropolitano de Pituaçu (Decreto Estadual nº 10.182 de 15/12/2006) é a maior área verde protegida do município de Salvador, com 425 hectares, que sofre forte pressão imobiliária para desafetá-lo, ainda que parcialmente.

Posteriormente, foi criado o Parque Florestal e Reserva Ecológica da Ilha dos Frades pelo Decreto Estadual nº 24.643 de 28/02/1975, com área de 919 hectares, recobrando terras particulares, também inserido no município de Salvador.

Algumas outras iniciativas de criação de áreas protegidas ocorreram ainda nesta década como o Parque Municipal de São Bartolomeu, mediante Decreto Municipal nº 4.756 de 13/03/1975, com 75 hectares, em Salvador. Um segundo foi o “Parque Florestal e Reserva Ecológica de Itaparica” instituído mediante Decreto Municipal nº 26.132, de 27/04/1978, composto de área de 2.295 hectares, recobrando terras públicas e particulares, situado no município de Vera Cruz.

Cabe ressaltar que, atualmente, o Parque Florestal e Reserva Ecológica da Ilha dos Frades e o Parque Florestal e Reserva Ecológica de Itaparica, ambos criados anteriores à promulgação da Lei 9.985/00 que instituiu o SNUC, não estão sequer listadas como unidades de conservação do estado, mesmo que tenham sido criados através de Decretos governamentais (estadual e municipal) e não desafetados até a presente data. Outro “equivoco” quanto ao reconhecimento destas primeiras áreas protegidas do estado foi que nunca sofreram nenhum tipo de reavaliação (conforme previsto no Art. 55 do SNUC) não tendo sido destinados à categoria do grupo de proteção integral ou nem mesmo de uso sustentável, não sendo conhecido pela Diretoria de Unidades de Conservação da SEMA/BA, sequer sua poligonal oficial, onde acredita-se que tenham sido ambos os parques incorporados, no todo ou em parte, pela APA Baía de Todos os Santos (Decreto Estadual nº 7.595, de 05 de Junho de 1999, também anterior a Lei do SNUC).

Tal situação demonstra o descaso do poder público com o reconhecimento legal e a efetiva proteção das mesmas, impedindo assegurar as garantias legais para sua existência e administração, de maneira que possam integrar o sistema de unidades de conservação conforme anteriormente sinalizado por SCHENINI et al. (2004, p. 02).

Até novembro de 2010, o estado da Bahia possuía 44 unidades de conservação reconhecidas (Tabela 1 e Anexo 1), cobrindo 6.090.863,2 hectares ou 10,74% do território baiano (Figura 1). Apesar da área total de unidades de conservação baianas superar a meta proposta no III Congresso Mundial de Parques e Áreas Protegidas (Bali/Indonésia - 1982), onde cada nação assumiu proteger integralmente no mínimo 10% de seus biomas, apenas 68.834,7 hectares ou 0,12% do território baiano, estão inseridos em unidades de conservação do grupo de proteção integral.

**Tabela 1 - Unidades de Conservação administradas pela SEMA/Bahia**

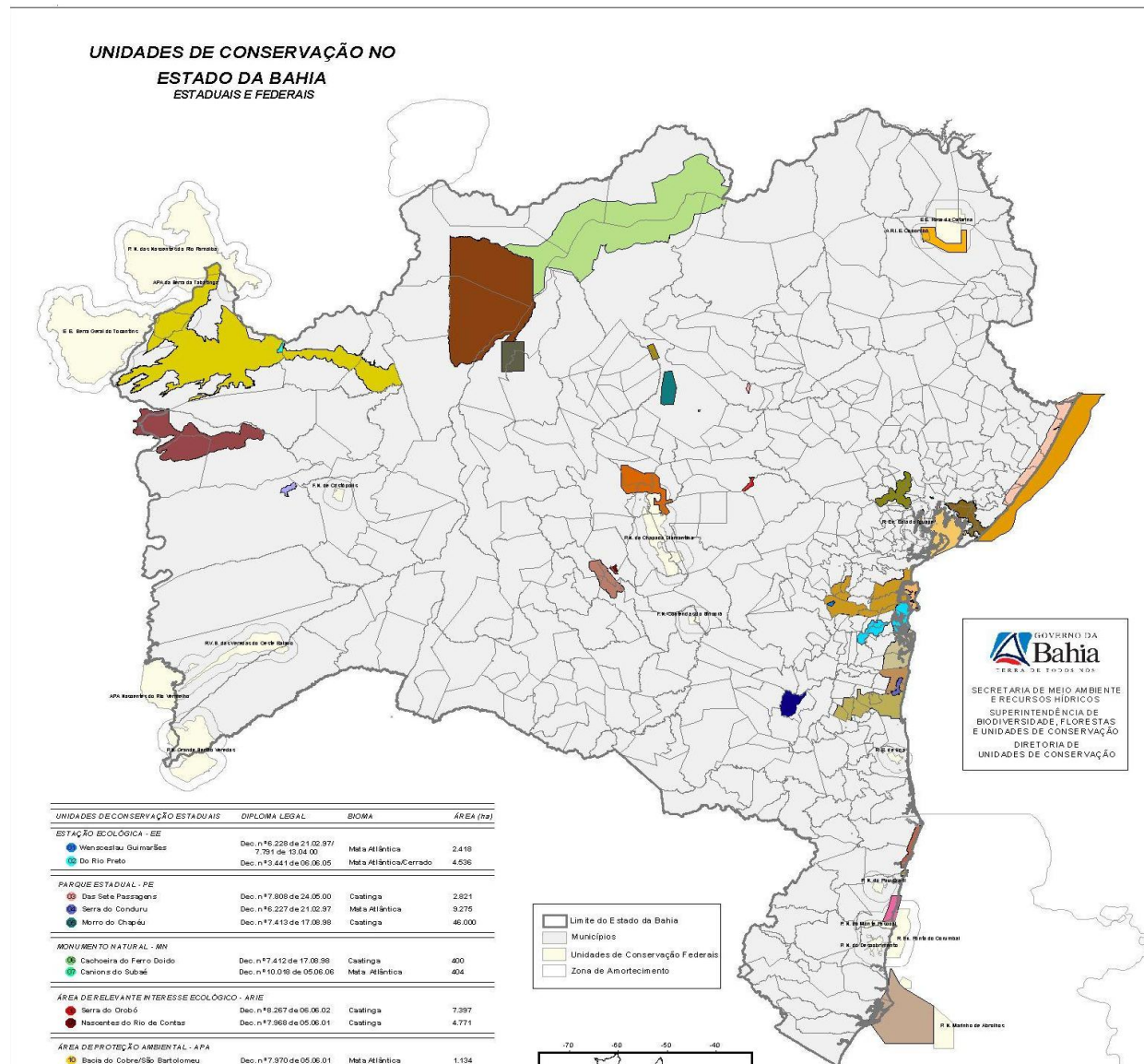
<b>Denominação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Área (hectare)</b>	<b>Área UC/Bahia (%)</b>
Estação Ecológica	2	7.345,6	0,0129
Parque Estadual	3	60.722,7	0,1070
Monumento Natural	2	766,4	0,0013
Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE)	2	12.169,4	0,0214
Área de Proteção Ambiental (APA)	32	6.009.834,1	10,5938
Outras Categorias (Zoo e Parques Metropolitanos)	3	700	0,0012
Unidades de Conservação	44	6.091.538,2	10,7378
Superfície Territorial do Estado da Bahia		56.729.530,00	100,0

Fonte: SEMA (2010).

Cabe salientar ainda que em apenas três APAs (Rio Preto, Dunas e Veredas do Baixo Médio São Francisco e Lago do Sobradinho) localizadas no Cerrado e Caatinga, somam-se 3.426.000 hectares ou 6% do território baiano e que para gerir estas APAs a SEMA conta com apenas quatro funcionários.

Outro dado importante revela que quase 70% (4.262.392 ha) das unidades de conservação baiana não possuem ainda Plano de Manejo que regule sua proteção/conservação.

Para VIANA & GANEM (2005, p. 27), no caso das APAs, esta situação é ainda mais complexa que a de outras categorias de unidades de conservação, por envolver objetivos às vezes de difícil compatibilização (preservação de espécies e ecossistemas *versus* desenvolvimento de atividades econômicas), caso o Poder Executivo não estabeleça normas devidamente estipuladas no zoneamento fixado pelo Plano de Manejo, e ele, em geral, não vem adotando.



**Figura 1 - Unidades de Conservação no Estado da Bahia**  
Fonte: SEMA (2010).

No caso específico do Brasil, apesar da rede de unidades de conservação ter se expandido, tanto em termos de superfície protegida, como em número de áreas implantadas, diversos problemas dificultam que a maioria alcance seus objetivos de conservação. Geralmente, estes problemas estão associados a:

I - Falta de condições para a efetiva implantação das unidades de conservação (ausência de Plano de Manejo, falta de recursos financeiros, carência no quadro técnico, inexistência de infraestrutura administrativa e para pesquisa, falta de fiscalização, etc.).

II - Questões fundiárias, que variam da falta de indenização junto aos ex-proprietários das terras quando essas se tornaram áreas protegidas, invasões ou pressões por obras de infraestrutura em seu território (a exemplo de estradas e ferrovias) e outros impactos que afetam a integridade das mesmas.

III - Falta de interesse político.

IV - Conflitos e pressões das populações humanas que vivem no interior ou no entorno das áreas de conservação (OBARA & SILVA, 1997, p. 16).

### **1.1.2. A criação de Áreas de Proteção Ambiental (APAs) pelo Estado da Bahia, uma visão de negócio.**

A primeira Área de Proteção Ambiental (APA) criada no Brasil foi a APA de Petrópolis, em 1982, no estado do Rio de Janeiro. Já no estado da Bahia a primeira APA criada foi a das Grutas dos Brejões/Vereda do Romão Gramacho, por meio do Decreto Estadual nº 32.487 de 13 de novembro de 1985.

Segundo GONÇALVES (2003, p. 22), em entrevista com a primeira administradora da APA (Sônia Portugal), no período de 1989/1991 “a intenção de criar essa APA visava à preservação<sup>3</sup>, pois não havia na época o conceito de conservar<sup>4</sup> e instrumentos de gestão, como zoneamento econômico e ecológico e Plano de Manejo”.

Nas décadas de 1970 e 1980, durante o regime militar, pouco incentivo havia para a criação de unidades de conservação, “*pois exigiam quase sempre a*

---

<sup>3</sup> Preservação visa à integridade e à perenidade de algo. O termo se refere à proteção integral, a “intocabilidade”. A preservação se faz necessária quando há risco de perda de biodiversidade, seja de uma espécie, um ecossistema ou de um bioma como um todo (PADUA, 2006).

<sup>4</sup> Conservar, segundo PADUA (2006), significa, pelas leis brasileiras, a proteção dos recursos naturais, com a utilização racional, garantindo sua sustentabilidade e existência para as futuras gerações.

*desapropriação de extensas áreas de terra. Isto muitas vezes podia consumir grandes quantidades de recursos financeiros, além de criar problemas políticos e judiciais daqueles que se opunham às desapropriações”* (OLIVEIRA, 2002, p. 4), além de serem vistas como *“ingerência externa de organismos internacionais sobre a soberania nacional”* (VIANA & GANEM, 2005, p.5).

Contudo, a dependência do Governo por empréstimos internacionais das “agências desenvolvimentistas<sup>5</sup>” a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para implantação de projetos de desenvolvimento, cujo recursos para serem liberados acolhiam, muitas vezes, as exigências da comunidade conservacionista mundial frente à proposição de criação de novas unidades de conservação em suas condicionantes, acabou por proporcionar a criação das APAs, segundo descreve Diegues (1993) apud FONSECA (2007, p. 30).

Para Brito e Câmara (1998) apud CARVALHO (2004, p. 20), as APAs

“são reconhecidas como alternativas viáveis para a expansão rápida do sistema de unidades de conservação, pois os seus custos operacionais são relativamente baixos, se comparadas às demais categorias de unidades de conservação. Concomitantemente, contornam as questões polêmicas relativas à desapropriação de terras pelo poder público, possibilitando a compatibilização da conservação com o uso dos recursos. Nesse sentido, as APAs são eficazes e modernos instrumentos de política de meio ambiente, à medida a que vêm impulsionar enormemente os princípios da gestão sustentada.”

Embora a criação e a implantação das unidades de conservação, tanto de uso direto como de uso indireto, acabem afetando o interesse de algum grupo social, OBARA & SILVA (1997, p. 15) observam que há um conflito maior nas unidades de conservação de uso indireto, onde o princípio básico de manejo é a manutenção o mais natural possível do ecossistema, com restrições rígidas de ocupação humana e exploração ou aproveitamento dos recursos naturais.

Segundo GONÇALVES (2003, p. 20), em entrevista com Fausto Azevedo – Diretor do Centro de Recursos Ambientais – CRA, no período que exerceu também o cargo de subsecretário de Planejamento, Ciência e Tecnologia (1999-2003), época em que essa secretaria era responsável pela política de meio ambiente do Estado da Bahia,

---

<sup>5</sup> Organizações cujos objetivos são ações que tentem prioritariamente gerar desenvolvimento econômico, sem que tenham a preocupação ambiental como sua principal responsabilidade institucional (OLIVEIRA, 2002).

a opção pela criação de APAs não ocorreu através de uma política clara e bem definida. Era vista com pragmatismo, já que esse modelo de unidade de conservação não trazia grandes problemas de efetividade, por permitir o uso direto, sem excluir a presença humana, o que desobrigava o Estado desapropriar ou realizar qualquer regularização fundiária.

Este mesmo entendimento é descrito por OLIVEIRA (2002, p. 8) ao narrar que alguns municípios propuseram a criação de APAs estaduais em seus territórios, pois estas eram vistas como fontes de investimentos públicos e privados, como um político local colocou: *“queremos uma APA aqui, pois sabemos do nosso potencial para desenvolvimento do turismo”*.

Assim, por um lado as APAs satisfaziam o estado porque este poderia controlar o uso do solo nos municípios, e por outro lado não causou oposição local, pois eram vistas como ações de “desenvolvimento” e não restrição ao uso do solo.

Outro elemento promotor da criação das APAs na Bahia deu-se pela autonomia e descentralização entre várias secretarias estaduais, autarquias governamentais e municípios à faculdade de criação legal e gestão das mesmas, criadas em especial para o controle do uso do solo (na ausência de planos diretores) ou como vetores do desenvolvimento do turismo, segundo descreve GONÇALVES (2003, p. 20).

Por parte da sociedade civil, a vantagem das APAs para obtenção de investimentos em infra-estrutura fica evidente no abaixo assinado encaminhado pela Sociedade Amigos do Arraial de N<sup>a</sup>. Sr<sup>a</sup>. D’Ajuda datados de 1996 (Anexos 2, 3 e 4) à Secretaria de Cultura e Turismo (SECTUR) e ao Governador da Bahia, solicitando a ampliação da APA Caraíva/Trancoso até o rio Buranhém, incluindo os distritos de Arraial D’Ajuda e Vale Verde, conforme descreve a carta aberta abaixo:

“Visando preparar o litoral sul de Porto Seguro para receber grandes empreendimentos hoteleiros esperados com a ampliação do aeroporto, construção da ponte sobre o rio Buranhém e estrada asfaltada para Trancoso, o governo estadual criou, através de Decreto, uma ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) que vai de Caraíva até Trancoso, deixando de fora todo o trecho de Porto Seguro, inclusive o Arraial D’Ajuda e Vale Verde. Isto significa que além de nosso povoado não usufruir dos benefícios proporcionado por este decreto, tudo que for indesejável na parte protegida poderá vir a ser instalada aqui, como por exemplo o LIXÃO, os excessos populacionais e todos os serviços de apoio aos grandes hotéis que deverão se instalar depois de Trancoso. [...]

a Sociedade Amigos do Arraial D'Ajuda procura esclarecer estes fatos e sensibilizar o governo estadual através de um abaixo assinado, para estender a APA até o rio Buranhém. PARTICIPE! EXERÇA SUA CIDADANIA!"

A priorização dos investimentos com recursos do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE<sup>6</sup>) para grandes projetos de desenvolvimento turístico nas APAs da Costa do Descobrimento, tais como a pavimentação do trecho que liga Santa Cruz Cabralia a Belmonte (rodovia BA 001), a reforma do aeroporto e as obras de saneamento básico de Porto Seguro, foi descrito por MATTEDI (1999), OLIVEIRA (2002) e ARTAZA-BARRIOS (2005).

Porém, estas obras de infraestrutura também causaram conflitos locais. Segundo algumas organizações ambientalistas da região, convidadas a se manifestar em relação ao Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável do Pólo Costa do Descobrimento (PDTIS), vinculado ao Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR II) "mais de 90% dos recursos seriam investidos na realização de obras de infraestrutura de alto impacto ambiental e o restante seria destinado à promoção do desenvolvimento" (ABONG, 2010). Por conta da avaliação contrária à execução de projetos que não tenham como prioridade a preservação do meio ambiente e qualidade de vida da comunidade, os integrantes dessas organizações denunciaram não serem mais convidados para participarem de reuniões promovidas pelos Conselhos de Turismo<sup>7</sup>, que compunham cada pólo de turismo (a Costa do Descobrimento vem a ser uma delas).

Segundo OLIVEIRA (2002, p.12), o envolvimento de agências desenvolvimentistas com unidades de conservação trouxe recursos financeiros

---

<sup>6</sup> Programa instituído pela Portaria N° 01 de 29/11/1991, envolvendo a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE, o Instituto Brasileiro de Turismo-EMBRATUR, os governos estaduais, o Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID e o Banco do Nordeste do Brasil/BNB, contemplando os nove estados nordestinos e, ainda, o norte de Minas Gerais, região historicamente beneficiada com a política de incentivos da SUDENE. Com recursos da ordem de US\$ 800 milhões, aportados, em porções iguais, pelos Estados e pelo BID, o Programa tem o Banco do Nordeste do Brasil/BNB como executor (MATTEDI, 1999).

<sup>7</sup> De caráter consultivo e formada por representantes públicos das três esferas de governo e membros da sociedade civil "os conselhos de turismo têm por competência discutir, recomendar modificações e ratificar os PDTIS e os projetos contemplados no plano, contribuir para o processo de revisão e atualização dos PDTIS, e; atuar como instrumento de divulgação dos resultados e ações do programa para a população local" (Tribunal de Contas da União, 2010).



significativos para criação e administração das APAs, já que obtinham maiores aportes de recursos financeiros que as agências estritamente ambientais. Estes recursos vinham como contrapartida em muitos dos seus projetos de desenvolvimento, pois necessitavam de componentes ambientais para satisfazer algumas demandas ambientais dos financiadores e do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM).

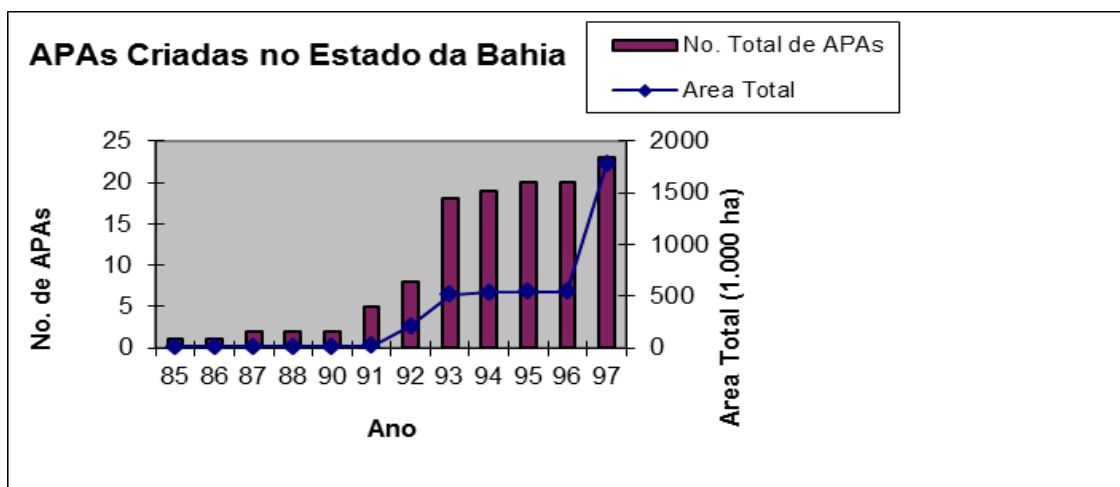
Ainda segundo o mesmo autor (2002, p.8) a competição entre órgãos para criar e administrar as APAs dentro de seus âmbitos fez com que houvesse investimentos na melhoria da capacidade institucional para tratar das mesmas. Em consequência disso, boa parte das APAs já contavam em 1998, com Plano de Manejo (Tabela 2).

**Tabela 2 – Planos de Manejo das APAs da Bahia.**

Administrador Inicial	APAs com Plano de Manejo		APAs sem Plano de Manejo	
	Número	Área/ha (% do total)	Número	Área/ha (% total)
CONDER	3	187,000 ha (32.2%)	2	6,822 ha (0.4%)
CRA	2	5,395 ha (0.9%)	6	1,231,847 ha (96.2%)
SECTUR	7	388,377 ha (66.9%)	1	34,600 ha (2.6%)
Municípios	0	0,0	6	9,400 ha (0.8%)
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>580,872 ha</b>	<b>15</b>	<b>1,282,669 há</b>

Fonte: CRA (1998), apud OLIVEIRA (2002).

O fato de o processo de decisão e execução das políticas das APAs no estado estar descentralizado entre várias organizações, em vez de se encontrar concentrado somente no órgão ambiental, é a principal razão para estas unidades de conservação existirem em grande número no estado. Esta foi a tendência principalmente no final da década de 1990 (Figura 2), sendo mantida no período 2001/2002 (OLIVEIRA, 2002) e (GONÇALVES, 2003).



**Figura 2 - APAs criadas no Estado da Bahia até 1998.**

Fonte: CRA (Outubro/1998) adaptado por OLIVEIRA (2002)

Porém, a administração das APAs pulverizada em vários órgãos<sup>8</sup> foi criticado por ARTAZA-BARRIOS (2005, p.120), ao apontar os desafios que às mudanças de mãos por vários órgãos nos últimos dez anos afetaram negativamente a implantação destas unidades de conservação estaduais.

Através da publicação do Decreto Estadual nº 7.527 de 11 de fevereiro 1999, a administração das APAs foi centralizada no CRA.

Segundo Azevedo (2002), apud GONÇALVES (2003, p. 22), o objetivo era unificar as diretrizes, ritmos e linguagens utilizados para fortalecer a gestão dessas unidades e corrigir algumas distorções, como o fato de CONDER e BAHIA-TURSA não deterem poder de polícia para fiscalizar e continuamente demandar do CRA medidas pertinentes. O resultado é que algumas vezes existem conflitos entre essas esferas, gerando choques de políticas públicas.

Já as unidades de conservação de proteção integral do estado da Bahia, como o Parque Estadual da Serra do Conduru e a Estação Ecológica de Wenceslau Guimarães (ambos criados na mesma data - 21/02/1997) permaneceram sob a responsabilidade do Departamento de Desenvolvimento Florestal do Estado da Bahia (DDF). O mesmo

<sup>8</sup> Os vários órgãos citados por ARTAZA-BARRIOS refere-se às APAs estaduais que até o início de 1999 foram administradas por três autarquias estaduais distintas: a CONDER, (na época Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador); a BAHIA-TURSA – órgão oficial de Turismo no Estado da Bahia, e o CRA (Centro de Recursos Ambientais).

ocorrendo com os Parques presentes na região metropolitana de Salvador que permaneceram sob a administração da Companhia de Desenvolvimento Urbano da Bahia (CONDER) até a criação da Secretaria de Meio Ambiente da Bahia, em 2002.

### 1.1.3. Avaliando a Gestão das APAs.

Entre o início de 1999 até 2002, o CRA adotou e implantou uma ferramenta para avaliar o desempenho da administração das APAs. Denominado Índice de Gestão de APAs (IGA), este instrumento visava acompanhar a administração e os progressos alcançados pela gestão das APAs, por meio de seis parâmetros, ponderados conforme a sua relevância e 21 indicadores relacionados (Tabela 3).

**Tabela 3 - Índice de Gestão de APAs – IGA do CRA**

PARÂMETRO	INDICADOR	PESO
<b>SEDE ADMINISTRATIVA</b>		<b>25</b>
	Administrador designado	10
	Sede equipada	15
<b>CONSELHO GESTOR</b>		<b>15</b>
	Processo de criação	3
	Criado	4
	Atuando	8
<b>ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO</b>		<b>15</b>
	Diagnóstico em andamento	2
	Diagnóstico elaborado	3
	ZEE em andamento	2
	ZEE elaborado	3
	ZEE aprovado pelo CEPRAM	5
<b>PROJETOS ESPECÍFICOS</b>		<b>15</b>
	Projeto elaborado	5
	Projeto em execução	10
<b>PARCERIAS</b>		<b>15</b>
	Cooperação técnica/apoio institucional	5
	Convênio assinado	5
	Convênio em execução	5
<b>COMUNICAÇÃO/DIVULGAÇÃO</b>		<b>15</b>
	Jornal	2
	Programa de rádio	2
	Folder	2
	Publicação síntese do diagnóstico	3
	Publicação síntese do zoneamento	3
	Home Page	3
Total		<b>100</b>

Fonte: Abreu e Azevedo (2002) apud CARVALHO (2004).

Para Abreu e Azevedo (2002) apud GONÇALVES (2003, p. 23), as informações colhidas através do IGA possibilitaria adotar a seguinte estratégia para melhoria da gestão, sequencialmente sintetizadas abaixo:

- 1ª - Conhecer efetivamente a estrutura e os atributos da poligonal da área decretada como APA, para poder fortalecer os argumentos de conservação e desenvolver sua administração;
- 2ª - Criar instrumentos de gestão e estabelecer estruturas administrativas na área para efetivar a presença de gestores, legitimados por normas e instrumentos legais de controle e uso do solo;
- 3ª - Envolver a comunidade presente na APA, na gestão da unidade, para fortalecer, internalizar e perenizar a existência da APA na comunidade local e regional, incluídos os poderes públicos e empresários.

Ainda neste mesmo propósito foi criado no âmbito do CRA, em 2002, o InfoAPAs, Boletim Informativo para divulgar as ações realizadas na administração das APAs estaduais, servindo de instrumento de educação ambiental e de gestão (CARVALHO, 2004, p. 19).

Apreciando o estudo comparativo para o Índice de Gestão das APAs estaduais da Bahia levantados nos anos 1999, 2002 e 2004 por CARVALHO (2004) segundo TORRES (2007, p. 34), o IGA na Bahia “avançou, de modo geral, para algumas APAs de forma mais intensa e outras mais sutis”. A pesquisa revelou ainda que os indicadores “administrador designado” e “Conselho Gestor” influenciaram a obtenção dos resultados. (Tabela 4).

**Tabela 4 - Estudo Comparativo para o Índice de Gestão das APAs da Bahia nos anos de 1999, 2002 e 2004.**

APA	IGA - 1999	IGA - 2002	IGA - 2004
Mangue Seco	15	27	20
Litoral Norte	21	48	44
Lagoas de Guarajuba	15	32	60
Rio Capivara	07	42	60
Joanes/Ipitanga	00	34	68
Abaeté	15	42	20
Baia de Todos os Santos	00	09	37
Bacia do Cobre/São Bartolomeu	00	12	35
Lago Pedra do Cavalo	00	44	67
Guaibim	15	17	25
Tinharé/Boipeba	15	20	53
Pratigi	10	74	27
Lagoa Encantada/Rio Almada	15	57	67
Costa de Itacaré/Serra Grande	26	66	83

**Tabela 4 - Estudo Comparativo para o Índice de Gestão das APAs da Bahia nos anos de 1999, 2002 e 2004.**

APA	IGA - 1999	IGA - 2002	IGA - 2004
<b>Santo Antônio</b>	<b>21</b>	<b>47</b>	<b>46</b>
<b>Coroa Vermelha</b>	<b>15</b>	<b>42</b>	<b>40</b>
<b>Caraíva/Trancoso</b>	<b>10</b>	<b>27</b>	<b>53</b>
Ponta da Baleia/Abrolhos	00	02	20
Marimbus/Iraquara	15	42	48
Serra do Barbado	07	47	48
Gruta dos Brejões	00	34	45
Bacia do Rio de Janeiro	00	39	35
Lagoa de Itaparica	00	39	35
Dunas e Veredas do Sobradinho	00	39	35
Serra Branca/Raso da Catarina	-	00	02
Baia de Camamu	-	00	02
Caminhos Ecológicos da Boa Esperança	-	-	02
Plataforma Continental do Litoral Norte	-	-	07

Fonte: Silva (2002) apud CARVALHO (2004).

Ainda relacionado ao desempenho e à gestão das APAs, cabe destaque a adoção a partir de setembro de 2001, pela Direção do CRA, de uma nova estratégia de atuação para os administradores das APAs, que doravante não mais tratariam diretamente de fiscalização ou licenciamento, sendo somente responsáveis pela administração e planejamento da APA.

O argumento, conforme descreve CARVALHO (2004, p. 106), era de que:

“[...] o administrador, devido às suas inúmeras atividades de licenciamento e fiscalização, muitas vezes estava se desviando do seu real papel: o de ser referência, figura chave na APA, planejador e gestor, tendo como funções mediar conflitos, articular idéias sustentáveis entre os diversos atores e promover parcerias na APA. Assim, ao se envolver diretamente em atividades de licenciamento e fiscalização que, inevitavelmente, geravam conflitos entre a própria administração da APA e os atores envolvidos, o administrador, em muitos casos, acabava por ter comprometida a sua imagem de articulador, de mediador.”

Desde a criação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente em 2002, tornaram-se atribuições do gestor das unidades de conservação, além do papel de administração e planejamento, as tarefas de licenciamento (emissão de anuência prévia do órgão gestor da unidade de conservação) e fiscalização, conforme estabelecido no plano de carreira dos funcionários concursados após a criação desta Secretaria. As atribuições de fiscalização para o gestor, mesmo sem instrumentos legais estabelecidos, remeteu a um conflito entre estas atribuições e o papel do antigo CRA e atual Instituto de Meio

Ambiente (IMA - autarquia de licenciamento e fiscalização da SEMA) para os gestores. Neste contexto, o retorno das atribuições de fiscalização ao gestor da unidade de conservação pode ser entendido como um retrocesso quanto ao papel prioritário de planejamento do gestor, gerando inegavelmente, os prejuízos acima citados à gestão da unidade de conservação.

Segundo CARVALHO (2004, p. 122), no período de 1999 a 2002, o CRA incentivou o desenvolvimento de estruturas organizacionais e instituições locais, visando ampliar o nível de participação e co-responsabilidade da comunidade, e, ao mesmo tempo, envolver a autoridade pública, universidades, ONGs, setor privado e organizações sociais.

Porém esta estratégia mostrou ser pouco eficiente visto que até 2004 apenas quatro APAs apresentavam conselhos gestores formados.

Esta mesma constatação é descrita por ARTAZA-BARRIOS (2005, p. 10) em seus estudos acerca da efetividade de manejo de duas Áreas de Proteção Ambiental (APA Itacaré/Serra Grande e APA Caraíva/Trancoso) onde cita que “apesar da predileção demonstrada pelo estado da Bahia em proteger seus recursos naturais via criação de APA, pouco tem sido feito para implementar as unidades criadas”. O autor informa ainda, através da revisão de alguns dos principais indicadores de presença do estado, em estudo realizado em dez APAs do litoral Sul da Bahia, todas localizadas em Pólos de desenvolvimento do turismo (sujeitas a grande pressão de seus recursos naturais), entre os anos de 2000 a 2005 (Tabela 5), que “apenas quatro contam atualmente com administrador, duas tem Conselho Gestor e em nenhuma delas o Gestor mora na unidade [...] e sete das dez APAs trocaram seu Gestor nos últimos cinco anos, acarretando perdas na continuidade das ações que estavam sendo desenvolvidas”.

CARVALHO (2004, p. 120) reforça a análise de ARTAZA-BARRIOS contextualizando que 41% das APAs estaduais tiveram pelo menos três administradores designados entre 1999 e 2004, e outras 26% tiveram dois administradores no mesmo período. Sem dúvida, uma alta rotatividade para um curto período de cinco anos.

Outro dado relevante é denunciado por ARTAZA-BARRIOS (2005, p. 11) alerta para fato de que apesar da APA de Pratigi possuir Conselho Gestor legalmente instituído “a mesma não se reúne há mais de um ano. O que de fato, torna-se um elemento limitador para avaliar a efetividade deste instrumento de gestão”.

**Tabela 5 - Indicadores da presença do Estado nas APA do Litoral Sul da Bahia**

APA	Conselho Gestor	Gestor Nomeado	Nº de gestores nos últimos cinco anos	Sede na APA
Guaibim	Não	Não	1	Não
Pratigi	Sim	Não	2	Não
Tinharé/Boipeba	Não	Sim	2	Não
Baía de Camamu	Não	Não	-	Não
Itacaré/Serra Grande	Sim	Sim	2	Sim
Lagoa Encantada/Rio Almada	Sim	Sim	1	Sim
<b>Santo Antônio</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>2</b>	<b>Não</b>
<b>Caraíva/Trancoso</b>	<b>Não</b>	<b>Sim</b>	<b>3</b>	<b>Não</b>
<b>Coroa Vermelha</b>	<b>Não</b>	<b>Não</b>	<b>3</b>	<b>Não</b>
Ponta da Baleia/Abrolhos	Não	Não	2	Sim

Fonte: SEMARH, apud ARTAZA-BARRIOS (2005).

No que tange as APAs inseridas na Costa do Descobrimento, percebemos que nenhuma ação efetiva de envolvimento da sociedade na gestão foram realizadas nestas áreas, vindo a iniciar-se apenas no final de 2004 com a mobilização para a formação do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, e em 2006 para a formação dos conselhos das APAs Santo Antônio e Coroa Vermelha.

Também é relevante ressaltar que a figura de um gestor nomeado, conforme consta na Tabela 5, na época, assim como atualmente, dá-se por acúmulo de unidades de conservação sob a gestão de apenas um responsável. Geralmente um gestor assumia duas ou até mais unidades de conservação, de forma também a “mascarar” a carência de quadros, e naturalmente “contaminar positivamente” os Índices de Gestão (IGA).

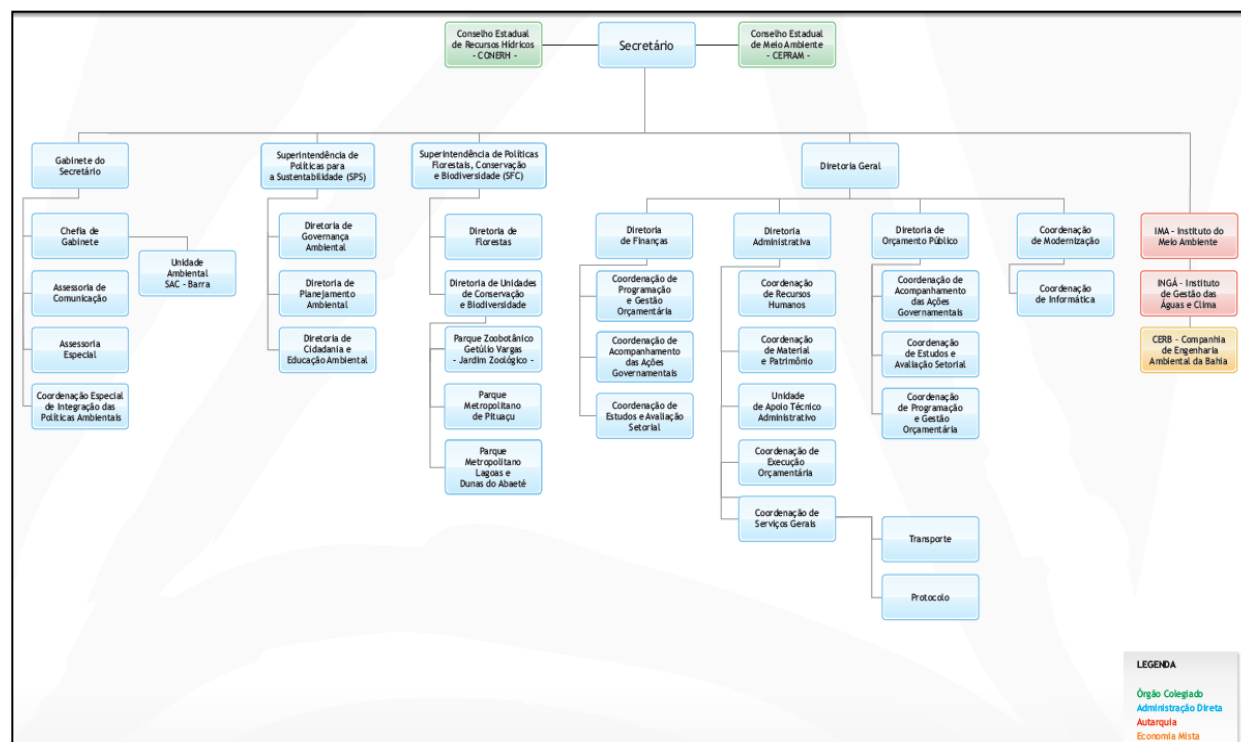
#### **1.1.4. A Criação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) e seus efeitos sobre a Gestão das Unidades de Conservação.**

Através da Lei nº 8.538 de 20/12/2002 é criada a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), composta pelas autarquias: Centro de Recursos Ambientais (CRA) advinda da então Secretaria de Planejamento (SEPLAN); Superintendência de Recursos Hídricos (SRH) advinda da Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) e Companhia de Engenharia Rural da Bahia (CERB), além da incorporação da então Diretoria de Desenvolvimento Florestal (DDF) órgão da administração direta da Secretaria de Agricultura, Pesca e Abastecimento (SEAGRI).

Após a criação da SEMARH, a gestão das unidades de conservação do estado anteriormente seccionada em autarquias e órgãos de quatro secretarias distintas (SEPLAN, SECTUR, SEDUR e SEAGRI), por meio do Decreto Estadual nº 8.578 de 04 de julho de 2003, foram transferidos para a Superintendência de Desenvolvimento Florestal e Unidades de Conservação (SFC) sob a administração da Diretoria de Unidades de Conservação e Biodiversidade (DUC).

Através da Lei nº 11.050 de 06 de junho de 2008, a nomenclatura da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) é alterada para Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) assim como o Centro de Recursos Ambientais (CRA) para Instituto de Meio Ambiente (IMA), a Superintendência de Recursos Hídricos (SRH) para Instituto de Gestão das Águas e do Clima (INGA) e a Companhia de Engenharia Rural da Bahia (CERB) para Companhia de Engenharia Ambiental da Bahia, mantendo, contudo, a mesma sigla – CERB. O mesmo aconteceu com a SFC, cuja definição passou a ser Superintendência de Políticas Florestais, Conservação e Biodiversidade.

A estrutura administrativa da SEMA - organograma SEMA, com suas autarquias e órgãos da administração indireta encontram-se descritas na Figura 3.



**Figura 3 - Organograma da SEMA.**

Fonte: SEMA (2010).



A fim de gerir as unidades de conservação, a SEMA contava em 2006, com 43 técnicos de nível superior (sendo 40 funcionários da Secretaria e três contratados temporariamente), seis técnicos de nível médio, além de estagiários. Dos 43 técnicos, 23 eram administradores de unidades de conservação, sendo 14 lotados nos escritórios regionais e sete lotados em Salvador. Os outros 20 técnicos encontravam-se na coordenação dando apoio a todas as unidades de conservação (TORRES, 2007, p. 42).

Em novembro de 2010, para gerir os mais de seis milhões de hectares inclusos em áreas protegidas, a SEMA/DUC apresenta um quadro técnico institucional composto por 61 técnicos, sendo dentre estes, 32 gestores nomeados o que torna a gestão ainda pouco efetiva.

Entre o período de janeiro de 2007 até 25 de novembro de 2010, apenas 319,5 hectares foram efetivamente criadas no estado em novas unidades de conservação (cinco RPPNs). Neste período registra-se a gestão do Sr. Jacques Wagner frente ao Governo do Estado e do Sr. Juliano Matos frente à Secretaria de Meio Ambiente (até fevereiro de 2010) e Sr. Eugênio Spengler (março de 2010 até o presente).

Consultando o Sr. Juliano Matos, então secretário de Meio Ambiente da Bahia acerca de novas unidades de conservação da Bahia, o mesmo informou que: “optava por estruturar as unidades já criadas, ao invés de criar outras igualmente deficientes de material humano e equipamentos”. Porém, o que se percebeu foi uma melhoria pouco significativa quanto à disponibilização de equipamentos elementares à gestão de uma unidade de conservação (a exemplo de veículos, GPS, computadores, entre outros) e do quadro funcional neste período.

A efetiva implantação de unidades de conservação tem sido uma preocupação constante em várias partes do mundo. Segundo Terborgh e Van Schaik (2002) apud RODRIGUES et al., (2010, p.10) uma grande fração das unidades de conservação no mundo representa os chamados "parques de papel". Esse termo se refere às unidades de conservação que não foram realmente implantadas e têm apenas uma existência virtual, como linhas desenhadas em mapas oficiais.

No caso da Bahia, é curioso atentar que das 44 unidades de conservação do estado, treze (31%) foram criadas no dia internacional do meio ambiente (05 de junho), permitindo creditar a eventos desta natureza uma evidente conotação política. Todavia, uma vez criadas, os investimentos nem sempre são disponibilizados para sua efetiva

implantação, o que pode ser constatado na Tabela 6, que propõe avaliar comparativamente as mudanças ocorridas no intervalo de quatro anos (2006 – 2010), sobre os Planos de Manejos legalmente aprovados e o número de conselhos gestores formados e com pelo menos uma reunião realizada no ano de 2010.

**Tabela 6 - Comparativos de Gestão de Unidades de Conservação entre nov.2006 e nov.2010.**

<b>Dados</b>	<b>2006</b>	<b>NOV/2010</b>	<b>Variação (%)</b>
Unidades de Conservação*	44	44	0%
Quadro Funcional DUC/SEMA	43	61	+44%
Gestores de unidades de conservação	23	32	+39%
Conselhos Gestores atuantes**	21	15	- 40%
Planos de Manejo aprovados	17	18	+6%

\* Incluindo os Parques metropolitanos conforme consta no sítio eletrônico da SEMA.

\*\* Foram considerados Conselhos Gestores atuantes aqueles que realizaram ao menos uma reunião anual.

Fonte: TORRES (2007) e SEMA (2010).

Percebe-se na Tabela 6, que a significativa ampliação no quadro de gestores indicados para administrar as unidades de conservação não proporcionou a formação e constituição de novos Conselhos Gestores. Muito pelo contrário, foi ignorada esta ferramenta de gestão pública, o que pode ser atribuído à falta de procedimentos administrativos legais para sua implantação, conhecimento mínimo dos gestores indicados em assumir e conduzir Conselhos Gestores e a vontade política em formá-los.

Cabe ressaltar ainda que cinco gestores acumulavam a gestão de duas unidades de conservação e um acumulava a gestão de três. Essa realidade, conforme visualizado na Tabela 7, eleva para 39 das 44 unidades de conservação baianas com gestores indicados em 2010, o que permite constatar a priorização da atual Diretoria de Unidades de Conservação em prover as unidades de conservação, ao menos, de gestores públicos nomeados.

**Tabela 7 - Atualização das Unidades de Conservação da Bahia em relação a Conselhos Gestores.**

<b>Parque Estadual</b>					
<b>Denominação</b>	<b>Gestor Nomeado*</b>	<b>Conselho Gestor Formado</b>	<b>Conselho Gestor Atuante**</b>	<b>C.Gestor publicado no DOE</b>	<b>Nº de Reuniões 2010</b>
Serra do Conduru	Sim	Sim	Sim	Sim	2
Sete Passagens	Sim	Sim	Não	Não	-
Morro do Chapéu	Sim	Sim	Não	Não	-

**Tabela 7 - Atualização das Unidades de Conservação da Bahia em relação a Conselhos Gestores.**

Denominação	Gestor Nomeado*	Conselho Gestor Formado	Conselho Gestor Atuante**	C.Gestor publicado no DOE	Nº de Reuniões 2010
<b>Monumento Natural</b>					
Cachoeira do Ferro Doido	Sim	Não	Não	Não	-
Cânions do Subaé	Não	Não	Não	Não	-
<b>Área de Relevante Interesse Ecológico</b>					
Nascentes do Rio de Contas	Sim	Não	Não	Não	-
Serra do Órobo	Sim	Não	Não	Não	-
<b>Estação Ecológica</b>					
Wenceslau Guimarães	Sim	Sim	Sim	Sim	1
Rio Preto	Sim	Não	Não	Não	-
<b>Área de Proteção Ambiental</b>					
Gruta dos Brejões/Vereda do Romão Gramacho	Sim	Não	Não	Não	-
Lagoas e Dunas do Abaeté	Sim	Sim	Sim	Sim	3
Lagoas de Guarajuba	Sim	Sim	Sim	Sim	3
Mangue Seco	Sim	Sim	Sim	Não	2
Litoral Norte do Estado da Bahia	Sim	Sim	Sim	Sim	3
Guaibim	Não	Não	Não	Não	-
Ilhas de Tinharé e Boipeba	Sim	Não	Não	Não	-
Serra do Barbado	Sim	Não	Não	Não	-
Coroa Vermelha	Sim	Sim	Sim	Não	2
Bacia do Rio de Janeiro	Sim	Não	Não	Não	-
Costa de Itacaré/ Serra Grande	Sim	Sim	Sim	Não	2
Caraíva/Trancoso	Sim	Sim	Sim	Sim	6
Marimbus/Iraquara	Sim	Não	Não	Não	-
Lagoa Encantada e Rio Almada	Sim	Sim	Sim	Sim	4
Ponta da Baleia/Abrolhos	Sim	Não	Não	Não	-
Rio Capivara	Sim	Sim	Sim	Sim	3
Santo Antônio	Sim	Sim	Sim	Sim	7
Lagoa Itaparica	Não	Não	Não	Não	-
Dunas e Veredas do Baixo Médio São Francisco	Sim	Não	Não	Não	-
Lago de Pedra do Cavalo	Sim	Não	Não	Não	-
Pratigi	Sim	Sim	Não	Não	-
Baía de Todos os Santos	Sim	Sim	Sim	Não	1
Joanes – Ipitanga	Sim	Sim	Sim	Sim	2
Bacia do Cobre / São Bartolomeu	Sim	Sim	Sim	Não	3
Serra Branca / Raso da Catarina	Sim	Não	Não	Não	-
Baía de Camamu	Sim	Não	Não	Não	-

**Tabela 7 - Atualização das Unidades de Conservação da Bahia em relação a Conselhos Gestores.**

Denominação	Gestor Nomeado*	Conselho Gestor Formado	Conselho Gestor Atuante**	C.Gestor publicado no DOE	Nº de Reuniões 2010
<b>Área de Proteção Ambiental</b>					
Caminhos Ecológicos da Boa Esperança	Sim	Não	Não	Não	-
Plataforma Continental do Litoral Norte	Não	Não	Não	Não	-
Lago do Sobradinho	Sim	Não	Não	Não	-
Rio Preto	Sim	Não	Não	Não	-
São Desidério	Sim	Não	Não	Não	-
Serra do Ouro	Sim	Sim	Não	Não	-
<b>Unidades de Conservação Metropolitanas</b>					
Zoobotânico Getúlio Vargas	Não	Não	Não	Não	-
Pituaçu	Sim	Sim	Sim	Não	-
Lagoas e Dunas do Abaeté	Sim	Não	Não	Não	-

\* Alguns gestores assumem concomitantemente duas ou três unidades de conservação

\*\*Caracterizam-se Conselhos Gestores atuantes aqueles que tenham promovido pelo menos 1 reunião até julho de 2010.

Dados colhidos até novembro/2010.

Fonte: SEMA (2010).

Outra importante ferramenta para a gestão de unidades de conservação é a elaboração e homologação dos Planos de Manejo.

Segundo a Lei nº 9985/2000, Art. 2º Parágrafo 22, os Planos de Manejo são definidos como “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”. São, portanto, documentos ao mesmo tempo “técnicos” e estabelecadores de regras. E estas regras são definidas, de acordo com o mesmo SNUC, a partir de processos participativos.

A legislação vigente não deixa claro, porém, como ocorre essa participação no Plano de Manejo, apenas considera que o seu espaço são os Conselhos Gestores (MACEDO, 2007, p. 300).

Outro grande desafio à gestão dá-se pela ausência de Planos de Manejo que estabeleçam critérios de prioridade e uso das unidades de conservação. Conforme podemos visualizar na Tabela 8, apenas dezoito (41%) unidades de conservação contavam com este instrumento até 2010. Destas, apenas três unidades de conservação

(7%) apresentavam Planos de Manejos com menos de cinco anos de aprovados (prazo recomendável para ser revisado), além de dois Planos de Manejo aprovados de forma precária<sup>9</sup>. Dos doze Planos de Manejo em processo e elaboração/revisão, três foram iniciados e tiveram suas atividades suspensas por falta de repasses de pagamento as consultorias contratadas, um (Lago de Sobradinho) não tem seu produto final apresentado e outros dois encontram-se conclusos aguardando apenas a aprovação do CEPRAM.

**Tabela 8 - Atualização das Unidades de Conservação da Bahia com referência aos Planos de Manejo.**

<b>Parque Estadual</b>					
<b>Denominação</b>	<b>Plano de Manejo aprovado pelo CEPRAM</b>	<b>Ano</b>	<b>Situação do Plano de Manejo</b>	<b>Etapas do Contrato</b>	<b>Prazo Final</b>
Serra do Conduru	Sim	2006	-	-	-
Sete Passagens	Não	2007	Concluído, porém não aprovado pelo CEPRAM	Contrato Concluído	2008
Morro do Chapéu	Não	-	-	-	-
<b>Monumento Natural</b>					
Cachoeira do Ferro Doido	Não	-	-	-	-
Cânions do Subaé	Não	-	-	-	-
<b>Área de Relevante Interesse Ecológico</b>					
Nascentes do Rio de Contas	Não	-	-	-	-
Serra do Órobo	Não	-	-	-	-
<b>Estação Ecológica</b>					
Wenceslau Guimarães	Não	-	-	-	-
Rio Preto	Não	-	-	-	-
<b>Áreas de Proteção Ambiental</b>					
Gruta dos Brejões/Vereda do Romão Gramacho	Sim	2002	-	-	-
Lagoas e Dunas do Abaeté	Sim	2002	-	-	-
Lagoas de Guarajuba	Sim	1991	-	-	-
Mangue Seco	Sim	1994	<b>Indefinido</b>	-	-
Litoral Norte do Estado da Bahia	Sim	1995	-	-	-
Serra do Barbado	Sim	2002	-	-	-

<sup>9</sup> A descrição “precária” refere-se a Planos de Manejo que em suas Resoluções de criação não apresentam nenhum critério técnico estabelecido, a exemplo da Resolução CEPRAM nº 983 de 23/09/1994, onde consta:

Art. 1º - Aprovar o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental de Mangue Seco, no Município de Jandaíra, neste Estado, criada pelo Decreto Nº 605 de 06.11.91.

Art. 2º. A implementação do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental de Mangue Seco deverá ser realizada pelo Centro de Recursos Ambientais-CRA e Prefeitura Municipal de Jandaíra, conforme instruções complementares aprovadas.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Não podendo ser assim, ser creditado a existência de Plano de Manejo para esta unidade.

**Tabela 8 - Atualização das Unidades de Conservação da Bahia com referência aos Planos de Manejo.**

Denominação	Plano de Manejo aprovado pelo CEPRAM	Ano	Situação do Plano de Manejo	Etapa do Contrato	Prazo Final
Guaibim	Sim	1993	<i>Indefinido</i> Atualmente c/Contrato Assinado	Repasses atrasados	Pendente
Ilhas de Tinharé e Boipeba	Sim	1998	Concluído, porém não aprovado pelo CEPRAM	Contrato concluído	2007
Coroa Vermelha	Sim	1998	-	-	-
Bacia do Rio de Janeiro	Não	-	-	-	-
Costa de Itacaré/ Serra Grande	Sim	2005	-	-	-
Caraíva/Trancoso	Sim	2000	-	-	-
Marimbus/Iraquara	Sim	1997	Construção do termo de referência	Elaboração do termo de referência	Outubro 2010
Lagoa Encantada e Rio Almada	Sim	2003	Em elaboração	Apresentação do Plano de Trabalho	Setembro 2011
Ponta da Baleia/Abrolhos	Não	-	Contrato Assinado	Repasses atrasados	Pendente
Rio Capivara	Sim	2001	-	-	-
Santo Antônio	Sim	1998	-	-	-
Lagoa Itaparica	Não	-	-	-	-
Dunas e Veredas do Baixo Médio São Francisco	Não	-	-	-	-
Lago de Pedra do Cavalo	Não	-	-	-	-
Pratigi	Sim	2006	-	-	-
Baía de Todos os Santos	Não	-	Contrato Assinado	Em estudos	Novembro 2011
Joanes – Ipitanga	Sim	2002	Em revisão	Assinatura do termo de compromisso	Setembro 2011
Bacia do Cobre / São Bartolomeu	Não	-	Em elaboração	Apresentação do Plano de Trabalho	Agosto 2011
Serra Branca / Raso da Catarina	Não	-	Em elaboração	Em estudos	Dezembro 2010
Baía de Camamu	Não	-	Contrato Assinado	Repasses atrasados	Pendente
Caminhos Ecológicos da Boa Esperança	Não	-	-	-	-
Plataforma Continental do Litoral Norte	Não	-	-	-	-
Lago do Sobradinho	Não	-	Em elaboração	Entrega versão final	2008
Rio Preto	Não	-	-	-	-
São Desidério	Não	-	-	-	-
Serra do Ouro	Não	-	-	-	-
<b>Unidades de Conservação Metropolitanas</b>					
Zoobotânico Getúlio Vargas	Não	-	-	-	-
Parque Pituauçu	Não	-	-	-	-
Parque Lagoas e Dunas do Abaeté	Não	-	-	-	-

Fonte: SEMA (2010)

Com base nos dados apresentados na Tabela 8, é possível constatar que o recurso disponibilizado para a elaboração de Planos de Manejo (oito unidades de conservação) ou sua revisão (quatro) nos últimos anos não tem efetivamente gerado nenhum produto devido a problemas gerenciais da SEMA, seja no planejamento financeiro ou no trânsito “político-institucional” a aprovação dos Planos de Manejo já elaborados.

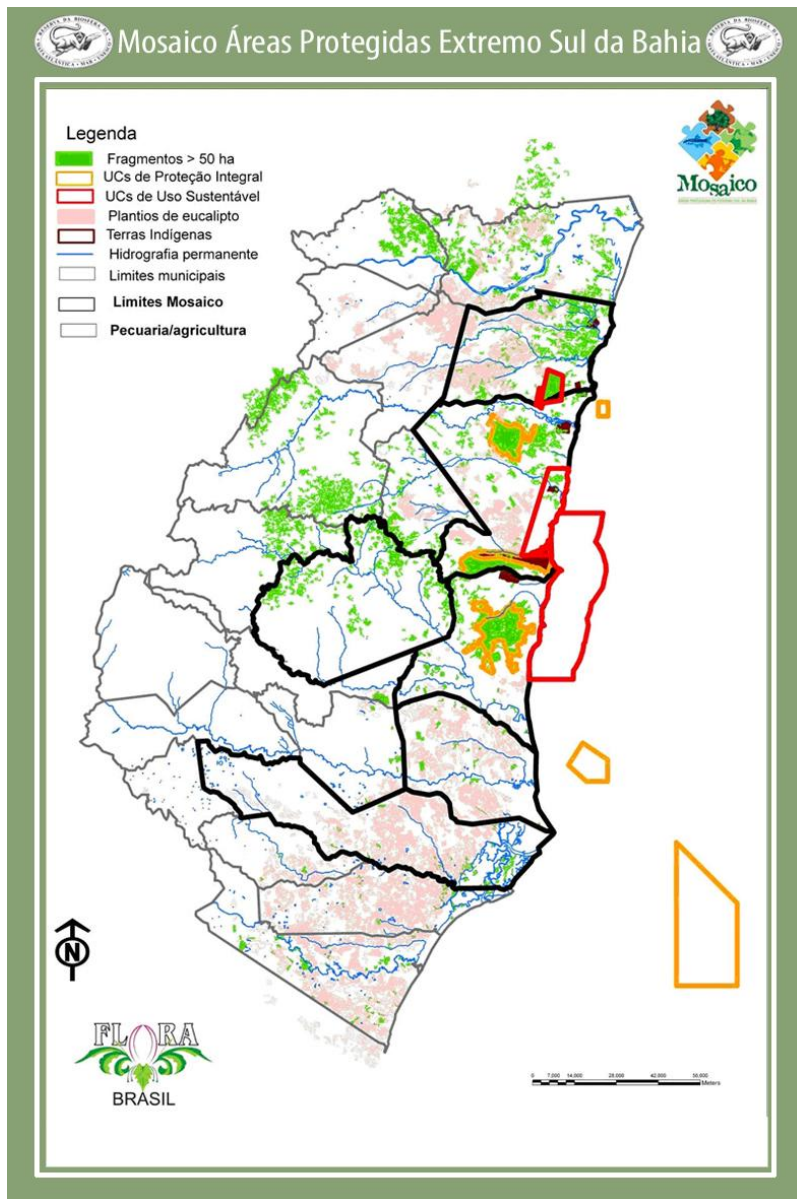
## **1.2. As Unidades de Conservação da Costa do Descobrimento.**

A Costa do Descobrimento é formada pelos municípios litorâneos de Belmonte, Santa Cruz Cabrália e Porto Seguro e pelos municípios continentais recortados pela rodovia BR 101 como Itapebi, Itagimirim, Eunápolis e Itabela (além de Guaratinga).

Neste território somam-se 11 unidades de conservação sendo três APAs estaduais (APAs Santo Antônio, Coroa Vermelha e Caraíva/Trancoso) duas Reservas Extrativistas federais (Canavieiras e Corumbau), três Parques Nacionais (Histórico de Monte Pascoal, Pau Brasil e Alto-Cariri), um Refúgio da Vida Silvestre federal do Rio dos Frades<sup>10</sup>, dois Parques marinhos municipais (Coroa Alta – Santa Cruz Cabrália e Recife de Fora – Porto Seguro), além de uma dezena de RPPNs e ainda cinco aldeias indígenas (Pataxó) constituindo um representativo Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia, reconhecido pelo Ministério do Meio Ambiente em 2010 (Figura 4), que abrangem importantes remanescentes de mata atlântica ainda preservados da Bahia tombados como Patrimônio da Humanidade em duas instâncias: como Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e Sítio do Patrimônio Mundial Natural do Descobrimento.

---

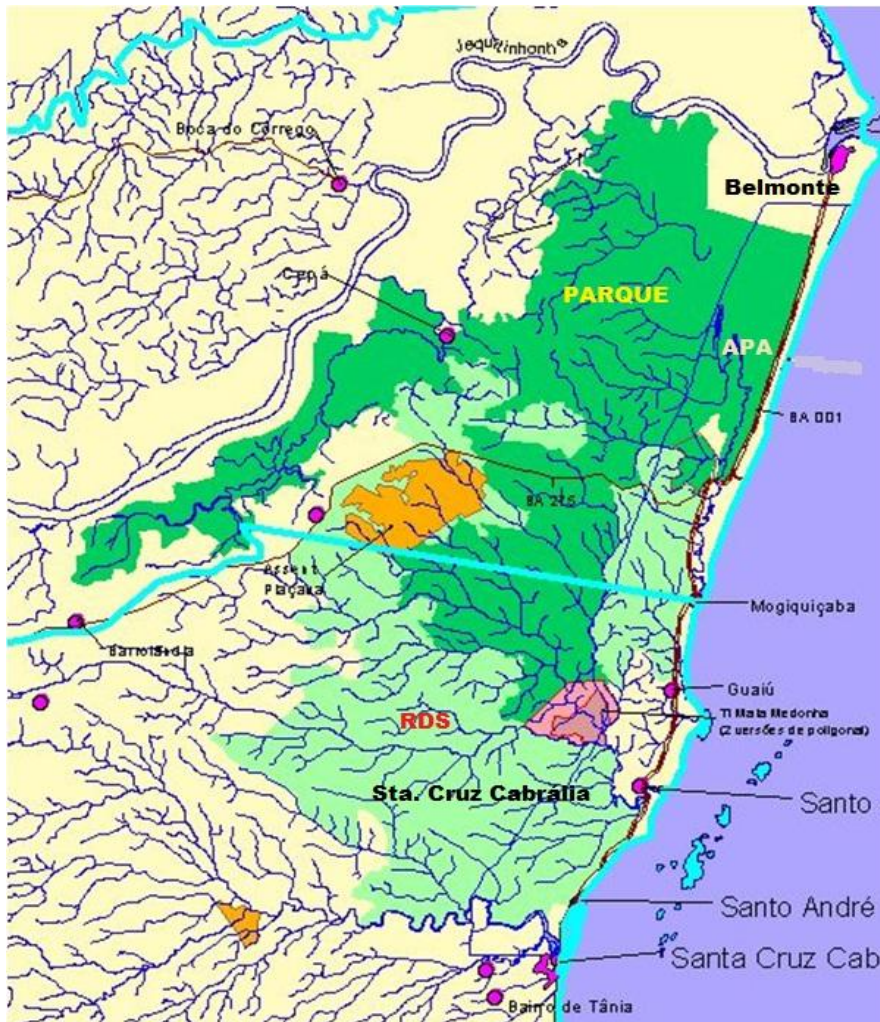
<sup>10</sup> O RVS Rio dos Frades foi criado aos 21/12/2007, com 894 hectares totalmente inclusos na APA Caraíva/Trancoso, com o propósito de proteger uma espécie endêmica de lagarto (*Cnemidophorus natio*).



**Figura 4 - Mapa do Mosaico de Áreas Protegidas do Extremo Sul da Bahia.**  
 Fonte: Flora Brasil (2009).

Encontra-se atualmente em estudos pelo Ministério do Meio Ambiente a criação de duas novas unidades de conservação federais, na Costa do Descobrimento, nos municípios de Belmonte e Santa Cruz Cabrália. Estes estudos indicam pela propositura de uma Reserva de Desenvolvimento Sustentável (da Piaçava) de aproximadamente 39 mil hectares e um Parque Nacional (de Belmonte) com cerca de 45 mil hectares, totalizando 84 mil hectares, sobrepondo em parte a APA Santo Antônio (Figura 5).





**Figura 5 - Áreas propostas para a criação de novas Unidades de Conservação na Costa do Descobrimento.**

Fonte: Jean François (2009).

Esta probabilidade foi tema de uma reunião específica do Conselho Gestor em setembro de 2009, com 102 pessoas presentes (maior número de pessoas em uma reunião deste colegiado), com debates “acalorados” em especial quanto aos procedimentos e expectativas quanto à transparência do processo de estudos e consulta por diversos segmentos da sociedade local.

As experiências vividas no processo de criação dos Parques Nacionais do Pau Brasil e Descobrimento, ambos na década de 1990 cujas indenizações aos antigos proprietários ainda não foram conclusas até a presente data foram um dos pontos destacados como “problemático” à proposta da criação das unidades de conservação no debate.

Para Irving (2004) apud MELO (2010, p.27) estes conflitos são consequências de um modelo “top down” que não inclui a participação social no processo. Nesse sentido, percebe-se no processo de criação destas novas unidades de conservação a reincidência destes equívocos, comprometendo o êxito desta proposta.

Contextualizando sobre as APAs estaduais inseridas na Costa do Descobrimento, constata-se diversos pleitos que versam pela ampliação da poligonal da APA Caraíva/Trancoso (por membros da sociedade civil e dirigentes públicos<sup>11</sup>), até posições veladas de desafetar toda a APA de Coroa Vermelha, por considerá-la predominantemente urbana e inclusa em terras indígenas.

Novas propostas de ampliação da poligonal da APA Caraíva/Trancoso vieram a ocorrer após à ampliação do Parque Nacional do Pau Brasil, ocorrida em 11 de junho de 2010.

Neste período, diversas propriedades rurais foram exclusas das áreas ampliadas do Parque desde que assumissem o compromisso formal de preservar a totalidade de seus remanescentes florestais sob a forma de reservas particulares do patrimônio natural (RPPN), porém, algumas destas áreas passaram a sofrer denúncias de loteamentos ilegais em curso. Neste contexto, visando coibir estas atividades, alguns proprietários agrupados na Associação dos Proprietários Rurais do Entorno do Parque Nacional do Pau Brasil (APRENAC), solicitaram ao atual Secretário de Meio Ambiente, Sr. Eugênio Spengler a ampliação da poligonal da APA Caraíva/Trancoso, conforme vem a ser expostos pela Sra. Helionay Silva (dirigente da APRENAC) em mensagem eletrônica a seguir

“A proposta verbal de aumentar o tamanho da APA Trancoso/Caraíva, para APA Arraial-Trancoso-Caraíva, entre a Casa Civil e SEMA se deu por conta de a APRENAC não conseguir envolver as Terras do conhecido [...] nas propostas de RPPN visto que já estava loteando ilegalmente a área, e, não havia tempo para documentar sua propriedade para propor RPPN. Ficou definido que a SEMA faria a mobilização para a ampliação da APA para a continuidade da preservação e embargos em ações

---

<sup>11</sup> Como alternativa a proposta do Ministério do Meio Ambiente de ampliação do Parque Nacional do Pau Brasil em 2005, o Sr. Durval Olivieri, então Superintendente da SEMARH, sugeriu “ao invés da ampliação do Parque Nacional, o que geraria desapropriações e indenizações onerosas aos cofres públicos, deveria a APA Caraíva/Trancoso ser ampliada, servindo então como uma zona de entorno protegida sob a forma de unidade de conservação”.

recalcitrantes de moradores que ali insistiam em lotear. A proposta foi aceita pela APRENAC que propôs inclusive, que as áreas transformadas em RPPNs também fizessem parte da APA, passando assim a APA ser vizinha do PARNA PAU BRASIL”.

Esta proposta porém (assim como as anteriores) não gerou, até a presente data, a formação de um grupo técnico oficialmente instaurado na SEMA voltado a analisar a ampliação da APA Caraíva/Trancoso.

### **1.3. Histórico da criação do Conselho Gestor em Unidades de Conservação do Estado da Bahia.**

A primeira iniciativa de instalar um Conselho Gestor em Unidade de Conservação do estado da Bahia ocorreu na APA Costa de Itacaré/Serra Grande. Seu Conselho estabelecido desde maio de 2000 (TORRES, 2004, p. 51) foi formalmente reconhecido pela Portaria nº 59 de 09/10/2003, da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia.

Até o ano de 2003, segundo CARVALHO (2004, p. 112), apenas três unidades de conservação haviam constituído seus Conselhos Gestores (Itacaré/Serra Grande, Lagoa Encantada e Pedra do Cavalo) e outras 14 deram início à formação destes colegiados.

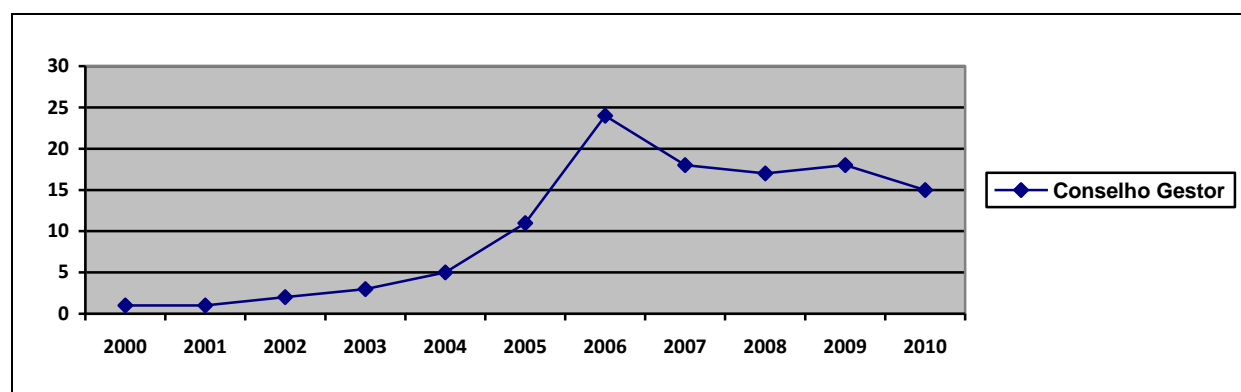
A formação e criação de Conselhos Gestores na Bahia ganhou um significativo impulso institucional entre os anos de 2005 e 2006, onde foram formados dez novos conselhos chegando a 21 unidades de conservação com Conselhos Gestores instituídos (ainda que em alguns casos, não tenham sido formalmente oficializados através de publicação no Diário Oficial do Estado) e em funcionamento. Este crescimento deveu-se em grande parte à demanda gerada por parte do Secretário Estadual de Meio Ambiente, Sr. Jorge Khoury<sup>12</sup>, a percepção do forte apelo demandado pela sociedade para formação destes espaços colegiados e “o ganho político” que estes conselhos poderiam proporcionar. Para prover o quadro técnico da DUC/SEMARH de forma a permitir a ampliação de gestores de unidades de conservação indicados e, conseqüentemente, de conselhos instituídos, neste período ocorreram diversas contratações através de

---

<sup>12</sup> Jorge Khoury Hedaye foi deputado federal eleito por cinco mandatos consecutivos (1991 até 2011) ocupando o cargo de secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos no período de 2003 até 2006 (Fonte:www.deputadojorgekhoury.com.br).

convênios e de REDAS<sup>13</sup>, sendo cogitado em 2006 a contratação de novos quadros para a SEMARH através de concurso público (até o presente momento não realizado).

A Figura 6 e a Tabela 9 permitem visualizar a pouca efetivação dos Conselhos Gestores de unidades de conservação na Bahia. Apenas no ano de 2006 este índice superou a marca de 50% de Conselhos Gestores de unidades de conservação criados mas, no ano seguinte, este número regrediu para 18 sinalizando que este movimento de criação tenha sido muito mais para atender a interesses “político-eleitorais” do que “políticas públicas”.



**Figura 6 - Evolução da criação de Conselhos Gestores em Unidades de Conservação da Bahia.**

Fontes: CARVALHO (2004), TORRES (2007) e SEMA (2010).

**Tabela 9 - Criação e efetividade dos Conselhos Gestores nas Unidades de Conservação da Bahia (2000 até 2010).**

Parque Estadual												
Denominação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Serra do Conduru	Não					Sim						
Sete Passagens	Não					Sim				Não		
Morro do Chapéu	Não					Sim				Não		
Monumento Natural												
Cachoeira do Ferro Doido	Não					Sim			Não			
Cânions do Subaé	Não											
Área de Relevante Interesse Ecológico												
Nascentes do Rio de Contas	Não					Sim		Não				
Serra do Órobo	Não					Sim		Não				

<sup>13</sup> O Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) é um regime de contrato para prestação de serviços públicos instituído na Bahia em 1994, permitindo a contratação, recontração e prorrogação de contratado sem requerer o instrumento do concurso público para o provimento dos cargos (Bahia, 2011).

**Tabela 9 - Criação e efetividade dos Conselhos Gestores nas Unidades de Conservação da Bahia (2000 até 2010).**

Estação Ecológica												
Denominação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Wenceslau Guimarães	Não									Sim		
Rio Preto	-				Não							
<b>Área de Proteção Ambiental</b>												
Gruta dos Brejões/Vereda do Romão Gramacho	Não					Sim	Não					
Lagoas e Dunas do Abaeté	Não					Sim						
Lagoas de Guarajuba	Não			Sim								
Mangue Seco	Não				Sim							
Litoral Norte do Estado da Bahia	Não				Sim							
Guaibim	Não											
Ilhas de Tinharé e Boipeba	Não					Sim		Não				
Serra do Barbado	Não				Sim	Não						
Coroa Vermelha	Não				Sim							
Bacia do Rio de Janeiro	Não											
Costa de Itacaré/ Serra Grande	Sim											
Caraíva/Trancoso	Não				Sim							
Marimbus/Iraquara	Não											
Lagoa Encantada e Rio Almada	Não		Sim									
Ponta da Baleia/Abrolhos	Não											
Rio Capivara	Não			Sim								
Santo Antônio	Não				Sim							
Lagoa Itaparica	Não											
Dunas e Veredas do Baixo Médio São Francisco	Não											
Lago de Pedra do Cavalo	Não		Sim							Não		
Pratigi	Não		Sim	Não								
Baía de Todos os Santos	Não					Sim						
Joanes – Ipitanga	Não				Sim							
Bacia do Cobre / São Bartolomeu	-	Não			Sim		Não	Sim				
Serra Branca / Raso da Catarina	-	Não										
Baía de Camamu	-		Não									
Caminhos Ecológicos da Boa Esperança	-			Não								
Plataforma Continental do Litoral Norte	-			Não								
Lago do Sobradinho	-					Não						
Rio Preto	-					Não						
Serra do Ouro	-					Não						

**Tabela 9 - Criação e efetividade dos Conselhos Gestores nas Unidades de Conservação da Bahia (2000 até 2010).**

Unidades de Conservação Metropolitanas											
Denominação	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zoobotânico Getúlio Vargas	Não										
Pituaçu	Não										
Lagoas e Dunas do Abaeté	Não										

Caracterizam-se como Conselhos Gestores efetivos aqueles que tenham promovido pelo menos 1 reunião anual.

Os Conselhos Gestores do Parque Metropolitano do Pituaçu e da APA Serra do Ouro foram empossados em novembro de 2010 mas até a conclusão desta dissertação não haviam realizado nenhuma reunião.

Fontes: CARVALHO (2004), TORRES (2007) e SEMA (2010).

A pequena efetividade na formação e funcionamentos dos Conselhos Gestores também pode ser creditada ao pouco interesse institucional em sua constituição, seja pela ausência de políticas públicas voltadas a este modelo de gestão participativa, descontinuidade da figura do gestor frente a unidade de conservação, falta de instrumentação legal (o primeiro ato administrativo instituindo os procedimentos para criação e homologação de Conselhos Gestores somente foi publicado em janeiro de 2009) ou pela incapacidade técnica dos gestores nomeados para atuar com Conselhos Gestores ou mesmo à falta de iniciativa para conduzir este processo.

### **1.3.1. Histórico da criação do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Caraíva/Trancoso.**

Em 2002, através de convênio firmado entre a SEMARH e a Prefeitura Municipal de Porto Seguro, o Engenheiro Agrônomo Robério Moura Gomes foi disponibilizado para assumir a gestão da APA Caraíva/Trancoso.

ARTAZA-BARRIOS (2005, p. 108) em sua dissertação de mestrado intitulado “Análise da Efetividade do Manejo de duas Áreas de Proteção Ambiental do Litoral Sul da Bahia”, para o estudo na APA de Caraíva/Trancoso, relata que *“a administração da unidade não possuía estratégias, projetos ou ações de integração com as comunidades, onde a Prefeitura demonstra pouco interesse por implementar de fato a unidade de conservação”*.

Em entrevistas colhidas junto aos moradores locais, ARTAZA-BARRIOS (2005 p. 102) descreve as inquietudes da comunidade com a gestão:

“estes manifestaram abertamente sua descrença em relação ao desempenho do Gestor da APA, associando-o aos empreendedores e reclamavam da falta de fiscalização e de envolvimento por parte dele com a comunidade. Insistem em que o Gestor aparece apenas para visitar algum empreendimento e que não tem definido agenda nenhuma de reuniões com a comunidade”.

“não promove a melhoria da qualidade de vida da população e nem protege seus recursos naturais. A conservação na unidade é ineficiente e carece das condições mínimas de manejo para garantir a manutenção em longo prazo de suas características naturais. A vontade de envolvimento da comunidade é evidente, porém é confusa e não possui um canal formal para se manifestar.”

Neste estudo, o referido autor concluiu que a APA de Caraíva/Trancoso enquadra-se como uma “APA de Papel” no estado da Bahia (p. 141).

Visando participar efetivamente da gestão, a comunidade local solicitou a formação do Conselho Gestor da APA através de abaixo assinado encaminhado à Superintendência de Políticas Florestais, Conservação e Biodiversidade (SFC), desencadeando um processo para formação deste colegiado que culminou na primeira reunião voltada à criação do Conselho Gestor em 14 de dezembro de 2004, no distrito de Trancoso (Porto Seguro).

A posse do autor frente a gestão da APA Caraíva/Trancoso veio a ocorrer aos 31 dias de março de 2005 a convite da coordenadora de unidades de conservação da SEMA/DUC, Sra. Sara Alves, o que veio a ser oficializado através da Portaria SEMARH nº 39 de 07 de junho de 2005, com os encontros para formação do Conselho Gestor já em curso (tendo sido até esta data realizadas três reuniões preliminares em 2005).

Após assumir a gestão até a posse oficial do Conselho Gestor, aos 3 dias de novembro de 2005, com a presença do Secretário Estadual de Meio Ambiente, Sr. Jorge Khoury, o Prefeito Municipal de Porto Seguro, Sr. Jânio Natal e demais autoridades públicas relacionadas à política ambiental, foram realizadas ainda sete reuniões preliminares.

Após a posse, dá-se o primeiro conflito de interesse político-institucional da gestão recém-iniciada, marcado pela reivindicação da Prefeitura Municipal de Porto Seguro em ver ampliada sua representação de duas para seis secretarias representantes, o que contrariava as orientações recebidas da Diretoria de Unidades de

Conservação da SEMA de que a APA, inclusa integralmente em um Município (Porto Seguro) poderia indicar apenas um representante municipal.

Sob a alegação que o município não poderia ter menos representantes que o segmento público federal (em um evidente anseio por maior espaço político), o então Superintendente de Florestas, Biodiversidade e Unidades de Conservação (SFC) recomendo a inclusão de novas representações municipais e estaduais.

Visto que a ampliação não afetaria o princípio de paridade entre o poder público e a sociedade civil, o conselho foi formado com 49 entidades (25 titulares e 24 suplentes – sendo que a SEMARH não indicou representante suplente). Destas, 25 entidades compunham o segmento público (incluindo três secretarias municipais titulares e três suplentes) e 24 a sociedade civil incluindo nesta, representações jurídicas do segmento empresarial (Tabelas 10 e 11).

Torna-se relevante citar que foram incluídas todas as entidades que solicitaram ingresso e encontravam-se legalmente constituídas.

**Tabela 10 - Composição do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso entre 2005 e 2010.**

<b>APA Caraíva/Trancoso</b>	<b>Período</b>	<b>2005 – 2008</b>	<b>2008 – 2010</b>	<b>2010 – 2012</b>
	<b>Total Geral</b>	<b>49</b>	<b>46</b>	<b>26</b>
<b>Segmento Público</b>	<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>10</b>
<b><i>Esfera Federal</i></b>	<b>Total parcial</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>4</b>
Parna Pau Brasil		X	X	-
Parna M. Pascoal		X	-	-
IBAMA		X	X	-
RESEX Corumbau		X	X	X
CEPLAC		X	X	-
EMBRAPA		X	-	-
IPHAN		X	X	X
FUNAI		X	X	-
CEFET		X	X	-
ICMBio		-	X	X
Marinha do Brasil		-	X	X
Unisulbahia*		X	-	-
<b><i>Esfera Estadual</i></b>	<b>Total parcial</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>3</b>
SEMARH/SEMA**		X	X	X
CRA/IMA***		X	X	-
SRH/INGA****		X	X	X
SUINVEST		X	X	-
EMBASA		X	X	X
BAHIATURSA		X	X	-
IPAC		X	-	-
SUDECULT		X	-	-
UNEB		-	X	-



**Tabela 10 - Composição do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso entre 2005 e 2010.**

<b>Segmento Público</b>	<b>Período</b>	<b>2005 – 2008</b>	<b>2008 – 2010</b>	<b>2010 – 2012</b>
<b>Esfera Municipal</b>	<b>Total parcial</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>3</b>
Sec. M. Meio Ambiente		X	X	X
Sec. M. Infra Estrutura		X	X	X
Sec. M. Planejamento		X	X	-
Sec. M. Litoral Sul		X	X	-
Sec. M. Turismo		X	X	-
Sec. M. Projetos Especiais		X	-	-
Sec. M. Cultura		-	X	-
Câmara Vereador		X	X	X
Câmara Vereador		X	-	-
<b>Segmento Sociedade Civil</b>	<b>Total Geral</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>10</b>
ANAC		X	X	X
AMACaraíva		X	-	-
PROECO		X	-	-
ASCBENC		X	-	-
Ass. Moradores de Itaporanga		X	X	-
Ass. Indígena da Imbiriba		X	-	-
Soc. Amigos Itapororoca		X	X	X
Ass. Altos Trancoso		X	X	-
OAB		X	-	-
Ass. Com. P.Seguro		X	X	-
Arte OfícioTrancoso		X	X	X
Feira Artesanato		X	-	-
Natureza Bela		X	X	X
Movimento Defesa P.Seguro		X	X	-
Ass. Pro-Rios		X	X	-
Inst. Reciclar		X	-	-
Ass. Tradições Trancoso		X	-	-
Inst. Suldabahia		X	X	-
Soc. Amigos Trancoso		-	X	X
Inst. Renascer		-	X	X
Fundação Jupará		-	X	-
Ass. Coqueiro Alto		-	X	-
COOPLANTAR		-	X	-
APRENAC		-	X	-
Ass. Brasil Chama África		-	X	-
Inst. Bioatlântica		-	X	-
PAT-ECOSMAR		-	X	X
ARCODE		-	-	X
Projeto Coral Vivo		-	-	X
Ass. Colégio Elba Ramalho		-	-	X
<b>Segmento Empresarial*****</b>	<b>Período</b>	<b>2005 – 2008</b>	<b>2008 – 2010</b>	<b>2010 – 2012</b>
	<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
COELBA		X	X	X
VERACEL		X	-	-
Agrop. Itaquena		X	X	X
Txai Resort		X	X	-
Cocobahia Agrocomercial		X	X	X
Rppn P. Curupira		X	-	-
Itaité Consultoria		-	-	X
Interage Engenharia		-	-	X
SPE Porto Livre		-	-	X

\* A Unisulbahia trata-se de uma universidade particular mas constou como segmento público para compor a suplência do CEFET como “entidade de ensino”.

\*\* A denominação da SEMARH foi alterada para SEMA em 2009.

\*\*\* A denominação do CRA foi alterada para IMA em 2009.

\*\*\*\* A denominação do SRH foi alterada para INGA em 2009.

\*\*\*\*\* O segmento empresarial estava incluso até setembro de 2010 no segmento da sociedade civil.

**Tabela 11 - Resumo da composição do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso entre 2005 e 2010.**

<b>APA Caraíva/Trancoso</b>	<b>Mandato</b>	<b>2005 – 2008</b>	<b>2008 – 2010</b>	<b>2010- 2012**</b>
	<b>Total Geral</b>	<b>49</b>	<b>46</b>	<b>26</b>
<b>Segmento Público</b>	<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>23</b>	<b>10</b>
Esfera Federal		9	9	4
Esfera Estadual		8	7	3
Esfera Municipal		8	6	3
<b>Segmento Civil</b>	<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>10</b>
Ass. Moradores		7	5	3
OSC ambientalista		8	9	4
Representante de Classe		3	4	1
Outras representações		-	1	2
<b>Segmento Empresarial*</b>	<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
Atuação local/regional		3	2	3
Atuação estadual		2	1	3
Atuação nacional		1	1	-

\* O segmento empresarial estava incluso no segmento da sociedade civil até setembro de 2010.

\*\* Após a Instrução Normativa nº 001/10 o Conselho Gestor passou a ser oficialmente tripartite e paritário.

O Conselho Gestor foi renovado pela primeira vez em fevereiro de 2008. Nesta oportunidade, o novo colegiado foi eleito e empossado sem um evento formal e, assim como o anterior, sem publicação no Diário Oficial do Estado. Neste mandato foi adotado o mesmo formato anterior, agora com 46 entidades (23 titulares e 23 suplentes). Destas, 22 compunham o segmento público e 24 a sociedade civil (incluindo três do segmento empresarial), porém durante o mandato deste colegiado uma instituição pública solicitou ingresso (Universidade do Estado da Bahia) e uma do segmento sociedade civil/empresarial solicitou sua exclusão (Txai Resort), findando o exercício do Conselho Gestor com a paridade entre entidades públicas e da sociedade civil/empresarial.

Uma terceira renovação do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso ocorreu em setembro de 2010, ainda sob o mesmo gestor, agora sob o regramento da Instrução Normativa nº 01/2010 (Anexo 5), que estabeleceu um formato tripartite e paritário, e limite máximo de 30 entidades para compor o referido Conselho Gestor.

Atendendo aos preceitos do Edital para eleição dos membros (Anexo 6), o Conselho Gestor da APA foi renovado para o biênio 2010/2012 com 10 entidades do segmento público, 10 entidades da sociedade civil e seis do segmento empresarial (para este segmento, apenas seis entidades apresentaram proposta de ingresso) totalizando 26 entidades, sendo empossadas em 25 de novembro de 2010, segundo Portaria nº 150 da SEMA publicada em Diário Oficial do Estado (Anexo 7).

Desde a primeira composição em 2005 até a segunda renovação em 2010, o Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso foi representado por 67 entidades diferentes, sendo 28 do segmento público, 30 do segmento social e nove do segmento empresarial, abrangendo um grande espectro de entidades públicas e privadas atuantes na Costa do Descobrimento.

As informações da Tabela 10 mostram que 72% das entidades que compunham o Conselho Gestor no mandato 2005/2008 foram reconduzidas para o exercício de 2008/2010, já para o mandato de 2010/2012, 80% das entidades componentes foram reconduzidas.

### **1.3.2. Histórico da criação do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Coroa Vermelha.**

O Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha teve sua composição já sugerida para um formato de gestão paritária desde a aprovação de seu Plano de Manejo em 1998.

Entre os anos de 1999 e 2006, passaram pela gestão da APA Coroa Vermelha pelo menos quatro diferentes gestores indicados.

Contudo, apenas aos 13 dias de novembro de 2006 foi nomeado o 1º Conselho Gestor desta APA, mesmo sendo uma demanda antiga da comunidade local, conforme percebida na carta produzida por representantes da sociedade local solicitando medidas da SEMA para sua instalação (Anexo 8).

Para conduzir este colegiado, foi indicada a Sra. Ianara Reis (período de 2006 até 2008), através de contrato por Regime Especial de Direito Administrativo (REDA), sendo substituída pelo Sr. Eduardo Simões (2008/2009) e posteriormente pelo Sr. Azevedo Junior (2009/2010).

Ao ser nomeado gestor da APA Coroa Vermelha em janeiro de 2009, o autor deste trabalho encontrou o Conselho Gestor já constituído e nomeado (sem publicação no DOE). O Conselho estava composto por 24 entidades titulares (12 do setor público e 12 do segmento social – incluindo o setor empresarial), porém sem realizar reuniões há um ano.

Visando retomar o funcionamento deste colegiado e, considerando que o mandato do atual Conselho Gestor já encontrava-se expirado, optou o novo gestor pela “renovação” deste mesmo conselho através de convites a outras instituições que apresentassem atividades dentro da APA para que ingressassem, sem, contudo, adotasse o procedimento protocolar exigido (lançar edital de renovação através da DUC/SEMA, colher documentação, realizar assembléia específica e outros).

Assim, o número de entidades “cadastradas” como membros conselheiros da APA Coroa Vermelha saltou de 24 para 38 entidades sem que nenhuma instituição componente do 1º Conselho formado tenha sido destituída (havendo apenas novos ingressos), conforme visualizado nas Tabelas 12 e 13.

**Tabela 12 - Composição do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha entre 2006 e 2010.**

APA Coroa Vermelha	Período	2006 – 2008	2009 – 2010
	Total Geral	24	38
<b>Segmento Público</b>	<b>Total parcial</b>	<b>12</b>	<b>20</b>
<b><i>Esfera Federal</i></b>	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>7</b>
IBAMA		-	X
CEPLAC		X	X
IPHAN		X	X
FUNAI		X	X
Marinha do Brasil		-	X
ICMBio		-	X
CEFET		-	X
<b><i>Esfera Estadual</i></b>	<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>7</b>
SEMARH/SEMA*		X	X
CRA/IMA**		X	X
SRH/INGA***		X	X
SUINVEST		X	X
EMBASA		X	X
UNEB		-	X
BAHIATURSA		-	X
<b><i>Esfera Municipal</i></b>	<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
Sec. M. Meio Ambiente de P. Seguro		X	X
Sec. M. Infra Estrutura de P. Seguro		-	X
Sec. M. Meio Ambiente de Sta. Cruz Cabrália		X	X
Sec. M. Assuntos Indígenas de Sta. Cruz Cabrália		-	X

**Tabela 12 - Composição do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha entre 2006 e 2010.**

	Período	2006 – 2008	2009 – 2010
Câmara Vereador de Porto Seguro		X	X
Câmara Vereador de Sta. Cruz Cabralia		X	X
<b>Segmento Sociedade Civil</b>	<b>Total Geral</b>	<b>12</b>	<b>18</b>
Ass. Cidadania e Transparência da Terra Mãe (ACTTM)		X	X
Ass. Comunitária Indígena Pataxó de C. Vermelha		X	X
Ass. Pataxó de Ecoturismo (ASPECTUR)		X	X
Ass. Amigos e Moradores da Ponta Grande e Mutá (AMAPOM)		X	X
Sind. Trab.em Educação do Est. da Bahia (APLB/Cabralia)		X	X
Ass. Agentes Comunitários de Saúde de Sta. C. Cabralia		X	X
Ass. das Barracas de Praia do Litoral Norte de P. Seguro		X	X
Ass. Proprietários de RPPNs da Bahia e Sergipe (PRESERVA)		X	X
Ass. Cultural Cabralia Arte e Ecologia (ASCAE)		-	X
Mov. Defesa de P. Seguro		-	X
Instituto Bioatlântica		-	X
Natureza Bela		-	X
PAT-ECOSMAR		-	X
Projeto Coral Vivo		-	X
<b>Segmento Empresarial****</b>	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
COELBA		X	X
Góes Cohabita Adm. Consultoria e Planejamento Ltda.		X	X
Faculdade do Descobrimento (FACDESCO)		X	X
Escola de Vela Oceano		X	X

\* A denominação da SEMARH foi alterada para SEMA em 2009.

\*\* A denominação do CRA foi alterada para IMA em 2009.

\*\*\* A denominação do SRH foi alterada para INGA em 2009.

\*\*\*\* O segmento empresarial estava incluso até setembro de 2010 no segmento da sociedade civil.

**Tabela 13 - Resumo da composição do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha entre 2006 e 2010.**

APA Coroa Vermelha	Mandato	2006 - 2008	2009 - 2010
	<b>Total Geral</b>	<b>24</b>	<b>38</b>
<b>Segmento Público</b>	<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>20</b>
Esfera Federal		3	7
Esfera Estadual		5	7
Esfera Municipal		4	6
<b>Segmento Civil</b>	<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>14</b>
Ass. Moradores		1	2
OSC ambientalista		2	8
Representante de Classe		5	4
Outras representações		-	-

**Tabela 13 - Resumo da composição do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha entre 2006 e 2010.**

<b>Segmento Empresarial</b>	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
Atuação local/regional		3	3
Atuação estadual		1	1
Atuação nacional		-	-

Com este novo formato, foram realizados oito reuniões do Conselho Gestor no ano de 2009 e duas no ano de 2010, sendo encerrada a gestão desta APA em 03 de junho de 2010, conforme comunicado à Diretoria de Unidades de Conservação (Anexo 9).

Desde a primeira composição em 2006 até 2010, o Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha foi composto por 38 entidades diferentes, sendo 20 do segmento público, 14 do segmento social e quatro do empresarial.

### **1.3.3. Histórico da criação do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental Santo Antônio.**

Entre os anos de 1999 e 2006 passaram pela gestão da APA Santo Antônio Vermelha quatro diferentes gestores indicados, sendo, somente aos 13 dias de novembro de 2006 constituído e nomeado o 1º Conselho Gestor desta APA.

Para conduzir este colegiado foi indicada a Sra. Ianara Reis (período de 2006 até 2008), através de contrato REDA, sendo substituída pelo Sr. Eduardo Simões (2008/2009) e posteriormente pelo Sr. Azevedo Junior (2009/2010).

Ao ser nomeado gestor da APA Santo Antônio em janeiro de 2009, encontramos o Conselho Gestor já constituído e nomeado (sem publicação no DOE) composto por 33 entidades, sendo 13 do setor público titulares e duas suplentes e 18 do segmento social (incluindo o setor empresarial) porém sem reuniões há sete meses.

Visando retomar o funcionamento deste colegiado e, considerando que o mandato do atual Conselho Gestor já encontrava-se expirado, optou o novo gestor pela “renovação” deste conselho através de convites a outras instituições que apresentassem atividades dentro da APA para que ingressassem, sem, contudo, fosse adotado o procedimento protocolar exigido (lançar edital de renovação através da DUC/SEMA, colher documentação, realizar assembléia específica e outros).

Assim, o número de entidades “cadastradas” como membros conselheiros da APA Santo Antônio foi ampliado de 33 para 41 entidades sem que nenhuma instituição componente do 1º Conselho formado tenha sido destituída (havendo apenas novos ingressos), conforme visualizado nas Tabelas 14 e 15.

O aumento das entidades conselheiras em 1/3 porém não se traduziu no aumento da participação das mesmas, visto que diversas entidades públicas e da sociedade, apesar de comporem o referido conselho desde sua nomeação, nunca se fizeram presentes a nenhuma das reuniões.

Deste modo, entendeu o gestor nomeado que a ampliação através de “convites” e ratificação da participação através da plenária dos membros conselheiros “ativos” respaldava-se na legitimidade do pleito e pelo interesse das novas entidades conselheiras em contribuir com essa gestão.

Neste formato, o conselho foi “renovado” em abril de 2009 com 41 entidades, destas, 23 entidades compunham o segmento público e 18 a sociedade civil (incluindo cinco representantes do segmento empresarial).

**Tabela 14 - Composição do Conselho Gestor da APA Santo Antônio entre 2006 e 2010.**

<b>APA Santo Antônio</b>	<b>Período</b>	<b>2006 - 2008</b>	<b>2009 - 2010</b>	<b>2010 - 2012</b>
	<b>Total Geral</b>	<b>33</b>	<b>41</b>	<b>30</b>
<b>Segmento Público</b>	<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>23</b>	<b>10</b>
<b><i>Esfera Federal</i></b>	<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>2</b>
IBAMA		X	X	-
Banco do Brasil		X	X	-
CEPLAC		X	X	-
Banco do Nordeste		X	X	-
FUNAI		X	X	X
Marinha do Brasil		-	X	X
CEFET		-	X	-
ICMBio		-	X	-
<b><i>Esfera Estadual</i></b>	<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>3</b>
SEMARH/SEMA*		X	X	X
CRA/IMA**		X	X	-
SRH/INGA***		X	X	X
SUINVEST		X	X	-
EMBASA		X	X	X
BAHIATURSA		X	X	-
UNEB		-	X	-
<b><i>Esfera Municipal</i></b>	<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>5</b>
Sec.Meio Ambiente Sta. Cruz Cabrália		X	X	X
Sec.Infra Estrutura Sta. Cruz Cabrália		X	X	X
Sec.Turismo de Belmonte		X	X	X
Sec. Meio Ambiente de Belmonte		X	X	X
Sec. Agricultura de Belmonte		-	-	X
Sec. Agricultura Sta. Cruz Cabrália		-	-	X

**Tabela 14 - Composição do Conselho Gestor da APA Santo Antônio entre 2006 e 2010.**

	<b>Período</b>	<b>2006 - 2008</b>	<b>2009 - 2010</b>	<b>2010 - 2012</b>
Câmara Vereador Sta. Cruz Cabrália		-	X	-
Câmara Vereador Sta. Cruz Cabrália		-	X	-
Câmara Vereador Belmonte		-	X	-
Câmara Vereador Belmonte		-	X	-
<b>Segmento Sociedade Civil</b>	<b>Total Geral</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>10</b>
Colônia de Pesca Z-51 Sta. Cruz Cabrália		X	X	X
COOPESC – Sta. Cruz Cabrália		X	X	-
Coop. Condutores Autônomos Belmonte		X	X	-
Ass. Peq. Produtores Rurais das Areias e Regiões		X	X	-
Ass. Comercial e Industrial de Belmonte		X	X	-
Rotary Club de Santa Cruz Cabrália		X	X	-
Sind. Trab. Rurais Belmonte		X	X	-
PAT – ECOSMAR		X	X	X
ASCAE		X	X	X
Ass. Desenvolvimento Comunitário de Sto. Antônio		X	X	-
Ass. Moradores Amigos de Sto. André (AMASA)		X	X	-
Associação Indígena Pataxó da Mata Medonha (AIPAMM)		X	X	X
Ass. Pescadores Indígenas Pataxó de Coroa Vermelha		X	X	-
ARCODE		-	-	X
Ass. Pescadores Belmonte		-	-	X
Projeto Coral Vivo		-	-	X
Ass. Cidadania Transparência Terra Mãe (ACTTM)		-	-	X
Conselho Comunitário de Segurança Belmonte		-	-	X
Loja Maçônica de Belmonte		-	-	X
<b>Segmento Empresarial****</b>	<b>Total Geral</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>10</b>
Mangue Alto Participações		X	X	-
Coroa Alta Emp. Imobiliários		X	X	X
Veracel Celulose		X	X	X
Gualandi Desenvolvimento Imobiliário		X	X	X
Coelba		X	X	X
Belmonte Empreendimentos		-	-	X
Guaiú Emp. Imobiliários		-	-	X
Marem Emp. Imobiliários		-	-	X
Catalana Empreendimentos		-	-	X
Villa Oberoi		-	-	X
Ambientalbahia Consultoria		-	-	X

\* A denominação da SEMARH foi alterada para SEMA em 2009.

\*\* A denominação do CRA foi alterada para IMA em 2009.

\*\*\* A denominação do SRH foi alterada para INGA em 2009.

\*\*\*\* O segmento empresarial estava incluso até setembro de 2010 no segmento da sociedade civil.



**Tabela 15 - Resumo da composição do Conselho Gestor da APA Santo Antônio entre 2006 e 2010.**

<b>APA Santo Antônio</b>	<b>Mandato</b>	<b>2006 - 2008</b>	<b>2009 - 2010*</b>	<b>2010 - 2012</b>
	<b>Total Geral</b>	<b>33</b>	<b>41</b>	<b>30</b>
<b>Segmento Público</b>	<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>10</b>
Esfera Federal		5	8	2
Esfera Estadual		6	7	3
Esfera Municipal		4	8	5
<b>Segmento Civil</b>	<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>10</b>
Ass. Moradores		4	4	-
OSC ambientalista		2	2	4
Representante de Classe		6	6	4
Outras representações		1	1	2
<b>Segmento Empresarial**</b>	<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>10</b>
Atuação local/regional		3	3	8
Atuação estadual		2	2	2
Atuação nacional		-	-	-

\* O aumento do número de instituições ocorreu através de convite (sem haver nova eleição para composição do Conselho Gestor).

\*\*O segmento empresarial compunha até 2010 o segmento da sociedade civil.

O Conselho Gestor da APA Santo Antônio foi renovado em setembro de 2010, para um novo mandato de dois anos, agora sob o regramento da Instrução Normativa nº 01/2010, que estabeleceu um formato tripartite e paritário, e limite máximo de 30 entidades para compor o referido Conselho Gestor.

Com o mesmo gestor, o Conselho renovado para o biênio 2010/2012 foi constituído por 10 entidades do segmento público, 10 entidade da sociedade civil e 10 do segmento empresarial, totalizando 30 entidades, empossados em 25 de novembro de 2010, segundo Portaria nº 158 da SEMA, publicada em Diário Oficial do Estado (Anexo 10).

Desde a primeira composição em 2006 até sua renovação em 2010, o Conselho Gestor da APA Santo Antônio foi composto por 53 entidades diferentes, sendo 23 do segmento público, 19 do segmento social e 11 do segmento empresarial.

Analisando a Tabela 14, constata-se que das entidades que compunham os mandatos 2006/2008 e 2008/2010, 80% foram reconduzidas para o exercício de 2010/2012.

#### 1.4. Participação Social em Conselhos Gestores de Unidades de Conservação – Elementos comparativos entre a Lei Federal e Estadual.

A Lei federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), regulamentou o parágrafo primeiro do Artigo nº 225 da Constituição Federal. Este artigo imputa à sociedade civil a co-responsabilidade junto ao Poder Público pela suas aplicações legais, como se lê: “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” (grifo nosso).

Para DAGNINO (2004, p. 95) a Constituição de 1988 foi o marco formal que consagrou a participação da sociedade civil<sup>14</sup> nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas no Brasil.

Formulado com olhar conciliador entre segmentos preservacionistas e conservacionistas da sociedade, o SNUC prevê em suas Diretrizes (Artigo 5º) diversas proposituras de participação social desde a criação até a gestão de unidade de conservação.

Desta forma, a efetividade da participação social encontra-se prevista no processo de criação da unidade de conservação, onde por parte do poder público, estabelece a consulta pública que permita identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, com “informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas”, e prevêem que as populações inseridas nas unidades de conservação devam “participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção destas áreas”, tornando obrigatória a formação de um Conselho Gestor para cada unidade de conservação.

A participação social na composição dos Conselhos Gestores das unidades de conservação do grupo de *proteção integral*, se dará, segundo o Artigo 29 da Lei do SNUC:

---

<sup>14</sup> A Constituição brasileira de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, incluiu mecanismos de democracia direta e participativa. Entre eles, o estabelecimento de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas com a saúde, crianças e adolescentes, assistência social, mulheres, etc. (Dagnino, 2004).

“...através de um Conselho Consultivo presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras [...], das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.” (grifo nosso).

Já nas unidades de conservação do grupo de *uso sustentável*, o “formato” da participação social em seus Conselhos Gestores não está claro.

Para três categorias: Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) não há nenhuma citação no SNUC acerca da obrigatoriedade de se constituir um Conselho Gestor. A citação dada a Área de Proteção Ambiental (APA) remete que a mesma “disporá de um Conselho” sem qualificá-lo como consultivo ou deliberativo. Para a Floresta Nacional (FLONA) a citação dada é que “disporá de um Conselho Consultivo” e para a Reserva Extrativista (RESEX) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) o texto indica que “será gerida por um Conselho Deliberativo”.

Estas lacunas visualizadas na Lei do SNUC, não foram equacionadas no Decreto nº 4.340, de 22/08/2002, que o regulamentou.

No Estado da Bahia, a criação de unidades de conservação assim como a implementação de seus Planos de Gestão e Conselhos Gestores foram regradados inicialmente pela Lei nº 7.799 de 07/02/2001, que Instituiu a Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais. No que tange a formação e finalidade dos Conselhos Gestores em APAs, temos nesta Lei em seu Artigo nº 27 que:

“A participação da comunidade na gestão da APA dar-se-á através da criação de um Conselho Gestor ou do estabelecimento de convênio do órgão gestor da APA com entidades locais e órgãos colaboradores do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais - SEARA, com o objetivo, dentre outros, de promover ações de vigilância, monitoramento, educação ambiental, realização de estudos, projetos e orientação à população quanto ao cumprimento do zoneamento ecológico-econômico.”

Segundo o Decreto estadual nº 7.967 de 05/06/2001 que regulamentou a Lei nº 7.799/2001, temos os seguintes regramentos acerca da composição e caráter dos Conselhos Gestores das APAs:

“Art. 69 – As APAs contarão com um Conselho Gestor, de caráter consultivo, com representação de entidades públicas federais, quando for o caso, estaduais e municipais, dos órgãos colaboradores e de outros representantes da sociedade civil.” e;

“Art. 70 – A gestão das APAs dar-se-á sob a coordenação de seu órgão administrador, auxiliado pelo Conselho Gestor e contará com a atuação dos demais órgãos identificados no seu Plano de Gestão, de modo que seja descentralizada e participativa.”(grifo nosso).

Percebe-se ainda neste Decreto, em seus artigos 71 a 76, diversas proposições voltadas a assegurar efetividade a gestão das APAs estaduais, estabelecendo inclusive programação de atividades em parcerias com os municípios para a conscientização das comunidades, procedimentos para o ingresso de entidades da sociedade civil junto ao Conselho Gestor, competências e até pré-requisitos mínimos para aprovação do Regimento Interno destes colegiados.

A Lei nº 7.799/2001 foi revogada quando da promulgação da Lei nº 10.431 de 20/12/2006 (que dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia), mantendo porém, o caráter consultivo a todos os Conselhos Gestores, salvo as categorias Reservas Extrativistas (RESEX) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), conforme previsto na Lei do SNUC.

Apesar do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC) corrigir as lacunas deixadas pelo Sistema Nacional (SNUC) acerca do modelo de participação do Conselho Gestor, o que se percebe nas legislações ambientais que se sucederam a opção pelo alijamento da participação da sociedade através da imposição permanente do caráter consultivo à composição deste colegiado (Tabela 16).

Quanto à composição do Conselho Gestor, segundo o SNUC (Art. 29) o Conselho Gestor pode ser constituído por organizações jurídicas (públicas e privadas) e por indivíduos (população tradicional e proprietários de terras).

Se por um lado este formato permite a efetiva participação de indivíduos “não organizados em associações e afins” permitindo assim a livre participação de cidadãos interessados em compor estes colegiados, por outro, limita através desta “participação individualizada” o ingresso de organizações colegiadas que, acredita-se, representem os diversos coletivos e segmentos da sociedade, incluindo aí as populações locais e tradicionais.

**Tabela 16: Comparativo entre o caráter *consultivo* ou *deliberativo* do Conselho Gestor.**

Categoria de Unidade de Conservação	Forma de Conselho (Decreto SNUC)	Forma de Conselho (Decreto SEUC)
Grupo Proteção Integral		
Estação Ecológica	Consultivo	Consultivo
Reserva Biológica		
Parque Nacional		
Monumento Natural		
Refúgio de Vida Silvestre		
Grupo Uso Sustentável		
Área de Proteção Ambiental	Consultivo ou Deliberativo	Consultivo
Área de Relevante Interesse Ecológico	Não especificado	
Floresta Nacional	Consultivo	
Reserva Extrativista	Deliberativo	Deliberativo
Reserva de Fauna	Não especificado	Consultivo
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Deliberativo	Deliberativo
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Não especificado	Consultivo

Fontes: BRASIL (Decreto Federal nº4.340/2002) e BAHIA (Decreto Estadual nº11.235/2008).

No Estado da Bahia, a edição da Instrução Normativa SEMA nº 001 de 07 de janeiro de 2010 (que estabelece diretrizes e critérios para a formação e renovação dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação Estaduais e dá outras providências), não deixa claro a possibilidade da participação “individual” na composição do Conselho Gestor das unidades de conservação, ficando incerto se esta participação deva ocorrer através de “entidades organizadas” ou não, conforme constante em seu Artigo 5º, a saber:

A representação da sociedade civil local deverá contemplar entidades organizadas da comunidade científica e organizações não governamentais com atuação comprovada na região da unidade, a população residente e do entorno, a população tradicional e os proprietários de imóveis no interior da unidade. (Grifos nosso).

Contudo, para a representação do segmento empresarial o Artigo 6º é claro ao estabelecer que “a representação dos empreendedores locais deverá contemplar as pessoas jurídicas de direito privado [...], bem como as entidades/associações que os representam”.

Inova a legislação da Bahia com relação à Lei federal quanto a composição tripartite (setor público, sociedade civil e segmento empresarial) e paritário do Conselho

Gestor, o que vem a limitar a representação governamental a 1/3 do total. Esta formação tripartite acompanha a composição também estabelecida no Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM)<sup>15</sup>.

Outros elementos da política estadual trazem outras inovações acerca da participação social nos Conselhos Gestores, como observado no Decreto Estadual 11.235/2008, em seu Artigo 338, que trata das competências do CEPRAM:

VII - estabelecer normas relativas aos espaços territoriais especialmente protegidos instituídos pelo Estado, bem como, aprovar os Planos de Manejo de Unidades de Conservação, ouvidos os respectivos conselhos gestores. (Grifo nosso).

Assim, percebe-se que a participação social na formulação de políticas públicas do estado da Bahia poderá ocorrer desde seu órgão ambiental superior (CEPRAM) através de seus representantes escolhidos em assembleias específicas, assim como nas esferas locais, através dos Conselhos Gestores de unidades de conservação ou ainda dos conselhos municipais de Meio Ambiente, conforme estabelecido em Resolução CEPRAM nº 3.925 de 30 de janeiro de 2009, que dispõe sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental, mediante normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipal de Meio Ambiente.

Sobre o termo de cooperação técnica entre o Estado e o Município voltado ao apoio às ações de descentralização da gestão ambiental com o objetivo de implantação, implementação e fortalecimento do Sistema Municipal de Meio Ambiente, para que seja celebrado, deverá o Município, conforme consta no seu Art. 7:

I - Possuir legislação própria que disponha sobre a política de meio ambiente e sobre a polícia ambiental administrativa, que discipline as normas e procedimentos do licenciamento e da fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto local, de acordo com respectivo nível de complexidade da sua opção;

---

<sup>15</sup> O Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM) é o mais antigo conselho ambiental do País. Criado em 4 de outubro de 1973 através da Lei Estadual 3.163/73, é um órgão consultivo, normativo, deliberativo e recursal do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA), cuja finalidade é de deliberar sobre diretrizes, políticas, normas e padrões para a preservação e conservação dos recursos naturais. Constituída atualmente por 15 membros de forma tripartite e paritária (SEMA, 2010).

II - Possuir em sua estrutura administrativa órgão responsável com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar para o licenciamento, controle e fiscalização das infrações ambientais das atividades e empreendimentos, de acordo com o nível de complexidade da sua opção;

III - Ter implementado e em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social, recomendando-se a proporcionalidade entre governo, organizações da sociedade civil e do setor econômico; (Grifo nosso)

IV - Ter legalmente constituído o Fundo Municipal de Meio Ambiente;

V - Ter implementado seu Plano Diretor, quando obrigatório.

Há nesta Resolução um posicionamento “dúbio” com relação a participação da sociedade frente aos colegiados por parte dos dirigentes estaduais, visto que é exigível o caráter deliberativo aos Conselhos Municipais de Meio Ambiente como pré-requisito para efetiva formatação de parceria junto ao Estado que por sua vez adota o caráter consultivo para os seus Conselhos Gestores de unidades de conservação.

Ainda no que se refere a participação social em especial frente aos conselhos de unidades de conservação, temos através da Resolução nº 3.908 de 28 de novembro de 2008 do CEPRAM, que Disciplina os Procedimentos de Anuência Prévia em Unidades de Conservação da Bahia, em seu artigo Artigo 10º:

“O Órgão Gestor das Unidades de Conservação do Estado deverá dar conhecimento ao Conselho Gestor de todos os processos de Anuência Prévia da respectiva Unidade de Conservação.”

Parágrafo Único - Conselho Gestor deverá ser consultado pelo Órgão Gestor das Unidades de Conservação nos processos das atividades ou empreendimentos sujeito ao Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto de Meio Ambiente - EIA/RIMA, bem como aqueles que forem avocados pelo Conselho Gestor ou por sua Câmara Técnica. (Grifos nosso).

Evidencia-se nesta Resolução CEPRAM o sugestionamento à efetiva participação social através do Conselho Gestor das unidades de conservação na avaliação de atividades ou empreendimentos.

Porém, este registro legal tem colhido poucos exemplos práticos de efetiva participação social na avaliação de atividades e/ou empreendimentos em Conselhos Gestores baianos, objetos dos mais variados motivos, quer seja por opção da própria

Diretoria de Unidades de Conservação em não cobrar de seu quadro de gestores esta postura de “compartilhamento” com relação aos seus colegiados, quer sejam pela ausência de reuniões periódicas destes colegiados que minam o continuísmo construtivo ou simplesmente pela própria postura de membros conselheiros em evitar uma efetiva participação ou não raro, se absterem em opinar constituindo um “mero elemento coadjuvante da gestão”.

Sobre o papel coadjuvante da sociedade, OLIVEIRA (2010, p.05) alerta que a própria sociedade civil desconfia do poder argumentativo dela própria ao julgar que seus membros não têm capacidade técnica para ocupar espaços de embate, negociação e deliberação, desqualificando a competência da sociedade civil em ocupar os *locus* de decisão.

#### **1.5. Parcerias na Gestão das Unidades de Conservação.**

Observa-se na Lei 9.985/2000 (SNUC) em seu Artigo 30º a possibilidade da gestão da unidade de conservação ocorra através de parceria com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Na Bahia, há registros de termos de cooperação técnica/apoio institucional após o ano 1999, destacando-se o primeiro termo de parceria reconhecido no Brasil, entre o IDES - Instituto de Desenvolvimento Sustentável do Baixo Sul da Bahia e o Governo do Estado da Bahia para a cogestão da APA do Pratigi (CARVALHO, 2004, p. 131).

Porém, estas cooperações e convênios não se traduziram em resultados significativos, visto que das 10 APAs com convênios assinados em 2002, haviam somente três convênios vigentes e em execução em 2004.

Em 2003 foi formalizada uma parceria entre a SEMARH e a organização da sociedade civil (OSC) Abará com intuito de fortalecer a Conselho Gestor da APA Lagoa Encantada/Rio Almada ampliando-o para outros sete municípios da bacia do rio Almada. Este projeto contou com o apoio do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA (TORRES, 2007, p. 84).

No ano de 2004, segundo a Fundação Ondazul, houve a formalização de parceria institucional entre esta OSC e a SEMARH, visando à implantação do Conselho Gestor da APA Tinharé-Boipeba, também fazendo a captação de recursos oriundos do FNMA.



Apesar desta possibilidade legal de formalizar parceria institucional com organizações da sociedade civil de Interesse público para a gestão de unidades de conservação, esta prática ainda é rara, mesmo sabendo das dificuldades financeiras que as instituições públicas frequentemente atravessam para atender às inúmeras demandas preconizadas.

Outros elementos limitantes para a formalização destas parcerias institucionalizadas devem-se à falta de efetividade das ações previstas, a descontinuidade das gestões além da falta de priorização neste modelo de cogestão.

Para SANTOS (2008, p.127) as parcerias entre o órgão gestor das unidades de conservação e as OSCIPs somente poderão substituir o órgão ambiental nas atividades de suporte financeiro e administrativo da unidade e do Conselho sem “jamais assumir o papel do Estado ou de concessionária do serviço público, pois a primeira substituição é proibida e a segunda só pode ocorrer por meio das Leis que tratam das licitações públicas e não pela Lei das OSCIPs”.

Neste sentido, SANTOS adverte sobre “parcerias que disfarçam uma exploração dos recursos naturais da unidade de conservação em prol de interesses particulares”, entendendo este autor como ponto positivo para medir o sucesso de uma unidade de conservação “a capacidade da unidade de se administrar, de preferência, sem a OSCIP ou então como parceira administrativa e não como substituta administrativa”.

Apesar dos “riscos” apresentados por SANTOS quanto a formalização de parcerias com as OSCIPs, não é razoável supor que estas parcerias se constituam meramente no campo administrativo/burocrático da gestão e tão pouco sugestivo creditar a ampliação destas parcerias a eventuais desvios de função, sob o risco de manter a gestão limitada aos cada vez mais escassos recursos públicos e distante de um mundo em transformação que requer o envolvimento cada vez maior dos diversos atores sociais à gestão pública na busca de resultados promissores.

Assim, avaliando as efetivas possibilidades e exemplos de formalização de parcerias entre o Órgão Gestor e OSCIPs para uma gestão compartilhada de unidades de conservação, percebe-se que estas “parcerias”, quando estabelecidas, restringiram-se às atividades de suporte administrativo, como o uso destas organizações para captação de recursos externos (a exemplo do FNMA), e outras tarefas meramente colaterais, sem contudo, adentrar-se à co-gestão propriamente dita, fazendo desta

“Gestão Compartilhada” conforme previsto no Capítulo VI do Decreto nº 4.340/2002 (que regulamenta o SNUC) uma propositura ainda inócua.

## CAPÍTULO 2

### A PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

Para contextualizar o objeto em que se insere este estudo, faz-se necessário recorrer a um breve relato histórico da construção da democracia e da cidadania, na antiga Grécia, cerca de cinco séculos A.C. quando foi idealizado sob as premissas da transparência, visibilidade, igualdade, o uso da palavra, publicitação, o bem comum e a construção de espaços públicos. Posteriormente, no século XVIII, após as revoluções americana e francesa, este conceito foi retomado, já sob o princípio dos direitos humanos com uma grande contribuição do ideário liberal OLIVEIRA (2010, p.31).

O destaque é dado à formação de colegiados e à participação cidadã, devido à importância da atuação dos indivíduos na construção democrática, sendo o Conselho Gestor composto por um conjunto de pessoas/entidades, uma iniciativa voltada para a cidadania.

Por fim, far-se-á uma discussão acerca das possibilidades e dos limites da aplicação do modelo político-participativo permeado pela democracia deliberativa, frente a um Conselho Gestor de Unidade de Conservação de Uso Sustentável (APA).

#### ✓ **Democracia, um exercício de aprendizado.**

O termo democracia é construído a partir das palavras gregas “demo”, que significa “povo”, e “kratos”, “poder”.

Segundo Ribeiro (2001) apud OLIVEIRA (2010, p.31):

“não se tratar de que o povo governe, mas que alguém, representante do povo, tenha o poder em nome deste. Seria a escolha do povo, e este controlaria como o escolhido governa. Essa é uma acepção moderna do termo democracia, pois na Grécia o exercício democrático era direto - todos os cidadãos participavam do governo”.

Segundo Gohn (2005) apud OLIVEIRA (2010, p. 33), em consonância com o nascimento da democracia na Grécia clássica surge a noção de cidadania. Para Aristóteles, ser cidadão era ter o direito (e o dever) de contribuir para o governo, participando das assembleias, tomando decisões que diziam respeito à coletividade e ocupando cargos públicos.

O conceito de democracia moderna advém da premissa da “vontade da maioria” teorizada pelo filósofo Jean-Jacques Rousseau (1762) apud OLIVEIRA (2010, p. 30) que assim a descreveu: “O Soberano pode, em primeiro lugar, confiar o Governo a todo o povo ou à maior parte do povo, de modo que haja mais cidadãos magistrados do que simples cidadãos individuais. A essa forma de Governo dá-se o nome de Democracia”. Porém, este conceito veio a ser questionado quanto a sua efetividade por Karl Marx (1871) que “entendia esta soberania, como parcial e limitada (OLIVEIRA, 2010, p. 40)”.

Entre o final do século XVIII até meados dos anos de 1960, a teoria democrática incorpora a possibilidade da representatividade no lugar da democracia direta, porém, a expansão da democracia e de seus conceitos encontraram muitos percalços, gerando crises nos países onde primeiramente haviam se consolidado. Este processo ficou conhecido como “dupla patologia: a patologia da participação – reconhecida pelo aumento significativo da abstenção; e a patologia da representação – onde os cidadãos se consideravam cada vez menos representados por aqueles que elegeram”. Assim, o debate democrático ao longo do século XX foi bastante variado. Entre conceitos de “formas de hegemonias<sup>16</sup>” como exemplo tem-se a concepção elitista sugerida por Schumpeter (1947) apud AVRITZER (2003, p. 4) que afirmava “que o povo somente era soberano em uma capacidade - eleger seus governantes”. Este pensamento ficou conhecido como elitismo democrático<sup>17</sup>.

Outro conceito da concepção hegemônica de democracia, segundo Weber (1919) apud AVRITZER (2003, p.10), é a forma que a burocracia foi incorporada; questionada sobre a inevitabilidade da perda de controle sobre o processo de decisão política e econômica pelos cidadãos e seu controle sobre as formas de configuração burocrática.

Para AVRITZER (2003) ainda há um terceiro elemento da concepção hegemônica da democracia – a representatividade. Nesta a percepção é de solução de democracias de grande escala.

---

<sup>16</sup> Segundo AVRITZER (2003) o conceito de hegemonia é entendido como a capacidade econômica, política, moral e intelectual de estabelecer uma direção dominante na forma de abordagem de uma determinada questão democrática.

<sup>17</sup> Elitismo Democrático é todas as concepções de democracia que operam com dois elementos: a redução do conceito de soberania ao processo eleitoral e a justificação da racionalidade política enquanto decorrente da presença de elites políticas ao nível de governo. (AVRITZER, 2000, p. 27).

A exemplo da concepção elitista de Schumpeter, a democracia era tida como um “método para formar governos” (AVRITZER, 2010) o que veio a estabelecer as principais características da democracia de “baixa-intensidade” da primeira metade do século XX.

Cabe ressaltar que até a década de 1930, nenhum país no mundo adotava o voto universal facultado às mulheres, negros e analfabetos, por exemplo, como direito elementar a democracia, mesmo aqueles países com ‘longevas tradições democráticas’.

A democracia de baixa intensidade, compreende o modelo idealizado no qual a participação popular encontra-se limitada à eleição de seus governantes, escolhidos através de uma “maioria soberana” sem uma efetiva escalada de participação popular sobre o pleno exercício do governo. Este modelo é denominado democracia representativa<sup>18</sup> (ou democracia liberal).

Segundo AVRITZER (2010) o modelo de democracia de baixa intensidade vem a declinar a partir do final da década de 1960, com o aumento do acesso à informação e da interação popular às ações desenvolvidas pelos representantes constituídos através do voto, doravante questionados sobre sua articulação entre os formatos de democracia eleitoral e a participativa.

Ainda no início da década de 1970 o sentido da democracia foi o de ampliação da participação. Inicialmente como forma de protesto ocorreram movimentos civis (pacifistas e ambientalistas) que, gradualmente, foram se institucionalizando como nos movimentos de direitos humanos e feminista (adotando pautas encaminhadas aos segmentos representativos). O objetivo explícito era o de participar das decisões de governos de forma mais contundente e não aceitando serem ouvidos apenas no “dia da eleição”. Dá-se, assim, o início de uma efetiva participação social sobre o sistema político, tipificada como democracia de “alta intensidade” (AVRITZER, 2003, p. 45).

Para Loureiro (2003) apud TORRES (2007, p. 28)

“historicamente, a relação entre o Estado e a sociedade civil no Brasil, sempre esteve associada a práticas de clientelismo, discriminação social e autoritarismo. Esse modelo transcende o âmbito das ações

---

<sup>18</sup> Democracia Representativa é de um modo geral, quando as deliberações coletivas são tomadas não diretamente pelos membros de uma determinada coletividade mas por pessoas especialmente eleitas para essa finalidade, agrupadas em instituições denominadas parlamentos ou assembleias (MACIEL, 1997, p. 01).

governamentais e se expande para as demais formas de relações sociais família, escola, empresas, associações sociais, gerando uma sociedade civil fragmentada, com baixo nível de organização e sem poder de decisão, resultando numa frágil cultura de participação”.

GOHN (2001, p. 52) contextualiza que até a década de 1980 “Participar era interpretado de uma forma um tanto mecanicista, pois se restringia [...] a presença física de representantes da sociedade civil nas estruturas estatais. 'Participar era ter gente lá'.”

Neste sentido, GOHN (2001), LOUREIRO (2007) e OLIVEIRA (2010) ressaltam que as conquistas sociais da sociedade civil organizada a partir dos anos 1960, concretizaram-se no Brasil através da promulgação da Constituição de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil.

Segundo LOUREIRO et al. (2007, p. 28):

“Na década de 1980, diante da ação dos denominados movimentos sociais urbanos e da atuação política organizada de certos setores profissionais corporativos [...] avanços foram obtidos no sentido da formação de espaços públicos “formais” ou não. Instituíram-se, depois de muito esforço e sofrimento, meios de participação nas decisões políticas (plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei, audiências públicas, conselhos, comitês, fóruns, orçamento participativo, ouvidorias etc.). Esses são os principais instrumentos de uma nova governança, nos quais se inserem os conselhos de gestão de áreas protegidas.”

Milaré (1991) apud TORRES (2007, p. 30) ressalta a:

“importância da participação da comunidade no processo de elaboração de instrumentos como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que estabelece a realização de Audiências Públicas, onde a sociedade e entidades ambientalistas podem interferir na implantação de projetos e atividades que repercutem sobre o meio ambiente”.

Outro destaque à participação de representantes da sociedade dá-se em conselhos e órgãos de defesa ambiental, como o CONAMA e seus correlatos nos níveis estaduais e municipais, que possibilitam a participação popular na definição de políticas ambientais.

AVRITZER (2007, p.2) indica que acentuou-se nos últimos governos do Brasil a legalização de diversas formas de inserção de associações da sociedade civil nas

políticas públicas. Como exemplos desta interação estão às audiências públicas<sup>19</sup>, as conferências e os orçamentos participativos. Ainda segundo o autor, o aumento da efetiva participação na formulação de políticas públicas pode ser constatado através de dados que comprovam que “existem mais conselheiros no Brasil do que vereadores como o orçamento participativo, onde a participação em alguns anos alcançou a marca de quase 180 mil pessoas.”

Neste mesmo contexto, BROSE e GOMES (2005, p. 02) destacam que:

“muitas foram às iniciativas implementadas ao longo dos anos 90, que testaram e operacionalizaram, na prática, o que significa promover a participação e que resgataram aos poucos os reais significados do envolvimento cidadão, como a criação de mais de 6.000 conselhos gestores em todo o país, a criação do Ministério Público, ouvidorias em órgãos públicos e a Lei de Responsabilidade Fiscal [...], favorecendo um ambiente propício à participação e à transparência como nunca antes experimentado na sociedade brasileira”.

Porém, estas ampliações dos modelos de gestão compartilhada ocorrida no Brasil nos últimos anos não asseguram uma efetiva inserção participativa. Conforme descreve LÜCHMANN (2007, p. 141):

“A alegada compatibilidade entre democracia participativa e democracia representativa tende a escamotear, no caso das experiências de Orçamentos Participativos, o fato de que a primeira, sendo um programa de governo, está diretamente subordinada à segunda: seja em função de sua dependência aos princípios e pressupostos do projeto político-governamental; seja em relação às determinantes do processo eleitoral; seja ainda em relação à lógica dominante – sustentada pelo recorrente apelo à “governabilidade” – da formação das coligações eleitorais.”

Para Arnstein (2002) apud SILVA (2007, p. 14) as audiências públicas, tipificadas por Avritzer como modelo de participação popular “*não oferece nenhuma garantia de que as preocupações e idéias dos cidadãos serão levadas em consideração*”.

---

<sup>19</sup> A audiência pública é um instrumento do diálogo estabelecido com a sociedade na busca de soluções para as demandas sociais. É um espaço de conversação aberto para informar, discutir, dirimir dúvidas e ouvir opiniões sobre os anseios da comunidade, em especial a população diretamente afetada, cujas preocupações, pronunciamentos e informações o órgão encarregado do licenciamento levará em consideração no procedimento decisório sobre a aprovação ou não do projeto (Ministério Público Estadual de Goiás, 2008, p. 01).

Contudo, bem sinaliza LOUREIRO (2003, p. 27) quando descreve:

“... a existência de desvios de propósito, de conselhos burocráticos e manipulados por determinados grupos ou esvaziados, não invalida a conquista, e sim manifesta o modo como o Estado brasileiro foi formado e como o exercício da cidadania foi negado ao longo da história”.

Outra reflexão sobre o processo de evolução democrática a uma efetiva democracia-participativa é questionada por Arnstein (2002), Lüchmann (2007) e Limon (2009) que avaliam que a maior parte da população, em especial os segmentos sociais menos organizados e pobres, é privada de efetiva “Participação Cidadã”. Entre os obstáculos à participação citam as desigualdades de condições (renda, escolaridade, organização) e influência nos processos decisórios, os diferentes interesses dos envolvidos no processo participativo, muitas vezes individualizados e colonizados pelo poder econômico e político.

As diversas formas de atuação e participação social junto à esfera estatal geram naturalmente, como objetivo, ter suas proposições atendidas e transformadas em políticas públicas. Contudo, os Conselhos ,como espaços de debate, por vezes, tendem a ser legalmente reconhecidos “quando conveniente” pelo poder público.

Segundo Arnstein (2002) apud SILVA (2007, p.10), a definição da participação cidadã ocorre através da redistribuição do poder que permite aos cidadãos atualmente excluídos dos processos econômicos e políticos a serem ativamente incluídos no futuro.

Oito “degraus” segmentam os níveis de participação que vão desde o nível de “não participação” ao nível de “poder cidadão”, passando por “níveis intermediários de concessão mínima de poder” visualizados na Tabela 17.

**Tabela 17 - Escada da Participação Cidadã.**

<b>8</b>	<b>Controle Cidadão</b>	<b>Níveis de Poder Cidadão</b>
<b>7</b>	<b>Delegação de Poder</b>	
<b>6</b>	<b>Parceria</b>	
<b>5</b>	<b>Pacificação</b>	<b>Níveis de Concessão Mínima de Poder</b>
<b>4</b>	<b>Consulta</b>	
<b>3</b>	<b>Informação</b>	
<b>2</b>	<b>Terapia</b>	<b>Não- Participação</b>
<b>1</b>	<b>Manipulação</b>	

Fonte: Arnstein (2002) apud (SILVA, 2007, p. 10).



PAGANI (2009, p.261), em sua dissertação de mestrado sobre a conservação em sistemas de paisagens protegidas da APA de Petrópolis/RJ, relata o vivenciamento de uma experiência relevante de parceria (nível/degrau 6), na qual Estado e Sociedade Civil organizada colaboravam, em um ambiente de diálogo, cuja mudança de gestor e do *modus operandi* na relação com o Conselho Gestor (formato da participação) reduziu-se a uma “mera” experiência de consulta (nível/degrau 4), implicando forte retrocesso à gestão:

“Isto praticamente destituiu a sociedade civil organizada do poder de decidir sobre as questões ambientais mais importantes para a unidade, pois, enquanto o conselho era deliberativo o Ministério Público tinha a possibilidade legal de passar para um fórum específico de discussão o encaminhamento de um Termo de Ajustamento de Conduta, no entanto, com um conselho consultivo esta iniciativa autonomista, retrocedeu a uma mera experiência de parceria.”

Esta relação desigual de inclusão social junto às esferas de participação vem paulatinamente sendo revisada. Segundo LOUREIRO et al. (2007, p. 26):

Cresce, em várias partes do mundo, a mobilização por modos de participação mais diretos e pela organização de espaços políticos públicos, nos quais cidadãos e cidadãs possam agir e decidir o destino de sua existência na natureza; sendo imprescindível a idéia de que a mobilização social e os tipos de representação devem ir além da chamada democracia representativa, buscando outros meios de efetivar um novo modo de se relacionar Estado e sociedade civil, para que se produza um novo modo de governar, uma nova governança, com a presença de agentes não estatais nos órgãos públicos.

O controle social, ênfase que se expressa na Constituição de 1988,

“se assenta na idéia de que quanto maior a participação da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas, mais elas responderão ao interesse do coletivo”. Isto, por consequência, “exige a superação da tradicional forma de exercício do poder governamental brasileiro que, atuando fortemente centralizado, esteve vinculado ao fortalecimento de práticas clientelistas e patrimonialistas”. (Controladoria Geral da União, 2009, p. 07).

Bordenave (1995) apud TORRES (2007, p. 30) ressalta que “a participação pode resolver conflitos, mas também pode gerá-los. Logo, não é uma panacéia, mas uma

opção política que corresponde a determinadas concepções de mundo, um processo inclusivo e educativo no tratamento e explicitação de problemas, e não a solução desses mesmos problemas”.

O conflito por si não deve ser qualificado com “bom” ou “ruim”. Ele faz parte do processo social, que admite situações de equilíbrio e desequilíbrio em sua construção. Para Coser (1996) apud MELO (2010, p. 26), *“onde há conflito, é possível considerar que há forças visando a geração de novos tipos de equilíbrio”*. Da mesma forma, o autor sugere que a análise social deve levar em conta que, “onde há um equilíbrio, é preciso estar atento ao conflito que o precedeu”.

Segundo Irving et al. (2006) apud MELO (2010, p. 33), “a tensão e os conflitos são intrínsecos ao processo de construção de governança democrática e antes de serem interpretados como mal a evitar, constituem elementos chave para o intercâmbio de visões e possibilidades reais de inclusão do cidadão comum no processo”.

Porém, percebe-se que o Estado ainda não encontra-se instrumentalizado para abrigar os diversos interesses da sociedade e conseqüentemente, seus conflitos e divergências.

Para Moraes (2000) apud PAGANI (2009, p. 133):

“os conflitos existentes entre o público e o privado refletem na paisagem quando espaços privados tendem a ser defendidos e espaços públicos são abandonados e se deterioram. Esse fato evidencia a rejeição recíproca entre classes sociais e poder público quanto à gestão de espaços públicos, seja para o uso (praças e parques), seja para a preservação (margens de rios, nascentes etc.)”

Assim, não raro ocorrem ações estatais voltadas mais para coibir a efetiva participação social que acolhe-la em sua plenitude. Como exemplos destes procedimentos pode-se citar a burocratização do sistema de ingresso/participação das entidades da sociedade, pelo “esvaziamento conveniente” das instâncias de debate legalmente reconhecidos pelo poder público ou pelo questionamento a “qualificação técnica” dos representantes dentre outros.

Segundo ressalta Stroh (2001) apud CARVALHO (2004, p.30):

“A democracia moderna pressupõe a existência de divergências e conflitos de interesses entre as partes envolvidas em uma negociação, e as situações de confronto não podem ser identificadas como anomalias do processo, mas como elementos intrínsecos da pluralidade de

interesses, onde estão retidos antagonismos, ambiguidades, desconfianças e oposições que podem ser superadas em um processo interativo, onde se busquem soluções compartilhadas”.

Temos então nos dias atuais, uma sociedade que não se permite mais ser contabilizada como meros números estatísticos, mas que deseja participar e ter suas opiniões colhidas pelos órgãos públicos, e por outro lado, temos os representantes públicos, por inúmeras vezes tipificado como um agente inepto do desenvolvimento social, mas sempre um agente indissociável da sociedade.

Para preencher este “vácuo” institucional deixado pela ausência das ações do estado frente a demandas crescentes da sociedade, vê-se surgir e proliferar conselhos e demais formas de colegiados compostos exclusivamente por agente sociais (sem a participação de entidades públicas). Estes, atuando de maneira complementar ou alternativa ao estado, no intuito de dirimir eventuais conflitos<sup>20</sup> e propor políticas públicas consensuadas.

Neste sentido, um exemplo de governança democrática é analisado por OLIVEIRA (2010, p. 25) ao citar o modelo aplicado no Fórum Florestal do Sul/Extremo Sul da Bahia<sup>21</sup>:

“O que se verifica atualmente é o surgimento de Fóruns da Sociedade Civil, imbuídos do espírito dialógico, mas vertidos para ação deliberativa, capazes de resolver dentro da própria sociedade civil as questões que emergem de determinado território, onde o propósito não é a substituição do Estado e da idéia da representação política, mas uma iniciativa de resolução de conflitos em determinado local e sob a égide de temática específica”.

Este modelo usa a premissa do consenso para que sejam dirimidos os conflitos entre os segmentos, sinalizando um novo modelo cujos resultados, ainda que primários,

---

<sup>20</sup> O conflito é uma luta entre valores e direitos sobre a detenção do poder, do status e de recursos. Os objetivos dos oponentes são neutralizar, debilitar ou eliminar os argumentos dos rivais (COSER, 1956, p. 07).

<sup>21</sup> O Fórum Florestal do Sul/Extremo Sul da Bahia foi criado em 2005 como um espaço público que traz a experiência de juntar para o diálogo em prol da possibilidade de resolução de conflitos e da sustentabilidade socioeconômica e ambiental do território, empresas privadas de celulose e organizações da sociedade civil (OLIVEIRA, 2010, p. 18).

tem permitido creditar este modelo de governança participativa bons resultados na formatação de políticas socioambientais.

Salvo a eventual “substituição do Estado” no exemplo acima citado, temos efetivamente alguns itens presentes no formato de democracia deliberativa<sup>22</sup> como o diálogo, o consenso, a razão pública, o veto, a efetividade do falante e a deliberação.

Diante deste contexto, o conceito da participação tornou-se um novo paradigma na gestão pública brasileira pós Constituição de 1988 e passou a integrar os esforços de muitas organizações da sociedade civil. A “radicalização da democracia” tornou-se o objetivo de movimentos sociais que antes tinham como utopia a alternativa revolucionária da sociedade. Com o debate sobre o orçamento participativo e a criação do Fórum Social Mundial, o Brasil se tornou referência internacional no debate sobre utopias sociais e ‘good government’ (BROSE e GOMES, 2005, p.03).

## **2.1. Participação Cidadã em Conselhos Gestores de Unidades de Conservação.**

Muito já se produziu na academia sobre conceitos e formatos da participação, e muitas foram as lutas para a conquista de espaços democráticos, onde fosse possível exercer a participação de forma cidadã. Mas o que é, afinal, participação?

Segundo GOMES (2004, p. 01):

“participar significa fazer parte de um grupo, tomar parte das decisões e ter parte do resultado, dessa forma, participação deve ser entendida como o fazer parte nas tomadas de decisão pelas pessoas usuárias de um serviço público ou privado, pelos consumidores de um produto, pela sociedade chamada a se engajar nas causas ambientais, pelos envolvidos ou “impactados” de uma ação comunitária de qualquer tipo.”

Para Bordenave (1983) Apud LIMON (2009, p. 19), a “participação possui duas bases complementares que a determinam, uma base afetiva – participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros – e uma base instrumental – participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos”.

---

<sup>22</sup> A democracia deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas advém de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem-comum, conferem um reordenamento na lógica de poder tradicional (LÜCHUMAN, 2007, p. 143).

Ainda segundo o mesmo autor “entender o que é participação talvez seja mais fácil se compreendermos o seu contrário, a não participação, isto é, o fenômeno da marginalidade”. A participação é o “caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirma-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo” (Bordenave, 1994, p. 16 e 18).

Bauman (2000) citado por LOUREIRO et al. (2003, p. 25) descreve que:

“participação é a promoção da cidadania, a realização do sujeito histórico, o instrumento por excelência para a construção do sentido de responsabilidade e de pertencimento a um grupo, classe, comunidade e local. [...] a participação é o cerne do processo educativo, pois desenvolve a capacidade do indivíduo ser “senhor de si mesmo”.

#### ✓ **Conselhos “gerindo” unidades de conservação, utopia ou fato?**

A noção de Conselho Gestor, já prevista na Constituição Federal de 1988, procura torná-lo o espaço público jurídico-institucional por excelência de intervenção social planejada na formulação e implantação de políticas públicas (LOUREIRO, 2003, p. 26).

A criação de Conselhos Gestores das unidades de conservação foi instituído pela Lei 9.985/2000 (SNUC), que estabeleceu normas e critérios para a criação, implantação e gestão para as áreas protegidas.

GOHN (2001, p.07) descreve o papel dos Conselhos Gestores:

“Tratam-se de canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. Eles constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas. Após as análises conclui-se que eles são agentes de inovação e espaço de negociação de conflitos.”

Conforme LOUREIRO (2003), SILVA (2007) e MUCCIATTO (2008) os Conselhos Gestores são uma forma de viabilizar a participação social, visando à garantia do exercício da cidadania nos processos decisórios sobre o acesso e o uso dos recursos naturais, servindo de palco para a construção do consenso e para a gestão dos conflitos envolvendo a unidade de conservação e seu entorno.

No que descrevem sobre os Conselhos, como,.

Analisando os resumos de LOUREIRO (2003), TORRES (2007), LIMON (2009) temos nos Conselhos Gestores das unidades de conservação lugares privilegiados, que

podem desencadear processos educativos pautados no diálogo social, na valorização da condição de coletividade e na atuação reflexiva e transformadora da realidade, portanto, um importante instrumento para viabilização de uma participação-cidadã na gestão pública de unidades de conservação.

Contudo, LIMON (2009, p.02) ressalta que “o poder de decidir e intervir sobre a transformação do ambiente está distribuído social e geograficamente de modo assimétrico, ou seja, determinados atores sociais possuem, por meio de suas ações, capacidades variadas de influenciar na tomada de decisão.”

Ainda sobre esta assimetria, Carvalho (2001) apud LOUREIRO (2001, p. 24) destaca que “a própria trajetória da cidadania no Brasil, gera cidadãos passivos que espera tudo do governo, que busca seus espaços de modo desorganizado, e não encontra, na educação formal preparo para a vida coletiva”.

Outro elemento limitante à efetiva inclusão/participação social é descrito por JACOBI (2005, p. 9) quando explica que os grupos sociais normalmente excluídos “não tem presença nos processos decisórios porque não possuem os recursos econômicos, sociais e cognitivos que permitiriam sua participação nas atividades que permeiam processos decisórios em torno de questões ambientais”.

Assim, além da institucionalização, as discussões acerca da gestão ambiental apontam à necessidade de viabilizar processos participativos que fortaleçam a capacidade de atuação crítica e interveniente, sobretudo, daqueles grupos sociais mais afetados pelas restrições de uso das unidades de conservação (LIMON, 2007, p.02).

Temos, portanto, que a participação social exige a informação e inclusão dos “não técnicos” através de capacitações, compartilhamentos e comprometimentos, entre todos as partes integrantes. Não promover esta inclusão é manter a participação social na escala de “não participação”.

O processo de capacitação passa obrigatoriamente pela boa comunicação entre as partes. Segundo HENRIQUES (2004, p. 01):

“A extraordinária mudança nas formas de vida coletiva corresponde ao intenso desenvolvimento contemporâneo dos meios de comunicação, de tal forma que o conceito de “comunidade” como local de referência é progressivamente desafiado. O formato emergente das comunidades gera dificuldades e constrangimentos à dinâmica dos movimentos sociais e dos processos de mobilização na atualidade, exigindo especial atenção

para as estratégias comunicativas que possam não apenas dar visibilidade às suas causas, mas alcançar um ambiente de cooperação que transcenda o âmbito local”.

Neste contexto, a gestão priorizou a comunicação visual, através da análise coletiva de processos protocolados ao gestor. Para GOMES (2004, p.02) “o uso da visualização, melhora o grau de ação e de interação dos participantes, facilitamos deste modo, que os integrantes tenham um espaço para a interação grupal. A participação ativa eleva o grau de retenção das informações por parte dos participantes, além de tornar o evento mais dinâmico, eficiente, leve e agradável”. O que vem a fazer deste instrumento (informação) imprescindível para uma gestão eficiente.

## **2.2. Construindo um Conselho Gestor participativo.**

Apesar de não haver uma “fórmula ideal” para à criação, composição e o funcionamento de um Conselho Gestor efetivamente participativo, LOUREIRO (2003, p. 27) vislumbra como elementos imprescindíveis para sua formatação, a saber:

- *formalizar o conselho somente após ter realizado um processo de debate e mobilização dos atores sociais e da realização de um evento em que se definam as bases para o seu funcionamento;*
- *Impedir que o presidente tenha o poder de veto e de convocação exclusiva;*
- *observar a composição numérica e qualitativa dos conselheiros, buscando ser uma expressão adequada da sociedade em seu recorte de responsabilidade;*
- *estabelecer processos de discussão temática para estimular a participação, envolvendo o convite a profissionais e comunitários(as) não integrantes do conselho;*
- *constituir câmaras técnicas para os problemas centrais, com prazos para o estudo e formulação de propostas a serem apresentadas e avaliadas pelo conselho;*
- *no caso das organizações da sociedade civil, estabelecer mecanismos de escolhas a partir de critérios de seleção, e não em cima de nomes predefinidos por questões políticas ou conjunturais;*
- *estabelecer estudos técnico-científicos que subsidiem, com informações válidas, as discussões nos conselhos;*
- *criar mecanismos de comunicação permanente com as comunidades, tornando público o trabalho feito e envolvendo-as no processo;*
- *garantir o acesso a informações qualificadas e compreensíveis a todos(as) os(as) participantes;*

- *capacitar os(as) conselheiros(as) (com cursos e no processo), de modo a integrá-los(as) e a garantir uma relativa uniformidade de conhecimentos;*
- *estabelecer obrigações para os(as) conselheiros(as) que sejam viáveis em termos de tempo disponível e de possibilidade de acesso físico;*
- *garantir a igualdade de condições para participar e decidir a todos(as) os(as) conselheiros(as).*

Outros relevantes aspectos a formação dos Conselhos Gestores, para que possam atingir seu objetivo como espaço democrático de construção de consensos e gestão de conflitos, são descritos por SILVA (2007, p. 19):

**1. Legalidade.** Um Conselho Gestor possui “legalidade” quando:

a) É formado por instituições legalmente constituídas (ou seja, que possuem CNPJ, diretoria e Estatuto ou Regimento Interno), e;

b) É amparado por algum instrumento legal que descreva sua constituição, regimento e finalidade (ex. Portaria do Presidente do Órgão Gestor da unidade de conservação publicado no Diário Oficial), e se faz necessário porque o Conselho, ao ser um órgão gestor de unidade de conservação, possui responsabilidades jurídicas e legais sobre as decisões que toma e sobre as consequências que delas advém.

**2. Legitimidade:** Um conselheiro possui “legitimidade” quando é o representante legítimo de sua instituição, ou seja, foi escolhido e nomeado oficialmente pelos representantes legais de sua instituição para representá-la junto ao Conselho Gestor da unidade de conservação.

**3. Representatividade:** Quando composto pelo maior número de representações de instituições que atuam na região da unidade de conservação, nos mais diferentes ramos. (Esta composição deve ser pensada em função das parcerias necessárias para efetivar os objetivos da unidade), e;

**4. Paridade:** Quando o número de vagas disponíveis para uma categoria, corresponde número igual de vagas para outra categoria. A Paridade pode ser de gêneros, público x privado e setorial (setor social, setor econômico/empresarial, setor ambiental entre outros).

Especificamente na Bahia, os Conselhos Gestores são formados por instituições jurídicas constituídas, desde 2010 reconhecidas através de publicação em Diário Oficial, com membros representantes indicados por suas instituições com atuação local/regional e indicados de forma tripartite (público, socioambiental e empresarial), através de assembleias especificamente convocadas para esta indicação.



Outros critérios igualmente relevantes para que se possa avaliar a sua governança, conforme descrito inicialmente por Grahan et al. (2003), Loureiro e Azaziel (2005) posteriormente adaptado por Irving et al. (2006) apud IBASE (2006, p.21), a saber:

### **1. Legitimidade para decisão:**

- ✓ Participação: direito de todos os envolvidos em tomar decisões; quantidade e representatividade das associações na gestão da unidade de conservação; atuação por associações e/ou indivíduos nas atividades e nas reuniões promovidas na unidade de conservação; existência de um contexto de livre associação.
- ✓ Descentralização: contexto de autonomia em tomadas de decisão, aliado à existência de instâncias de controle social.

### **2. Eficácia e eficiência dos instrumentos de gestão:**

- ✓ Existência de instrumentos de gestão: Plano de Manejo e regimento interno do conselho; atualidade dos instrumentos; existência e emprego de um plano anual de gestão; participação da população na elaboração dos instrumentos.
- ✓ Visão estratégica: existência de projetos amplos e de longo prazo para o desenvolvimento humano e para a conservação da natureza.

### **3. Desempenho (efetividade) da gestão:**

- ✓ Coordenação de esforços: capacidade da chefia da unidade e dos(as) conselheiros(as) em coordenar os esforços entre os parceiros e setores sociais.
- ✓ Informação ao público: disponibilidade para os(as) conselheiros(as) e público em geral de informações que permitam acompanhar o processo de gestão.
- ✓ Efetividade e eficiência: resultados alcançados, atividades planejadas e executadas e o bom emprego dos recursos disponíveis.

### **4. Prestação de contas (accountability)<sup>23</sup>:**

- ✓ Definições de incumbências e transparência: quem presta contas a quem e de quê, e de que modo isso é feito.

---

<sup>23</sup> *Accountability* – Em inglês, refere-se ao exercício do controle público dos atos e das omissões governantes pelos seus governados, sendo um instrumento imprescindível para a manutenção e equilíbrio da democracia (ANASTASIA, 2010).

## **5. Equidade:**

- ✓ Imparcialidade na aplicação de normas: existência de normas claras, acessíveis e aplicadas ao conjunto dos envolvidos.
- ✓ Equidade no processo de gestão da unidade de conservação em relação ao entorno: respeito aos direitos e às práticas de populações tradicionais ou de residentes; reconhecimento de injustiças e danos sociais resultantes da gestão da unidade, quando for o caso.

Não existe um modelo preestabelecido para se trabalhar o processo participativo voltados a criação e funcionamento dos Conselhos, segundo CHAGAS (2004, p. 04) “a participação popular é diversamente percebida segundo os lugares, correlação de forças, cultura, nível de organização social, conhecimento da realidade sócio ambiental e da políticas públicas, tradição do poder local, etc”.

### **2.1.1. O perfil do Conselho Gestor, Consultivo ou Deliberativo.**

Na Bahia, a legislação vigente restringe ao caráter “consultivo” todos os Conselhos Gestores das unidades de conservação (salvo as reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável, ambas as categorias inexistentes até o presente momento no Estado) conforme já anteriormente descrito.

Segundo SILVA (2007, p. 26):

“Um Conselho Gestor “Deliberativo” é aquele que possui o poder de decisão sobre as questões envolvendo a gestão da Unidade de Conservação. Todas as decisões obrigatoriamente devem passar pelo Conselho Gestor e só então devem ser externadas e/ou executadas pelos técnicos e pelo chefe da Unidade de Conservação”.

“Um Conselho Gestor “Consultivo” é aquele que pode ou não ser consultado pelos técnicos e pelo chefe da Unidade de Conservação a respeito de um assunto, antes que uma decisão seja formulada e externada e/ou executada pelos técnicos e pelo chefe da Unidade de Conservação.”

A idéia de Conselhos Gestores diz respeito a um espaço de concertação e decisão democrática, criando uma necessária cultura cidadã e de responsabilidade no que é feito em termos de políticas públicas. Logo, em tese, todo conselho gestor deveria ser deliberativo (LOUREIRO, 2003, p. 28).

Segundo SCHENINI et al. (2004, p.05) o SNUC “*em parte, exagera quanto aos cuidados para com as populações tradicionais, as quais outorgam muitas e importantes garantias. A Lei oferece, ainda, em várias das categorias, uma participação direta das populações beneficiadas na gestão*”. O autor em seu artigo contudo, não adentra no formato dos Conselhos Gestores de unidades de conservação.

Esta tendência dos órgãos públicos em estabelecer o papel dos conselhos em consultivos, segundo LOUREIRO (2003, p.28), “reflete muito mais uma visão tecnocrática e de baixa tradição participativa dos órgãos de meio ambiente do que um cuidado justificável com a unidade de conservação”.

Nogueira Neto (2001) apud PAGANI (2009, p. 165) considera que a Lei nº 6.902/1981, que criou a categoria APA, apresenta distorções pois “não cogitou a presença das comunidades locais ou regionais na direção colegiada das APAs, através dos Conselhos Deliberativos”. Ainda o autor descreve que:

“Essa ausência prejudicou muito o desenvolvimento e a boa administração das APAs, com algumas exceções, devidas a administradores esclarecidos. Assim, o grande desafio da gestão para a conservação de APAs é conseguir concretizar esta nova concepção participativa, vencendo a inércia e as deficiências estruturais do SNUC.”

Para VIANA & GANEM (2005, p. 28):

“a idade recente dos diplomas legais da criação das APAs, a falta de estrutura administrativa, de recursos financeiros e humanos e de instrumentos adequados de gestão são os maiores responsáveis pelo fato de tal categoria de unidade de conservação ainda se apresentar em estágio de desenvolvimento incipiente no Brasil”.

Estes percalços não devem ser creditados a categoria ao qual a unidade de conservação encontra-se inserido, visto que nada diferem (ou até seria mais complexo se tratar com unidades de conservação da categoria de proteção integral).

Para outros autores como Loureiro, o precário estado atual das unidades de conservação se deve não à falta de instrumentos, mas a aspectos inerentes ao processo de gestão, predominantemente de caráter impositivo, ao invés de participativo.

Neste contexto, não há garantias seguras de que as decisões ou recomendações do Conselho serão implementadas pelos proprietários particulares, e assim, sob

restrições ao direito de propriedade (as chamadas limitações administrativas), são potencialmente geradoras de conflitos (VIANA & GANEM, 2005, p. 29).

Para PAGANI (2009, p.261), a importância do caráter deliberativo ao Conselho é discriminado em um exemplo vivenciado pelo Conselho Gestor da APA Petrópolis, conforme descreve:

“Quando o Conselho possuía caráter deliberativo, a alocação dos recursos provenientes de compensações ambientais e de Termos de Ajustamento de Conduta era discutida pelo conselho gestor que indicava alguma atividade ou projeto do Plano de Ação Anual. Porém, como o conselho passou a ser consultivo, o Ministério Público Federal e Estadual não necessariamente acatariam a decisão do conselho, pois este não teria mais poder de deliberação.”

✓ **Deliberando sobre a consulta, do consultivo para o deliberativo.**

Para SILVA (2007, p. 26):

“não há, na prática, nenhuma diferença se o Conselho Gestor é deliberativo ou consultivo, visto que um Conselho Gestor “Consultivo” pode fazer valer suas decisões, mesmo quando não consultado pelos técnicos e pelo chefe da unidade de conservação e um Conselho Gestor “deliberativo” somente pode tomar decisões sobre a gestão da unidade de conservação se suas decisões estejam amparadas pela legislação e não contrariem ou prejudiquem os objetivos de criação da unidade de conservação”.

Além disto, conclui SILVA, os técnicos e o chefe da unidade de conservação somente serão obrigados a cumprir as decisões do Conselho Gestor se dispuserem de condições legais, financeiras, técnicas e operacionais para tal execução de ações.

Assim, segundo LOUREIRO (2003, p. 29):

“o fato de o conselho ser deliberativo em unidades de conservação não significa risco à integridade do patrimônio preservado, mas a garantia de que todos(as) os(as) envolvidos(as) possam decidir sobre a área, respeitando-se a lei maior que rege uma determinada unidade de conservação.”

“deliberar dentro dos limites de uso estabelecidos, facilita a motivação e o envolvimento comunitário, pois, para um(a) cidadão(ã) que muitas vezes tem precárias condições de sobrevivência utilizar parte do tempo disponível apenas manifestando opiniões, sem que isso tenha efeitos

práticos, observamos que não produz resultados satisfatórios, gerando conselhos burocráticos e sem vida.”




SILVA (2007, p. 27) ressalta que um Conselho Gestor Consultivo de áreas protegidas antes de ser “Consultivo” é “GESTOR” da Unidade de Conservação!

Deste modo, esta dissertação pretende analisar o formato de gestão inclusiva e cidadã a viabilizar a participação social em três Conselhos Gestores em APAs consultivos por instrumento legal.

## CAPÍTULO 3

### PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o desenvolvimento deste trabalho foram escolhidos os Conselhos Gestores de três APAs estaduais da Bahia: Caraíva/Trancoso, Coroa Vermelha e Santo Antônio, localizadas na Costa do Descobrimento (Figura 7).

Área de Proteção Ambiental (Logomarca)			
Decreto de Criação	2.215 de 14/06/93	2.184 de 07/06/93	3.413 de 31/08/94
Resolução CEPRAM	2.532 de 24/11/00	1.768 de 18/09/98	1.318 de 19/12/96 e 1.777 de 18/09/98
Área (em hectares)	31.900	4.100	23.000
Município (s)	Porto Seguro	Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália	Santa Cruz Cabrália e Belmonte
Gestor (Ano de posse /saída)	Robério Moura Gomes (2002/05) Azevedo Junior (2005/..)	Acyr Padilha (1999/2002) Cristina Vieira (2002) * Cacilda (2003) * Ilanara Reis (2006/2008) Eduardo Simões (2008/2009) Azevedo Junior (2009/10)**	Acyr Padilha (1999/2002) Floriano Soto (2003/2005) Tatiany Oliveira (2006) Ilanara Reis (2006/2008) Eduardo Simões (2008/09) Azevedo Junior (2009/...)
Início mobilização para Criação do C. Gestor pela SEMA	dezembro de 2004	julho de 2005	agosto de 2005
Data de Posse*** Conselho Gestor	03/11/2005	13/11/2006	13/11/2006
Data da Renovação do C. Gestor	13/02/2008 e 15/09/2010	-	14/09/2010
Publicação DOE	Portaria nº150 de 25/11/10	-	Portaria nº158 de 25/11/10

**Figura 7 - APAs da Costa do Descobrimento/Bahia e seus Conselhos Gestores.**

\* Segundo informações dadas pelo 1º gestor destas APAs, Sr. Acyr Padilha.

\*\* O cargo de gestor foi entregue a diretoria aos 03 de junho de 2010, sem que até o presente momento tenham sido adotadas as providências cabíveis para publicação no DOE.

\*\*\* A posse ocorreu de forma protocolar, contudo, sem publicação no DOE.

Fonte: SEMA (2010).

A escolha recaiu sobre Conselhos Gestores já implantados em anos distintos e sob a coordenação de diferentes profissionais, permitindo colher maiores subsídios à definição de critérios que pudessem compor o processo de avaliação da implantação destes colegiados e suas implicações na gestão das APAs.

A questão norteadora versa sobre o formato de gestão participativa objeto das experiências do autor frente a gestão da APA Caraíva/Trancoso, iniciada em 2005 e replicadas frente a gestão das APAs Coroa Vermelha e Santo Antônio, assumidas pelo autor, acumulativamente a partir de janeiro de 2009, que servirão também de embasamento para avaliar as práticas e seus resultados.

Assim, a investigação será via estudos de caso, desenvolvidos segundo procedimentos de abordagem qualitativa e quantitativa de pesquisa.

### **3.1. Caracterização da Área de Estudo.**

Na década de 1990, o Governo do Estado da Bahia, através da Secretaria da Cultura e Turismo, promoveu ações que visavam contribuir para a sustentabilidade turística do estado nos aspectos que poderiam melhorar a qualidade dos serviços e a conservação do meio ambiente (Bereinstein, 2002, apud TORRES, 2007, p. 57).

Baseados neste conceito, foram criadas na Costa do Descobrimento da Bahia as APAs Caraíva/Trancoso, Coroa Vermelha e Santo Antônio, administradas inicialmente pela BAHIATURSA até o ano de 1998, posteriormente transferidas ao CRA, sendo ainda passadas para a SFC/SEMA, em 2003.

As três APAs estaduais estão localizadas em áreas costeiras, seccionadas pelos aglomerados urbanos da cidade de Belmonte (a norte) com a RESEX federal de Canavieiras e a sul com a cidade de Santa Cruz Cabrália (entre as APAs Santo Antônio e Coroa Vermelha) e da cidade de Porto Seguro e distrito de Arraial D'ajuda (entre as APAs Coroa Vermelha e Caraíva/Trancoso). Ao sul da APA Caraíva/Trancoso tem-se a reserva indígena Pataxó de Barra Velha.

Fazendo-se analogia à Lei que instituiu o SNUC, pode-se constatar que as diretrizes que nortearam a criação destas APAs estão de acordo com a atual legislação, que determina uma APA como: "Uma área em geral extensa, com 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 (BRASIL, 2000)”.

### **3.1.2. Descrição das Áreas de Proteção Ambiental na Costa do Descobrimento: APA Caraíva/Trancoso, Santo Antônio e Coroa Vermelha.**

#### **3.1.2.1. APA Caraíva/Trancoso.**

A Área de Proteção Ambiental Caraíva/Trancoso foi a 12<sup>a</sup> unidade de conservação criada pelo estado da Bahia, por meio do Decreto Estadual nº 2.215 de 14 de junho de 1993. Com área de 319 km<sup>2</sup> limitada tem ao norte pelo Rio Trancoso, ao sul pela vila de Caraíva e aldeia indígena de Barra Velha, e a oeste, por uma linha imaginária paralela à praia e equidistante entre seis e oito quilômetros da costa ao interior, distribuídos em formato de um retângulo perfeito (Figura 8).

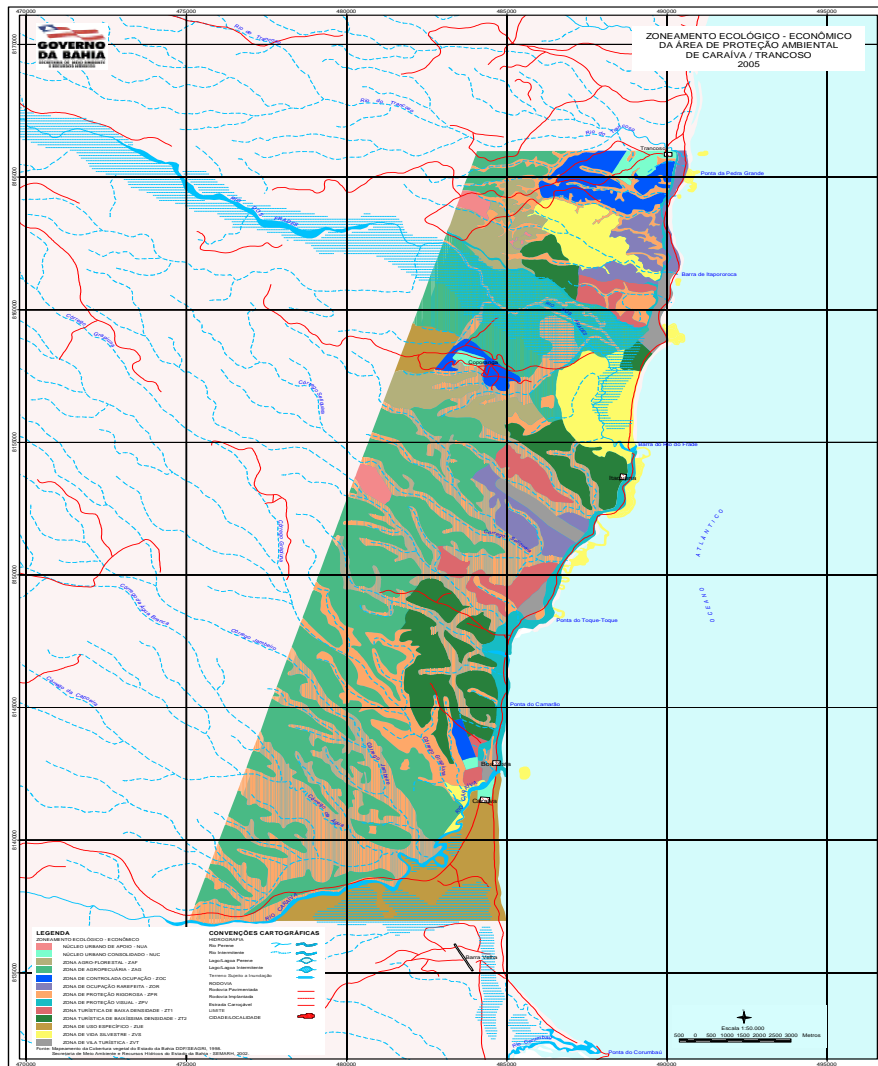
O Plano de Manejo da APA Caraíva/Trancoso foi aprovado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM) através da Resolução nº 2.532 de 24 de novembro de 2000. Destaca-se logo no Art. 1 desta Resolução o seguinte texto:

“Aprovar o Zoneamento Ecológico-Econômico da Área de Proteção Ambiental - APA Caraíva - Trancoso, no município de Porto Seguro, com o objetivo de garantir a conservação de remanescentes de mata atlântica e exemplares raros da fauna local e regional, assim como assegurar o desenvolvimento econômico, dando ênfase à atividade turística voltada para o ecoturismo”.

O texto demonstra um objetivo conservacionista com ênfase na exploração turística sustentável para justificar a criação desta unidade de conservação.

Segundo ARTAZA-BARRIOS (2005, p. 86) a APA Caraíva/Trancoso apresenta características de relevante importância para a preservação ambiental e do patrimônio histórico-cultural, o que justifica a criação de uma unidade de conservação de uso sustentável.





**Figura 8 - Mapa da Poligonal e Zoneamento Ecológico Econômico da APA Caraíva/Trancoso.**  
 Fonte: SEMA, 2005.

Com menos de um ano de aprovado o Plano de Manejo da APA Caraíva/Trancoso (2001), a Prefeitura Municipal de Porto Seguro oficializou ao órgão gestor da unidade de conservação uma solicitação de “revisão” no zoneamento (Anexo 11), sob a justificativa de que “futuros empreendimentos de importância vital para o desenvolvimento do município necessitam de maior flexibilização dentro de algumas áreas que propõe serem reestudadas”.

Em resposta ao ofício deste município, o Diretor do CRA (então órgão gestor das APAs) solicitou, em janeiro de 2002, “as justificativas das alterações propostas com base em estudos técnicos que indicassem os impactos na qualidade ambiental da área, bem

como suas consequências sociais e econômicas”, concluindo que “após a avaliação técnica do órgão encaminhará ao CEPRAM a proposta de alteração do zoneamento elaborada por este Município para análise e deliberação” (Anexo 12).

Em maio de 2004, a Prefeitura Municipal de Porto Seguro encaminhou para a SFC/SEMARH (nesta oportunidade o órgão gestor das unidades de conservação) o “Termo de Justificativa” (Anexo 13), cujos objetivos citados tem-se o reenquadramento da APA (alteração de zoneamento) e a ampliação da APA até a margem do Rio Buranhém.

Através dos documentos analisados, percebe-se que o reconhecimento “de forma harmônica” da APA estadual Caraíva/Trancoso, por parte da Prefeitura Municipal de Porto Seguro, somente ocorrerá se houver uma **“revisão final no zoneamento proposto antes da aprovação por este município”** (destaque em negrito dado pelo Município).

A alteração do Plano de Manejo (ou do zoneamento ecológico econômico) não ocorreu até a presente data, apesar das sucessivas solicitações. Este fato gerou algumas “contestações” do reconhecimento desta APA pelo Poder Público municipal e também por empresários que vislumbravam empreendimentos com taxas de ocupações superiores as permissíveis no Plano de Manejo.

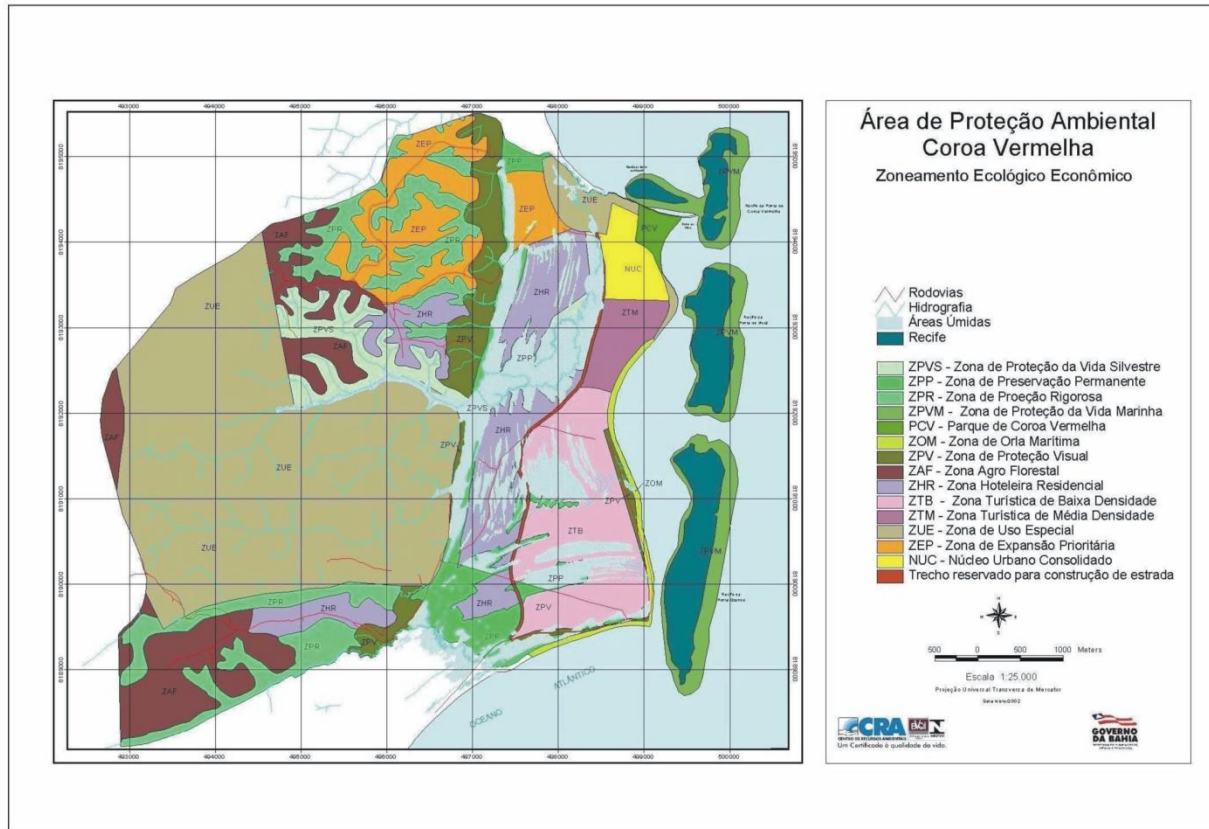
Esta situação de impasse provocou a alteração do zoneamento da APA Caraíva/Trancoso, permitindo taxas de ocupação de até 15% em áreas antes limitadas a 5% ou 10%, por parte do Município de Porto Seguro, através da promulgação da Lei municipal nº 651 de 17 de novembro de 2006, que estabeleceu o Plano Diretor Urbano, desta vez sem anuência da SEMA-Bahia.

Atualmente, este litígio jurídico/administrativo encontra-se em análise pela Procuradoria do Estado da Bahia (PGE), sem até a presente data, nenhuma decisão proferida.

### **3.1.2.2. APA Coroa Vermelha.**

A Área de Proteção Ambiental Coroa Vermelha foi a nona unidade de conservação criada pelo estado da Bahia, o que correu por meio do Decreto Estadual nº 2.184 de 07 de junho de 1993. Com área de 4.100 hectares limitada ao norte pelo rio Mutari, no Município de Santa Cruz Cabralia, ao sul pelo rio dos Mangues, no Município

de Porto Seguro, a leste pelo Oceano Atlântico e a Oeste com uma área equidistante a 6 km da preamar (Figura 9).



**Figura 9 - Mapa da Poligonal e Zoneamento Ecológico Econômico da APA Coroa Vermelha.**  
Fonte: SEMA (2002).

O Plano de Manejo da APA Coroa Vermelha foi aprovado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM) através da Resolução nº 1.768 de 18 de setembro de 1998.

Consta desta Resolução, em seu Artigo 2º, que:

“A Administração da APA de Coroa Vermelha será executada pela BAHIATURSA S.A., empresa vinculada à Secretaria de Cultura e Turismo do Estado da Bahia, assessorada por um Comitê Paritário integrado por:

- I - um representante da BAHIATURSA, que o presidirá;
- II - um representante do IBAMA;
- III - os Prefeitos dos municípios integrantes da APA, Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália;
- IV - um representante do DDF;
- V - um representante de associação representativa de empresários do setor turístico;

- VI - um representante de associação representativa de empregados do setor turístico;
- VII - três representantes de organizações não governamentais ambientais ou outras sediadas na região”.

Percebe-se nesta Resolução CEPRAM a definição de um processo “embrionário” de composição de conselho gestor, inclusive com indicações de um “comitê paritário” composto por entidades públicas, da sociedade civil e representativa de segmento de classe turística. O intuito visa assessorar o órgão gestor na busca de soluções compartilhadas aos problemas inerentes desta área, como o avanço de construções irregulares e questões fundiárias com as comunidades indígenas locais, presentes no plano estratégico do Programa de Desenvolvimento do Turismo da Região Nordeste (PRODETUR/NE-I).

Em virtude da APA Coroa Vermelha ser constituída por áreas indígenas (cerca de 25% da sua poligonal) e áreas urbanas já consolidadas (aproximadamente 40%), esta unidade de conservação vem sofrendo fortes pressões sociais desde sua criação, sendo inclusive objeto de especulações para que seja extinta (desafetada).

Desde 2001, o Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável do Pólo Costa do Descobrimento (PDTIS) alerta sobre a necessidade de implantação urgente dos parâmetros estabelecidos no Plano de Manejo, visando alcançar um desenvolvimento sustentável do turismo na região APA (PDTIS, 2001, p.159), porém, até o presente muito pouco foi adotado pelos governos estadual e municipal para implantar uma gestão pública voltada a coibir a expansão urbana insustentável sofrida por esta APA.

A consciência de sua importância histórica se deu principalmente após o quinto centenário da descoberta do Brasil, comemorado com um enorme evento nesta APA em virtude de tratar-se do local onde foi realizada a 1º missa em solo brasileiro pela incursão portuguesa comandada pelo almirante Pedro Álvares Cabral aos 22 de abril de 1500. Mesmo este evento comemorativo, cujo momento contou com a presença dos Presidentes do Brasil (Fernando Henrique Cardoso) e de Portugal (Mario Soares) foi marcada por enormes protestos e conflitos.

Para marcar esta data, o governo federal desapropriou várias áreas ocupadas irregularmente por barracas de praia nas proximidades da cruz que simboliza o local da primeira missa, decretando-as como áreas indígenas da tribo Pataxó. O que se viu a seguir foi a reconstrução gradual destas barracas, agora sob a anuência da comunidade indígena, novamente de forma desordenada sob a completa complacência dos poderes públicos, gerando em 2007 uma ocupação (ou retomada, segundo o entendimento dos indígenas) de uma área de domínio particular às margens do Rio Jardins (Santa Cruz Cabralia), reivindicada pelas comunidades indígenas Pataxó para ampliar seus limites em Coroa Vermelha.

### **3.1.2.3. APA Santo Antônio.**

A Área de Proteção Ambiental Santo Antônio foi a 17ª Unidade de Conservação criada pelo Estado da Bahia, por meio do Decreto Estadual nº 3.413 de 31 de agosto de 1994. Com área de 23.000 hectares limitada ao Norte, 2,5 Km da sede do município de Belmonte, ao Sul a foz do rio João de Tiba, a Leste o Oceano Atlântico e a Oeste numa linha equidistante 5 Km da preamar (Figura 10).

O Plano de Manejo da APA Santo Antônio foi aprovado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM) através da Resolução nº 1.318 de 19 de dezembro de 1996, alterada pela Resolução nº 1.777 de 18 de setembro de 1998.

Destaca-se no Art. 2º desta Resolução o seguinte texto:

“Respeitada a competência do CEPRAM para o licenciamento das atividades previstas na Legislação Estadual poderá a CODETUR<sup>24</sup> (entidade administradora da APA) celebrar convênios com órgãos Federais, Estaduais e Municipais para implementação de um licenciamento conjunto pelo detalhamento e elaboração de roteiros com os procedimentos necessários para o licenciamento dos projetos a serem implantados na APA”.

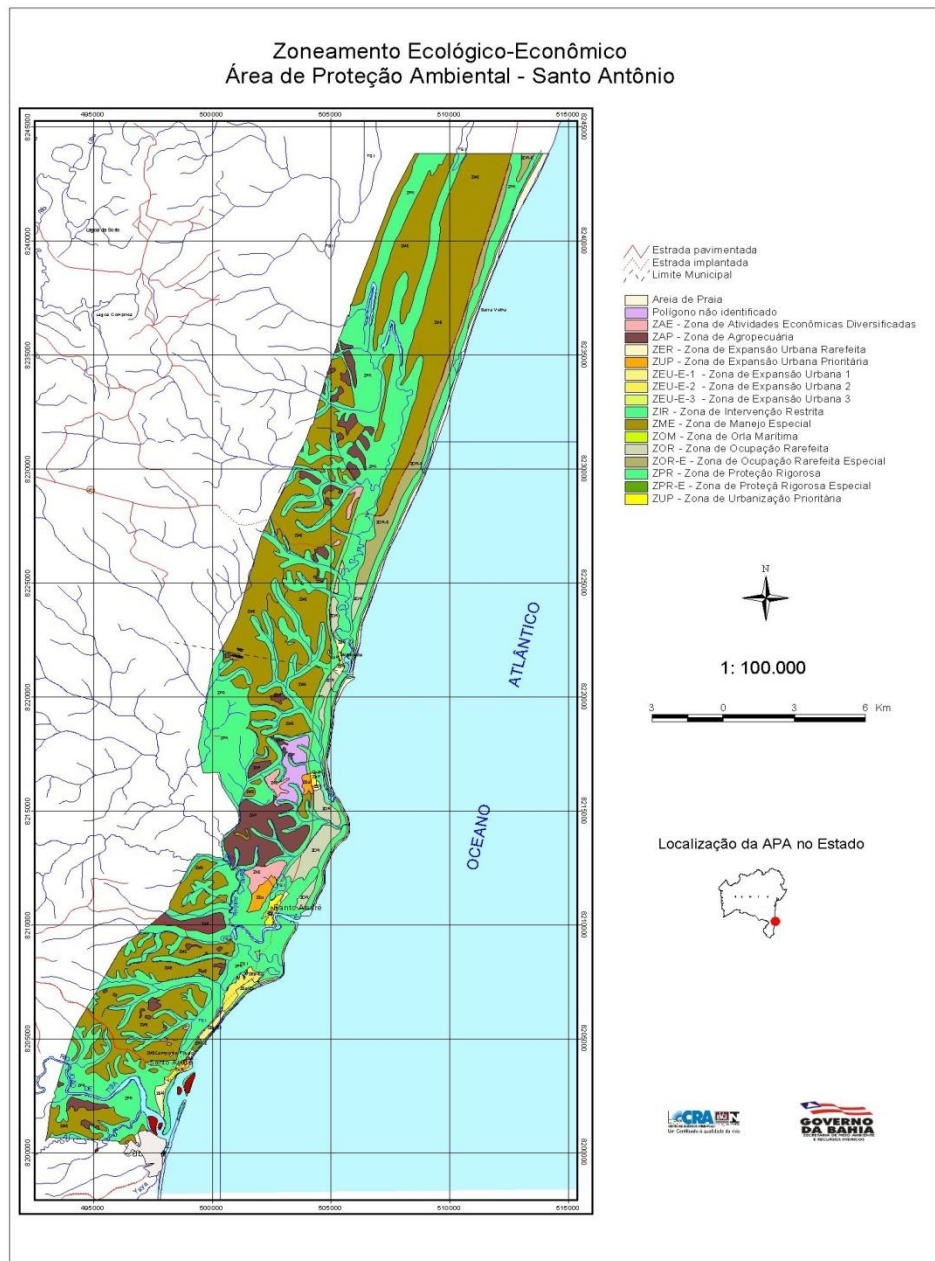
Em seguida, em seu Parágrafo Único, temos:

“Os organismos integrantes do sistema de licenciamento conjunto serão responsáveis pelo detalhamento e elaboração de roteiros com os procedimentos necessários para o licenciamento dos projetos a serem implantados na APA.”

---

<sup>24</sup> CODETUR - Coordenação de Desenvolvimento do Turismo, órgão da administração direta da Secretaria Estadual da Cultura e Turismo (criada pela Lei nº 6.812 de 18 de Janeiro de 1995).

Portanto, mesmo que nesta Resolução não estejam definidos quais são os “organismos integrantes do sistema de licenciamento”, percebe-se uma tendência pelo compartilhamento do processo de licenciamento através de um formato de “cogestão”.



**Figura 10 - Mapa da Poligonal e Zoneamento Ecológico Econômico e poligonal da APA Santo Antônio.**

Fonte: SEMA (2005).

Menos de dois anos após a aprovação de seu Plano de Manejo (19 de dezembro de 1996), a APA Santo Antônio veio a sofrer alteração de seu zoneamento (conforme

estabelecido pela Resolução CEPRAM nº 1.777 de 18 de Setembro de 1998), sob a alegação de que “parte da área compreendida pela APA encontra-se situada dentro do perímetro urbano do município de Santa Cruz Cabralia, aprovado pela Lei Municipal nº 20/1990.”

A nova Resolução, em resumo, promoveu apenas a alteração da Zona de Proteção Rigorosa Especial (ZPR-E) definida no Plano de Manejo como área para preservação para Zona de Expansão Urbana Especial (ZEU-E) segmentada em Zona de Expansão Urbana Especial 1, 2 e 3, definidas como *área de uso* (Anexo 14).

As áreas que sofreram alterações nesta Resolução de 1998 encontram-se inseridas predominantemente entre o oceano atlântico e a rodovia BA 001, no interstício entre os distritos urbanos de Santo André e Santo Antônio (ambos no Município de Santa Cruz Cabralia), sob forte pressão do setor imobiliário, sendo este o motivo ao qual levou sofrer as alterações quanto ao seu uso indicado e principalmente, aos critérios de parcelamento do solo.

### **3.2. Fontes para Coletas de Dados.**

Vivemos em um mundo repleto de problemas: sociais, econômicos, políticos, educacionais, etc. Contudo, esses problemas da prática social, mesmo quando motivam as pesquisas, não se constituem, imediatamente, em questões orientadoras para a sua realização. O problema de pesquisa que orienta a investigação é distinto e é próprio do exercício científico, o qual se caracteriza por um questionamento sistemático.

Em uma pesquisa científica, especialmente as que analisam aspectos sociais, os produtos gerados podem servir de subsídio para a solução dos mesmos, apresentando inclusive sugestões sem contudo colher a pretensão de encerrar em suas proposituras a fórmula "mágica" do problema em questão.

Para aprofundar-se na análise científica permitindo identificar as questões relevantes e selecionar os estudos mais significativos para a construção do problema a ser investigado (ALVES, 1992) é preciso que o autor evite a contaminação pessoal do estudo proposto.

Ainda sobre os “vícios” na produção científica podemos citar que não raro vimos as exacerbações estatísticas sem uma depuração e análise qualitativa dos números lá apresentados, moldando os resultados ao olhar pontual do seu autor, um equívoco, já

descrito desde o século XIX por alguns autores como LANG (2010): "Alguns usam a estatística como os bêbados usam postes: mais para apoio do que para iluminação."

Neste contexto, esta pesquisa pretende analisar o estudo de caso da formação e condução de uma gestão participativa, através da vivência do autor, frente ao Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso entre os anos de 2005 até dezembro de 2010, replicada ao Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha, no período de janeiro de 2009 até julho de 2010 e do Conselho Gestor da APA Santo Antônio entre janeiro de 2009 até dezembro de 2010.

O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo e detalhado conhecimento.

Para MARCONI e LAKATOS (2006, p. 274), no estudo de caso, algumas características são fundamentais, pois:

- Visa a descoberta;
- Enfatiza a interpretação do contexto;
- Retrata a realidade de forma ampla;
- Vale-se de fontes diversas de informações;
- Permite substituições;
- Representa diferentes pontos de vista em dada situação.

Porém, apresenta limitações, tais como:

- Dificuldade de generalização dos resultados obtidos;
- Pode ocorrer que a unidade escolhida para investigação seja bastante anormal.

GIL (1991, p. 60) adverte que: "Por essa razão cabe lembrar que, embora o estudo de caso se processa de forma relativamente simples, pode exigir do pesquisador nível de capacitação mais elevado que o requerido para outros tipos de delineamento".

O mesmo autor ainda afirma que:

"Além de ser difícil traçar os limites de qualquer objeto social, é difícil determinar a quantidade de informações necessárias sobre o objeto delimitado. Aqui é que o estudo de caso passa a exigir do pesquisador habilidade superior à requerida nos demais tipos de delineamento. Como não existe limite inerente ou intrínseco do objeto de estudo e os dados



que se podem obter a seu respeito são infinitos, exige-se do pesquisador certa dose de intuição para perceber quais dados são suficientes para se chegar à compreensão do objeto como um todo” (1991, p. 122).

Assim, nesta proposta de tentar traduzir esta experiência vivenciada na gestão das APAs (objeto deste mestrado profissional), procurou-se efetuar os estudos.

Para a realização desta pesquisa, do ponto de vista metodológico, adotou-se o uso combinado de investigação quantitativa e qualitativa.

Segundo MINAYO e SANCHES (1993, p. 9):

“A primeira atua em níveis da realidade [...], e tem como campo de práticas e objetivos trazer à luz dados, indicadores e tendências observáveis, dos fenômenos ou processos sociais estudados. A segunda trabalha com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões.”

Ainda segundo estes autores,

“tanto do ponto de vista quantitativo quanto do ponto de vista qualitativo, é necessário utilizar todo o arsenal de métodos e técnicas que ambas as abordagens desenvolveram para que fossem consideradas científicas. [...] a relação entre quantitativo e qualitativo, entre objetividade e subjetividade [...] não pode ser pensada como oposição contraditória. Pelo contrário, é de se desejar que as relações sociais possam ser analisadas em seus aspectos mais “ecológicos” e “concretos” e aprofundadas em seus significados mais essenciais. Assim, o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente, e vice-versa.”

Outros marcos adotados incluem as referências práticas e pessoais do próprio autor, ao atuar como gestor das unidades de conservação e na condução dos Conselhos Gestores adotando inclusive, como premissa indispensável a esta condução, o direito irrestrito a participação, a voz e, aos membros conselheiros, o voto quando necessário, mesmo que estes Conselhos não tivessem caráter deliberativo. Estas referências são defendidas por MINAYO (1996), ao entender que o pesquisador deve dialogar com seus dados e não deve se abster de apresentar suas experiências e princípios.

### **3.3. Instrumentos/Técnicas de Coleta de Dados.**

Para a execução deste trabalho, optou-se por dividi-lo em etapas.

Na primeira etapa foi realizado um levantamento bibliográfico, abrangendo aspectos que pudessem compor um breve cenário do processo de criação de unidades de conservação no Brasil e em especial na Bahia, analisando-os também pelos aspectos socioambientais e jurídicos.

Ainda foram feitos estudos relacionados à gestão participativa junto a vários autores, com ênfase na formação de conselhos gestores de unidades de conservação, visando compor através de vários olhares, conceitos e formatos que permitam avaliar se o modelo de gestão implementado pelo autor inicialmente junto ao conselho gestor da APA Caraíva/Trancoso e replicados posteriormente frente aos conselhos gestores das APAs Coroa Vermelha e Santo Antônio, apresentem resultados que os qualifiquem como fóruns democráticos.

Segundo LÜDKE e ANDRÉ (1986, p. 38 a 44) “a análise documental pode-se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja completando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”.

Parte significativa deste material documental fora obtido através de sítios eletrônicos institucionais e publicações disponíveis na internet.

A segunda etapa do trabalho consistiu na aplicação de três questionários para este trabalho.

Dois destes foram idealizados pelo próprio autor, aqui discriminados como Questionário-APA (Apêndice A) e Questionário Direcionado (Apêndice B), sendo o terceiro questionário, intitulado Questionário 1 (Anexo 15), de autoria do pesquisador Marcos Ortiz Gomes (2010) conforme consta nos créditos.

A coleta das informações destes questionários deu-se através de respostas individuais, cujo público alvo escolhido foram:

1. Membros conselheiros dos três Conselhos Gestores das APAs;
2. Alguns participantes das reuniões dos Conselhos (que apesar de frequentadores assíduos das reuniões não eram membros conselheiros), definidos como colaboradores neste trabalho;
3. Dirigentes da Diretoria de Unidades de Conservação da SEMA.

A realização destes questionários deu-se em abril de 2009 (Apêndice A), maio de 2010 (Questionário 1) e novembro de 2010 (Apêndice B), com objetivos distintos, que serão apresentados a seguir.

O Questionário-APA (Apêndice A) foi elaborado e aplicado pelo próprio gestor das três unidades de conservação, aos membros conselheiros e colaboradores dos três Conselhos Gestores das APAs objeto deste estudo, disponibilizando-o aos presentes ao iniciar a reunião ordinária do Conselho Gestor. Este Questionário é composto por vinte perguntas abertas e fechadas, foi idealizado pelo gestor com os seguintes propósitos:

- Levantar dados primários dos membros conselheiros (idade, gênero, escolaridade, formação e representatividade);
- Avaliar o nível de conhecimento dos membros conselheiros acerca dos temas relacionados à unidade de Conservação e ao papel do Conselho Gestor (definição, percepção e participação).

O mesmo Questionário-APA foi aplicado aos membros conselheiros e colaboradores com efetiva participação junto aos três Conselhos Gestores entre os dias 07 a 09 de abril de 2009 (Tabela 18). As respostas foram colhidas de forma voluntária no dia da aplicação e através de mensagens eletrônicas enviadas aos demais conselheiros que não compareceram à reunião, sendo solicitado que o respondessem até a data de 30/04/2009. Ao todo foram recolhidos e compilados 42 questionários, destes 38 presenciais e quatro através de mensagem eletrônica pela internet.

**Tabela 18 - Dados relacionados ao Questionário-APA.**

Apêndice "A"	Caraíva/Trancoso	Coroa Vermelha	Santo Antônio
Data de aplicação	08/04/2009	09/04/2009	07/04/2009
Conselheiros	45	38	41
Respostas obtidas	17	10	15
Conselheiro (a)	13	06	09
Colaborador (a)	04	04	06

O Questionário "1" intitulado "Mapeamento de Mudanças na Gestão Participativa de Unidades de Conservação (UC)", é composto por 20 questões fechadas (Anexo 15), elaborado por GOMES (2010). O questionário foi aplicado por dois estagiários da SEMA, ao iniciar a reunião ordinária do Conselho Gestor das APAs aos membros conselheiros e colaboradores com efetiva participação junto aos três Conselhos Gestores, entre os dias

29 de abril à 12 de maio de 2010 (Tabela 19). O objetivo deste questionário, segundo seu idealizador, é obter indicações de aspectos como:

- Gestão da unidade de conservação (objetivos, planejamento e avaliação de ações, integração dentro e fora da unidade de conservação e o papel do conselho nesse processo);
- Participação no conselho (respeito ao coletivo, motivação e autonomia);
- Educação (a vivência de conselheiros como aprendizado de vida, no sentido da emancipação enquanto sujeito).

As respostas foram colhidas de forma voluntariosa no dia da aplicação e através de mensagens eletrônicas enviadas àqueles que não compareceram à reunião. Ao todo foram recolhidos e compilados de 38 questionários presenciais e dois por mensagem eletrônica pela internet.

**Tabela 19 - Dados relacionados ao Questionário “1”.**

Questionário “1”	Caraíva/Trancoso	Coroa Vermelha	Santo Antônio
Data de aplicação	12/05/2010	29/04/2010	11/05/2010
Conselheiros	45	38	41
Respostas obtidas	14	08	18
Conselheiro (a)	10	06	16
Colaborador (a)	04	02	02

O critério utilizado para a seleção dos participantes do estudo foi o de participação e assiduidade às reuniões dos respectivos Conselhos. Foram identificados os representantes das entidades que participaram de mais de 80% das reuniões, mesmo não sendo membros conselheiros (no caso da APA Caraíva/Trancoso) e de representantes das entidades identificados a compor os Conselhos Gestores das APAs Santo Antônio e Coroa Vermelha, reconhecidos pelo gestor como atuantes e participativos. O roteiro do Questionário “1” encontra-se no Anexo 15.

Para a construção dos Resultados e Discussão sobre o Questionário-APA descrito no Apêndice “A”, foi inicialmente descrito os procedimentos para a formação dos três Conselhos Gestores das APAs estaduais presentes na Costa do Descobrimento. Em seguida, dados quantitativos colhidos junto aos membros conselheiros destas APAs (como sexo, escolaridade, idade, entre outras - conforme descrito) foram analisados individualmente para cada APA e em seguida, comparadas entre elas.

Já os dados qualitativos presentes neste Questionário-APA (percepção dos membros conselheiros quanto a unidade de conservação, funcionamento do Conselho Gestor, entre outros), foram analisados de forma coletiva, comparando os três Conselhos das APAs.

Para o Questionário “1” adotou-se o a análise inicial de cada Conselho Gestor e em seguida, os três colegiados coletivamente, como critério de avaliação, para apresentação no Capítulo 4 (Resultado e Discussão).

Visando colher informações sobre a perspectiva dos dirigentes da SEMA sobre temas como o Índice de Gestão de APAs (IGA), modelo de monitoramento de efetividade de gestão e aspectos da composição e atuação dos Conselhos Gestores, foi realizada uma consulta através de Questionário Direcionado com perguntas abertas e fechadas (Apêndice “B”), encaminhado aos quatro coordenadores e dois diretores (anterior e atual) que compõem ou compuseram o quadro diretivo da Diretoria de Unidades de Conservação da SEMA, até novembro de 2010 (Tabela 20). Todas as respostas foram encaminhadas e colhidas por meio de mensagem eletrônica.

**Tabela 20 - Quadro dirigente da DUC/SEMA.**

Nome	Cargo atual	Período
Sara Alves	Coordenadora de Defesa e Promoção da Biodiversidade	05/2006 até 11/2010
Plínio Cardoso Neto	Ex-Diretor de Unidades de Conservação	11/2007 até 02/2010
Danielle Faria Villar	Coordenadora do Núcleo de Autorizações e Monitoramento	01/2009 até 11/2010
Daniella Blinder	Coordenação de Manejo em Unidades de Conservação	03/2010 até 11/2010
Paulo Novaes	Coordenador de Desenvolvimento Socioambiental	04/2010 até 11/2010
Marianna Pinho	Diretora de Unidades de Conservação	02/2010 até 11/2010

Com exceção do Sr. Plínio Cardoso Neto e da Sra. Danielle Faria Villar, todos os demais participantes são funcionários de carreira da SEMA e compõem a Diretoria de Unidades de Conservação desde 2005.

Os dados colhidos nas perguntas fechadas (assinalar de 1 a 5 na seguinte ordem: (1) menos relevante → (5) mais relevante, os itens a, b e c), os resultados quantitativos

foram obtidos somando os pontos dados para cada uma das respostas e posteriormente dividindo-os pelo número máximo de pontos possíveis (30).

Outros dados compilados correspondem a efetiva participação das entidades componentes dos Conselhos Gestores das três APAs, através da análise das listas de presença às reuniões dos seus colegiados, assim como a participação de moradores e demais colaboradores.

A terceira etapa consistiu em atualizar às informações sobre as unidades de conservação da Bahia (número, tipos e áreas), após levantamentos de dados colhidos junto a SEMA até 30 de novembro de 2010, além do número de Planos de Manejo, quadro funcional em especial da Diretoria de Unidades de Conservação, número de técnicos na função de gestores de unidades de conservação e Conselhos Gestores criados e efetivados.

Outro dado avaliado refere-se ao Índice de Gestão das APAs (IGA) desenvolvido por Abreu e Azevedo (2002) como instrumento para avaliar a administração e gestão das Áreas de Proteção Ambiental da Bahia, por meio de seis parâmetros, ponderados conforme a sua relevância e 21 indicadores relacionados, atualizado pelo autor para as APAs da Costa do Descobrimento (2010) comparando-os a partir dos dados colhidos nos anos de 1999, 2002 e 2004 por CARVALHO (2004), com intuito de avaliar a eficiência e efetividade deste Índice.

Na quarta etapa foi feita um levantamento e compilação de exposições verbais pelos Secretários de Meio Ambiente da Bahia (Sr. Juliano Matos, 2007- 03/2010, e Sr. Eugênio Spengler (03/2010 até o presente) proferidos em encontros de gestores de unidades de conservação da Bahia nos anos de 2009 e 2010, do Sr. Acyr Padilha (gestor da APA Santo Antônio e APA Coroa Vermelha entre os anos de 1999 até 2002) sob seu período a frente da gestão destas unidades de conservação e do depoimento Sr. Durval Olivieri - Superintendente de Políticas Florestais, Conservação e Biodiversidade (2002-12/2006) transcritos em atas das reuniões, com o propósito de colher subsídios, em especial, quanto a importância dos Conselhos Gestores de unidades de conservação na formulação de políticas públicas da SEMA.

Foram ainda colhidas informações através de consultas detalhadas às seguintes fontes de dados:

- Atas de Reuniões dos Conselhos Gestores das APAs - Foram consultadas 65 atas de reuniões da APA Caraíva/Trancoso ocorridas entre dezembro de 2004 até novembro de 2010 (incluindo 11 reuniões preparatórias para a formação do Conselho Gestor, entre dezembro/04 até outubro/05); 18 atas de reuniões do Conselho Gestor da APA Santo Antônio ocorridas entre março de 2009 até dezembro de 2010 e 10 atas de reuniões do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha, ocorridas entre março de 2009 e junho de 2010. Esses números são proporcionais ao tempo de funcionamento efetivo de cada um desses conselhos. Essa pesquisa visou essencialmente identificar o nível de envolvimento dos participantes nas reuniões, as principais ações desenvolvidas pelos Conselhos Gestores e o nível de efetividade dessas ações, traduzida a partir de fatos concretos gerados a partir desse envolvimento.
- Listas de presenças nas reuniões dos Conselhos Gestores: Foram consultadas as 91 listas de presenças que integram as respectivas atas de reuniões dos Conselhos Gestores com o intuito de extrair informações a respeito da participação às reuniões dos membros conselheiros e outros colaboradores/visitantes, analisando estes resultados através dos setores (público, sociedade civil ou empresarial) e presença de público às reuniões.
- Levantamento (em forma de clipping) de matérias publicadas em jornais de circulação regional, publicação de informativos produzidos pelas entidades componentes dos Conselhos Gestores no período de 2005 a 2010 – matérias em que as APAs da Costa do Descobrimento da Bahia tenham sido citadas ou abordadas.
- Páginas eletrônicas institucionais tais como: [www.sema.ba.gov.br](http://www.sema.ba.gov.br), [www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org), [www.seia.ba.gov.br](http://www.seia.ba.gov.br), [www.apacaraivatrancoso.org](http://www.apacaraivatrancoso.org), entre outras.

Nas considerações finais, aprofunda-se a discussão sobre a participação social junto aos conselhos gestores de unidades de conservação como prática democrática, o protagonismo da sociedade civil, o exercício da cidadania, a influência do Conselho Gestor na formulação e na implementação de Políticas Públicas e a análise do apoio deste para a sustentabilidade socioeconômica e ambiental do território, culminando na reflexão sobre a contribuição do Conselho Gestor para a consolidação e o fortalecimento de espaços públicos.



## CAPÍTULO 4

### RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados serão apresentados em ordem sequencial, de acordo com a metodologia utilizada para obtê-los, sendo discutidos em seguida, na medida em que são apresentados.

#### 4.1. Análise sobre a criação e gestão das Unidades de Conservação da Bahia.

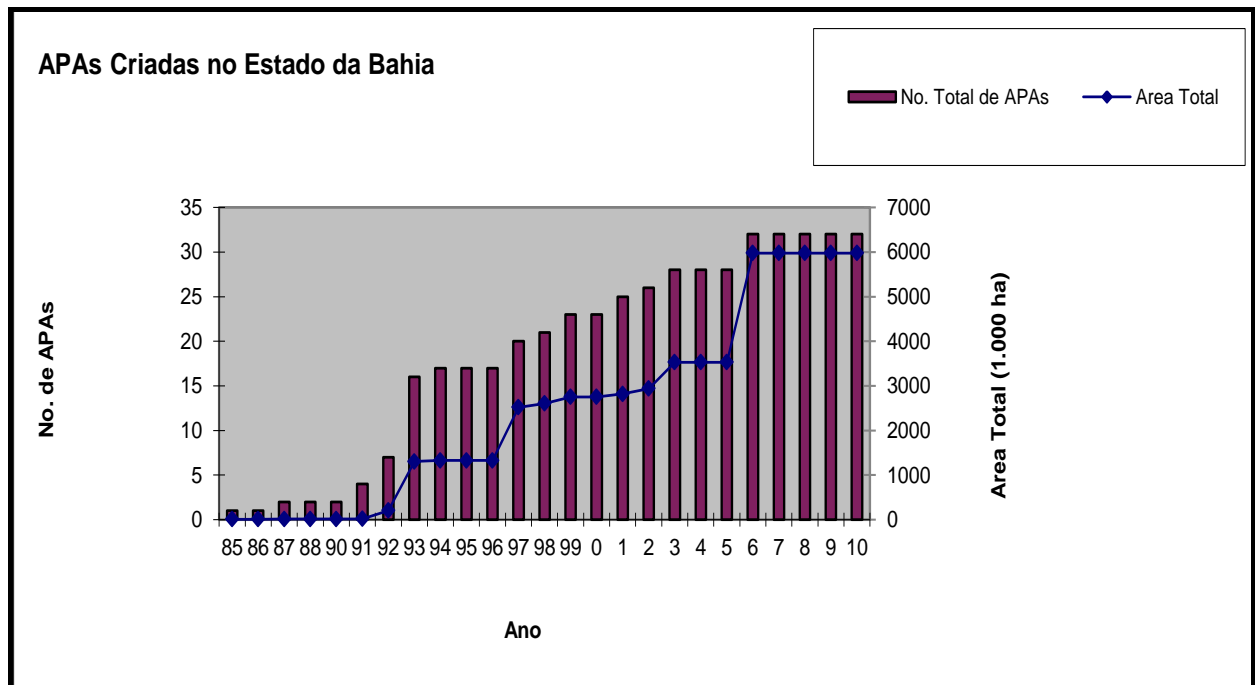
Entre os anos de 1990 a 2000, o estado da Bahia criou 26 unidades de conservação, sendo 22 APAs que juntas totalizaram 2.794.675 hectares. Quando comparado com os demais estados federativos, percebe-se que nenhum outro estado criou tantas unidades de conservação neste período (Tabela 21).

**Tabela 21 - Unidades de Conservação estaduais criadas no período de 1990 até 2000.**

Estado	Unidades de Conservação	Hectares	Proteção Integral/ha	Uso Sustentável/ha
Maranhão	5	6.038.328	1 (45.237)	4 (5.993.091)
Amazonas	4	2.956.500	1 (35.900)	3 (2.920.600)
Bahia	26	2.794.675	4 (58.093)	22 (2.736.582)
Tocantins	5	1.916.392	-	5 (1.916.392)
Mato Grosso	12	1.646.202	7 (420.635)	5 (1.225.567)

Fonte: ISA - Instituto Sócio Ambiental (2010).

Ao projetar a criação de APAs em uma escala temporal desde 1985 (criação da 1ª APA) até o ano de 2010 (Figura 11), percebemos que, mesmo após a transferência da estrutura de gestão de unidades de conservação das autarquias públicas à Diretoria de Unidades de Conservação (órgão da administração indireta da Secretaria de Meio Ambiente), em 2003, foram mantidos os atos de criação de unidades de conservação, incrementando mais 1.834.876 hectares (30% em relação ao total criado) em três anos.



**Figura 11 - APAs criadas no Estado da Bahia entre 1985 e nov.2010.**

Fonte: SEMA (2010), adaptado de OLIVEIRA (2002).

Verifica-se ainda que os investimentos oriundos de programas desenvolvimentistas nas APAs, como o PRODETUR, se perpetraram até o final deste programa (em 2003). Assim, com base nestes dados é possível afirmar que a criação de unidades de conservação, em especial as APAs, foi objeto de uma política de governo, facilitada contudo pela descentralização de gestão, captação de recursos e projetos desenvolvimentistas preconizados, conforme exposto anteriormente.

Nesse contexto, uma das estratégias adotadas foi a criação de áreas de proteção ambiental (APAs) em locais de grande beleza cênica e recursos naturais abundantes. O intuito foi o de controlar os impactos ambientais resultantes das atividades turísticas, garantindo a sua continuidade, a partir de limitações impostas pelos instrumentos de ordenamento do uso do solo nestas áreas.

Esta estratégia torna-se evidente ao observar que 1.041 Km (88%) dos 1.183 Km que compõem o litoral da Bahia estão inseridos em alguma APA estadual. Ainda, ao observamos, como exemplo, os próprios Decretos de criação das três APAs estaduais inseridas na Costa do Descobrimento da Bahia (Anexos 16, 17 e 18), pode-se constatar um propósito conservacionista com ênfase na exploração turística sustentável em sua contextualização.

Para CARVALHO (2004, p. 92) e ARTAZA-BARRIOS (2005, p. 12) a opção do governo baiano ao criar dezenas de APAs em áreas com forte apelo turístico, fortalece a visão de que esta categoria veio a ser utilizada para favorecer o processo de ocupação turística das áreas.

Quanto ao Índice de Gestão das APAs, em referência aos índices alcançados pelas APAs localizadas na Costa do Descobrimento (em destaque), constata-se que os pontos obtidos através deste IGA pelas APAs Coroa Vermelha e Santo Antônio, no ano de 2002 (respectivamente 47 e 42 pontos), 40 estão vinculados “meramente” por possuírem sede (alugada), gestor nomeado além do Plano de Manejo já aprovado pelo CEPRAM.

Posteriormente em 2004, a inclusão da APA Caraíva/Trancoso no patamar de 53 pontos (equivalente a 53% de efetividade), decorreu desta ter sede alugada, Plano de Manejo aprovado e indicação (através de parceria) de um gestor contratado pela Prefeitura Municipal de Porto Seguro, além da confecção de material de divulgação da área como folhetos/folder.

Segundo CARVALHO (2004, p. 133), o instrumento de comunicação e divulgação das APAs (folder) foi um dos indicadores do IGA que mais avançou no período de 1999 a 2004.

Com base nos indicadores previstos no IGA onde a pontuação máxima é conferida aos parâmetros atendidos (salvo o parâmetro Comunicação/Divulgação onde a pontuação é específica ao indicador), é possível creditar as APAs inclusas na Costa do Descobrimento a seguinte pontuação para o ano de 2010, conforme ilustrado na Tabela 22.

**Tabela 22 - Comparativo para o Índice de Gestão das APAs (IGA) inclusas na Costa do Descobrimento nos anos de 1999, 2002, 2004 e 2010.**

APA	IGA - 1999	IGA - 2002	IGA - 2004	IGA - 2010
<b>Santo Antônio</b>	<b>21</b>	<b>47</b>	<b>46</b>	<b>71</b>
<b>Coroa Vermelha</b>	<b>15</b>	<b>42</b>	<b>40</b>	<b>37</b>
<b>Caraíva/Trancoso</b>	<b>10</b>	<b>27</b>	<b>53</b>	<b>70</b>

Obs: Para o indicador “sede equipada” utilizou-se o mesmo critério para as três APAs no qual o gestor indicado utiliza o escritório regional como sede das mesmas.

O parâmetro “parcerias” utiliza o indicador “convênio” requer o atendimento político-burocrático institucional para ser efetivado, o que não foi priorizado/viabilizado pela direção da SEMA no ano de 2010, prejudicando assim o atendimento a este parâmetro.

Fonte: Silva (2002) apud CARVALHO (2004).

Os dados compilados na Tabela 22 são meramente ilustrativos e servem para sinalizar a precariedade do uso do IGA como indicador de eficiência de gestão.

No que tange especificamente à criação e ao funcionamento dos Conselhos Gestores, constata-se que este índice que confere até 15 pontos a este parâmetro sem avaliar minimamente sua efetividade e funcionamento.

O Sr. Acyr Padilha (funcionário concursado do IMA desde 1988 e ex-gestor das APAs Coroa Vermelha e Santo Antônio pelo período de 1999 até 2002), relata que “apesar de ter o conhecimento sobre o Índice de Gestão das APAs (IGA), nunca teve sua gestão avaliada ou acompanhou esta avaliação até o final de sua gestão”. O mesmo acredita que este Índice de Gestão de APAs não deveria ser compartilhado entre a Direção do CRA e os gestores das APAs, servindo mais como um elemento estatístico do que efetivamente um método de avaliação.

#### **4.2. O Compartilhamento da Gestão sob olhar do quadro diretor da DUC/SEMA.**

As respostas dos dirigentes da DUC/SEMA sobre o Índice de Gestão de APAs (IGA), modelo de monitoramento de efetividade de gestão e aspectos da composição e atuação dos Conselhos Gestores serão apresentadas seguindo a seguinte temática:

O primeiro tema apresentado aos membros diretivos questionou: *“Este IGA é adequado para medir a efetividade da gestão da APA?”*

As respostas consideraram o IGA como uma ferramenta para avaliação da gestão administrativa que funciona sob a ótica do órgão responsável, que pode através deste Índice, priorizar ações de instrumentalização frente as APAs. Atentam ainda, que o referido Índice apresenta restrições práticas (talvez por ter sido concebido para meramente graduar a gestão), devendo conter outros parâmetros de avaliação, sendo necessário incorporar indicadores qualitativos aonde cada coordenador indicou parâmetros específicos voltados às suas áreas de atuação.

Naturalmente, pelas experiências vivenciadas por cada coordenação, os opinativos tenderam a apresentar sugestões de aperfeiçoamento ou inclusão com temáticas também específicas para as respectivas coordenações (como exemplo a

contemplação do fator *Anuências Prévias emitidas e tempo de análise*, exarada pela coordenadora desta área).

Os entrevistados também sinalizaram o alcance meramente administrativo deste IGA e com poucos indicadores qualitativos desejáveis para um instrumento de avaliação de gestão.

Tal constatação assemelha-se ao avaliado por Alves (2002) apud TORRES (2007, p.30), ao descrever que a composição do índice é empírica e seus indicadores constituídos pelos instrumentos e ações relacionadas a cada uma das APAs.

Vale ainda ressaltar que o IGA - específico para APAs - inibe uma avaliação global da gestão pelo conjunto de unidades de conservação sob administração da SEMA tais como os Parques, etc. Além disso, impossibilita a avaliação do desempenho no que tange ao envolvimento da sociedade e à efetividade do Conselho Gestor. Torna-se, assim, limitado por critérios prementes como a descentralização de tomadas de decisão o que por sua vez pode limitar ou impedir, por exemplo, que parâmetros como Comunicação, Parcerias/Convênios e Projetos sejam realizados de forma ágil e eficaz nos limites das APAs, devido às inúmeras ingerências burocráticas, inviabilizando a sua aprovação e execução, o que naturalmente prejudica uma avaliação eficiente dos resultados para estes índices.

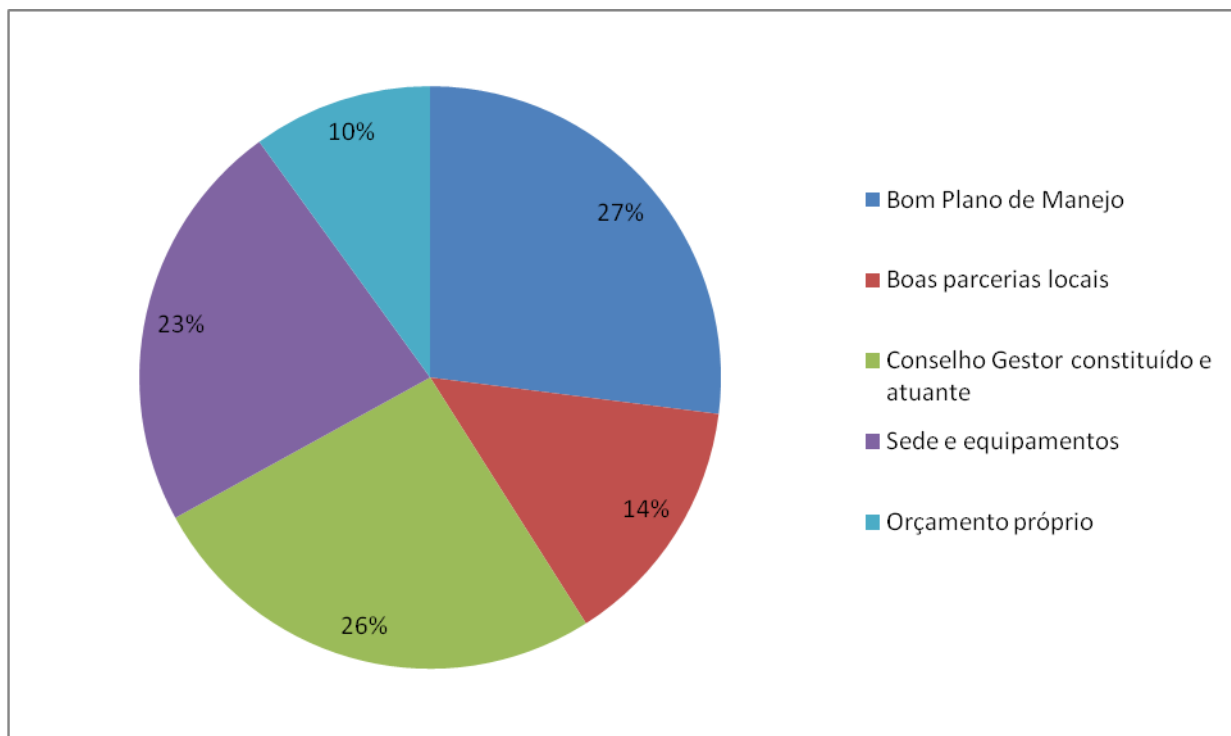
O segundo tema questionou: *“é desejável que as unidades de conservação tenham procedimentos de monitoramento de efetividade de gestão?”*

Este tema colheu a unanimidade das respostas do atual quadro diretivo no tocante à importância de se adotar procedimentos institucionalizados para avaliar e monitorar a efetividade da gestão das unidades de conservação e para redirecionar o planejamento. Sem elas, a gestão fica limitada aos critérios elementares de “pessoal e equipamentos”, conforme já descritos.

Verifica-se, portanto, nas considerações colhidas, a necessidade da DUC/SEMA de adotar um instrumento de avaliação do desempenho para monitorar, ajustar, aprimorar e conduzir à gestão das unidades de conservação, mas, que não sirva apenas para avaliar aspectos administrativos, conforme visualizado no IGA.

Porém, até a conclusão deste estudo, nenhuma proposição de avaliação e planejamento à gestão foi adotada ou sugerida pelo quadro diretivo, visando padronizar ou minimamente conhecer as práticas lançadas por cada gestor das unidades de conservação, frente à gestão.

Quando questionados sobre as prioridades para a gestão eficiente, as respostas do atual quadro diretivo mostram que é igualmente prioritária, para que o gestor possa contar com bom Plano de Manejo e Conselho Gestor constituído e atuante (Figura 12), o que vem a configurar a importância dada ao Conselho Gestor frente a gestão.



**Figura 12 - Prioridade para a gestão eficiente em uma Unidade de Conservação.**

Ainda que o questionário apresente aspectos igualmente importantes para uma gestão eficiente, os dois itens que menos mereceram destaque pelos atuais membros diretores da DUC foram “as boas parcerias locais” e “orçamento próprio”. Esses, adequadamente acionadas, torna-se possível obter os recursos necessários para a elaboração/revisão de Plano de Manejo, aquisição de equipamentos e a construção da sede entre outras vantagens. Com a disponibilidade de orçamentos próprios (inclusive através de parceria locais), é naturalmente possível assegurar a manutenção da

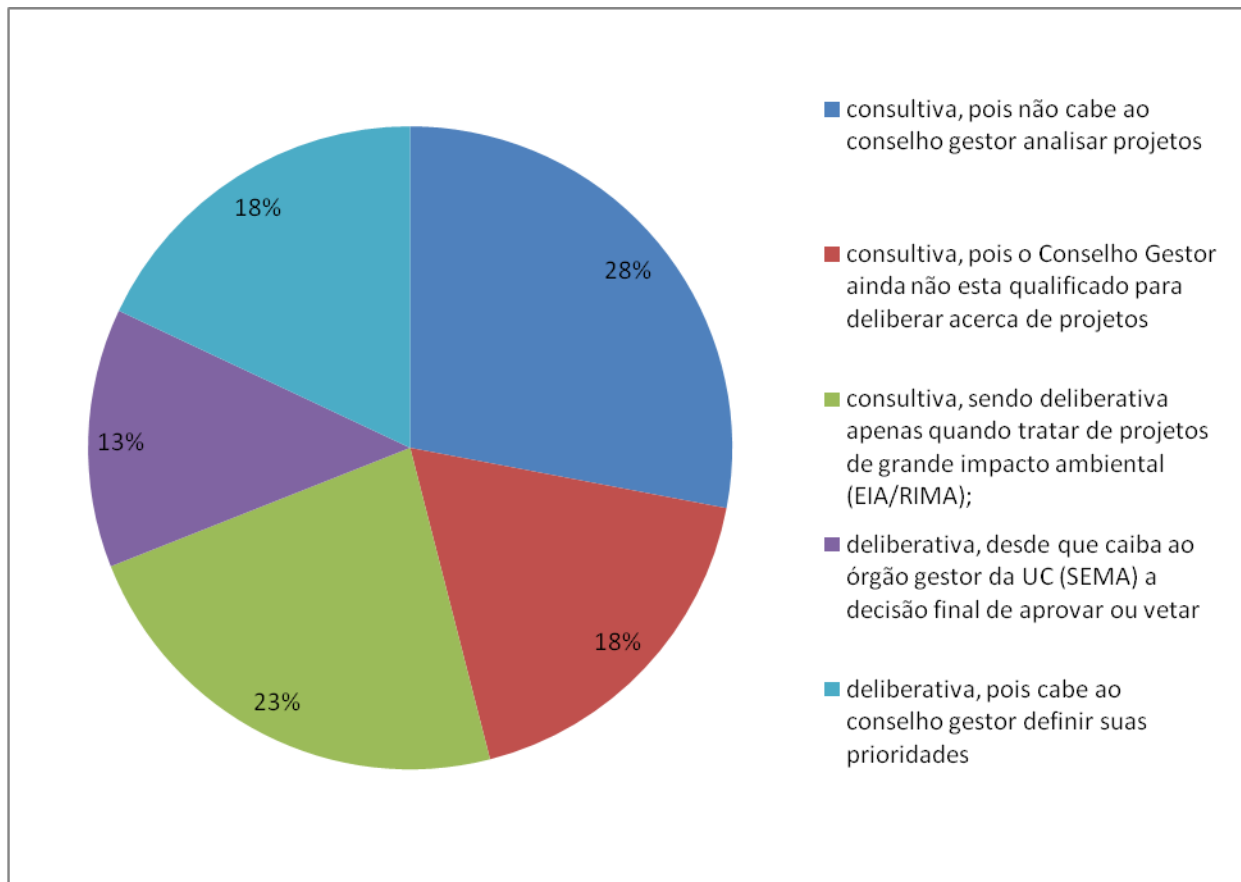
unidade, do Conselho Gestor e dos equipamentos, tonando assim a gestão auto-suficiente e independente de recursos públicos cada vez mais escassos e burocráticos para acessá-los.

Como exemplo desta percepção, temos a doação de uma área nobre em Trancoso para a construção da sede administrativa da APA Caraíva/Trancoso, por empresários locais, que contou com a presença do então Secretário Estadual de Meio Ambiente no lançamento da ‘pedra fundamental’ para a futura construção de sua sede. Outro exemplo vivenciado foi a proposição, por parte de entidades componentes da APA Santo Antônio (em especial o segmento empresarial), para a contratação da revisão do Plano de Manejo desta área, conforme constante nas Atas de junho e julho de 2009.

O próximo questionamento, compilado nos dados da Figura 13, mostram que o “formato ideal de atuação de um Conselho Gestor de uma APA”, para a maioria do quadro diretivo, indicou para o caráter “consultivo, pois não cabe a este colegiado analisar projetos”.

Consideram, contudo, “aceitável” o papel deliberativo do conselho apenas no caso de projetos que gerem grandes impactos sociais. A exceção desta opinião coube ao ex-diretor da DUC, que indica ser o formato “deliberativo” o ideal para os Conselhos Gestores “desde que caiba ao órgão gestor da unidade de conservação (no fim, a SEMA) a decisão final de aprovar ou vetar”. Ou seja, por uma “deliberação parcial ou tutelada pelo gestor/órgão público”, o que não asseguraria que as decisões destes colegiados sejam, de fato, acatadas.

Esta postura dos dirigentes em estabelecer o papel dos conselhos em consultivos, “reflete muito mais uma visão tecnocrática e de baixa tradição participativa dos órgãos de meio ambiente do que um cuidado justificável com a unidade de conservação” (LOUREIRO, 2003, p.28).



**Figura 13 - Forma de atuação do Conselho Gestor de uma APA.**

Assim, no olhar do quadro diretor da Diretoria de Unidades de Conservação (DUC) da SEMA, a participação do Conselho Gestor é considerada importante para que haja uma gestão eficiente da unidade de conservação (conforme opinativo colhido no questionamento anterior), contudo, “qualificam os conselheiros como não aptos para deliberar”.

Neste contexto, há um forte indicativo da manutenção destes colegiados a um papel meramente consultivo, onde percebe-se que o papel e o grau de qualificação dos membros conselheiros não são considerados adequados para dirimir assuntos em “seu” território de atuação (salvo apenas em casos de instalação de empreendimentos de relevante impacto ambiental – passivo de EIA/RIMA).

Estes dados reforçam a crença de que “há resistência do Estado em relação à participação, faz com que, em determinadas situações, seja utilizados uma série de mecanismos de controle (jurídicos e administrativos) sobre os processos participativos”, descritos por Lüchmann (2002) apud LIMON (2009, p 23).



A demanda pela efetiva inclusão dos atores locais à gestão das APAs pode ser descrita já na primeira reunião para a formação do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, em 14 de dezembro de 2004, quando o então Superintendente de Desenvolvimento Florestal e Unidades de Conservação (Sr. Durval Olivieri) destacou em sua fala de abertura a importância da organização da sociedade civil para a efetiva democratização do Estado, a saber:

*A sociedade civil organizada torna-se imprescindível como instrumento de pressão sobre o governo municipal e estadual para o atendimento das demandas das comunidades locais. Em sociedades não organizadas, o governo deve exercer um papel ainda mais atuante visando fomentar a organização e associação dos agentes sociais locais, capacitando-os para a sua efetiva participação social. Exemplo disso é a criação dos Conselhos [...] nos quais todos os setores da sociedade devem ter participação efetiva e o poder de voto.*

Ainda segundo o Sr. Durval Olivieri, referindo-se ao caráter do Conselho Gestor (deliberativo x consultivo) nesta reunião inaugural, descreveu:

*Neste âmbito,[...] a verdadeira importância do conselho não se restringe à sua forma constituída (consultivo ou deliberativo), mas sim ao nível de organização e de mobilização social apresentados pelos mesmos. A opinião de determinados conselhos consultivos, a depender do grau de organização na visão do governo, em determinadas condições, apresenta valor bastante significativo comparado ao poder de decisão de um conselho deliberativo.*

Este depoimento assemelha-se ao citado por LOUREIRO (2003, p. 29):

*“[...] a experiência demonstra que o principal para o bom funcionamento dos conselhos não é tanto a sua classificação em consultivo ou deliberativo, mas o status de legitimidade e representatividade que alcança em função de seu processo de constituição e atuação ser realmente mobilizador, sério e democrático, resultando em efetivo poder de intervenção em políticas e ações sociais.”*

Porém, nesta mesma reunião do dia 14/12/2004, quando questionado por atores sociais locais sobre o poder do Conselho Gestor a ser constituído, especificamente no tocante ao caráter consultivo ou deliberativo, justificou o Sr. Durval Olivieri “que a

verdadeira autoridade do Conselho não se restringe a sua forma constituída, mas ao nível de organização e de mobilização social apresentado pelos mesmos”.

Em virtude da resposta dada, surgiram questionamentos sobre a importância do caráter deliberativo para Conselho Gestor da APA, sob o risco de esvaziamento e insignificância dos atos tomados por um Conselho de âmbito apenas consultivo.

A manutenção do caráter “consultivo” aos Conselhos Gestores das unidades de conservação ao longo das revisões das legislações ambientais da Bahia tem sido alvo constante de contestação pela sociedade. Como exemplo desta insatisfação, podemos citar reivindicações por parte de membros conselheiros que “cobravam que os conselhos fossem deliberativos” aos dirigentes públicos. Isso ocorreu em um evento institucional<sup>25</sup> promovido pela SEMA no dia 17/11/2010 em Salvador, para dar posse aos membros conselheiros de 14 Conselhos Gestores, com a presença de autoridades públicas como a Secretária da Casa Civil do Governo, Sra. Eva Chiavon, e o Secretário de Meio Ambiente, Sr. Eugênio Spengler, sem que este pleito tenha sido respondido ou gerado quaisquer desdobramentos institucionais.

Ainda sobre a classificação dos Conselhos Gestores, em reunião com gestores de unidades de conservação da Bahia, dois dias após o evento de posse, o Secretário de Meio Ambiente quando questionado sobre a importância de assegurar uma melhor participação social junto aos Conselhos através da adoção do caráter deliberativo para a gestão nas unidades de conservação de uso sustentável respondeu: “que o papel deliberativo caberia apenas ao CEPRAM, que em seu entendimento, diversas instâncias deliberativas prejudicaria o funcionamento adequado do sistema de gestão”.

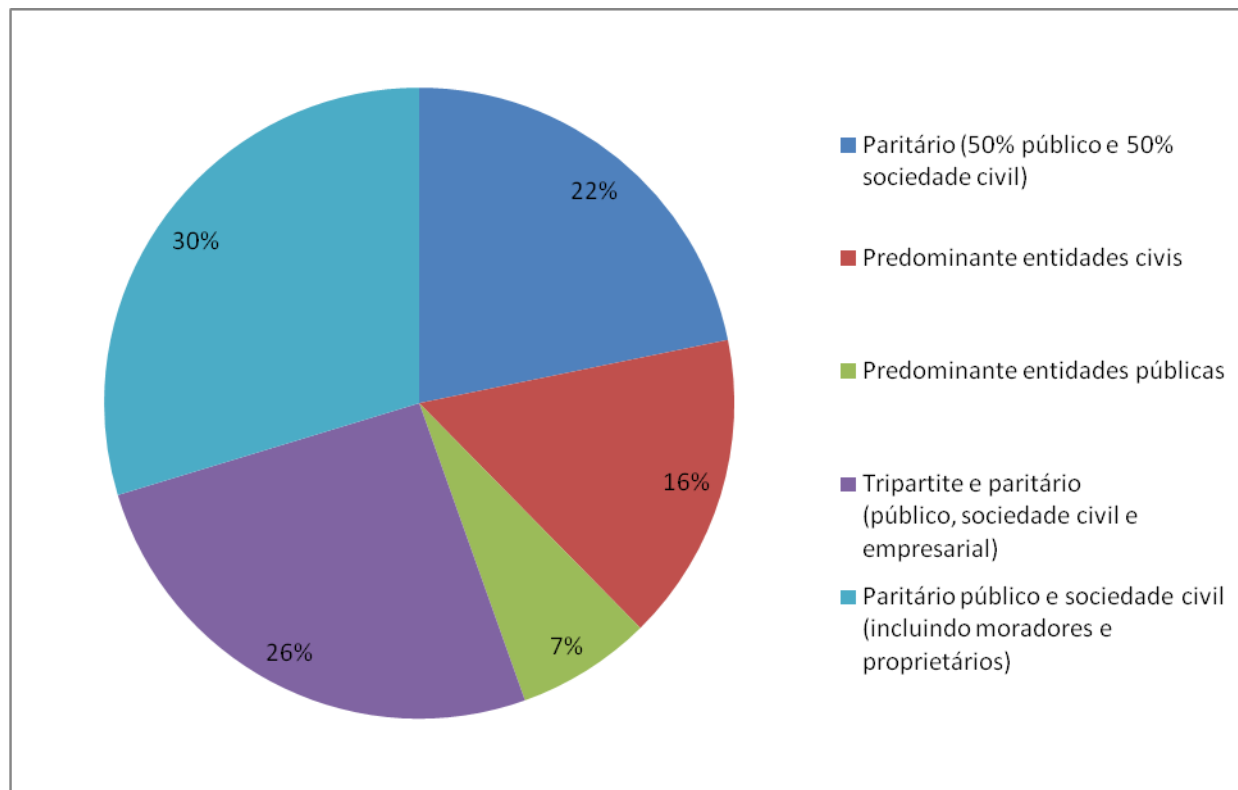
Deste modo, a demanda por adotar o caráter deliberativo aos Conselhos Gestores das unidades de conservação, ou ao menos possibilitar esta opção (conforme previsto no SNUC), vem sendo deliberadamente ignorado e sem nenhuma perspectiva de alteração ou revisão desta orientação limitante, por parte do referido quadro dirigente da SEMA (e não apenas da Diretoria de Unidades de Conservação), conforme já constatado.

---

<sup>25</sup> O comentário em questão foi efetuado pela Sra. Ilse Cleide, conselheira representante do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso em evento de posse de 14 Conselhos Gestores de Unidades de Conservação da Bahia, em Salvador, aos 17 de novembro de 2010.

Os dados da Figura 14 assinalam que em relação ao último item pesquisado - sobre a composição do Conselho Gestor - os dirigentes foram unânimes em reprovar a representação predominante de entidades públicas.

A paridade entre representantes públicos e privados (conforme sugerido no SNUC) e a composição tripartite e paritária, sugerida na legislação baiana foram os formatos considerados adequados na composição dos Conselhos Gestores pelos dirigentes consultados.



**Figura 14 - Constituição do Conselho Gestor.**

A inclusão do segmento empresarial na composição dos Conselhos Gestores de unidades de conservação, conforme estabelecido por Instrução Normativa, gerou algumas questionamentos e contestações, principalmente por parte da sociedade civil e alguns representantes públicos ao atual formato de composição, similar ao Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM).

Apesar da formação tripartite ter se tornado obrigatória na formação dos Conselhos Gestores das unidades de conservação da Bahia a partir de 2010, anteriormente, nas três APAs da Costa do Descobrimento, assim como nas demais unidades de conservação da Bahia, a representação do segmento empresarial já se

fazia presente, conforme estabelecido no SNUC. Porém, esta representatividade não previa a ocupação em até um terço do total de membros conselheiros, ficando facultado a cada Conselho os critérios para esta distribuição/preenchimento.

Esta proposição paritária com as entidades públicas e sociedade civil contudo foi compreendida pelos críticos como ‘ampliação’ de entidades comprometidas meramente com seus interesses empresariais em detrimento dos princípios que norteiam os objetivos das unidades de conservação.

Segundo depoimento de um proprietário de pousada da APA Caraíva/Trancoso colhido em reunião de 13/06/2007, a presença da COELBA (Companhia de Eletricidade da Bahia S.A.) como entidade conselheira voltava-se apenas a aprovação de seus empreendimentos junto ao Conselho Gestor e por isso, não deveria compor o mesmo.

Este mesmo entendimento foi atribuído à empresa Txai Resort, quanto a sua participação como membro conselheiro da APA Caraíva/Trancoso pela Associação Tradições de Trancoso.

Para o Gestor: *“a melhor forma de cobrar uma atuação responsável das empresas, sejam quais forem, é através da inclusão das mesmas neste colegiado.”* (Ata da reunião do C. Gestor da APA Caraíva/Trancoso em 13/06/2007). Neste caso, o elemento positivo acerca deste modelo, percebe-se através da nova postura dos empreendedores, visando adequar suas propostas às sugestões do Conselho, corrigir eventuais equívocos presentes nos projetos através de exposições públicas de seus interesses.

Com base nos dados colhidos no Questionário Direcionado (Apêndice B), percebe-se que não há no atual quadro diretivo da Secretaria de Meio Ambiente da Bahia, nenhum indicativo que contemple aos Conselhos Gestores das APAs, o caráter deliberativo nem ao menos como uma opção alternativa, conforme se observa na Lei do SNUC (Artigo 15º), apesar do reconhecimento da importância destes colegiados para gestão, ainda que limitada esta participação.

Esta opção por parte da SEMA pelo caráter consultivo à participação social nos Conselhos Gestores baianos destoa, por exemplo, da exigência requerida à formação e composição dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente na Bahia, conforme estabelecido na Resolução CEPRAM nº 3.925 de 30 de janeiro de 2009, que dispõe

sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada, neste, o papel deliberativo deste colegiados é obrigatório.

Outras Resoluções do CEPRAM, como por exemplo, a que disciplina os procedimentos de Anuência Prévia em Unidades de Conservação da Bahia (nº 3.908 de 28.11.2008), também asseguram a efetiva participação da sociedade na gestão dos Conselhos Gestores.

Estes exemplos sinalizam que há espaços para se conduzir a gestão de Conselhos Gestores de unidades de conservação à participação cidadã em sua plenitude, utilizando-se de preceitos legalmente estabelecidos, porém pouco aplicados ou mesmo ignorados.

### **4.3. Composição, perfil e participação dos Conselhos Gestores junto a Gestão das APAs da Costa do Descobrimento.**

#### **4.3.1. Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso.**

O Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso foi oficialmente constituído em três de novembro de 2005, após 11 reuniões preliminares, sendo composto inicialmente por 45 entidades (entre titulares e suplentes), porém alterada para 49 entidades (com a inclusão de três secretarias municipais e uma autarquia estadual) já na primeira reunião ordinária deste colegiado, aos 16 de novembro de 2005.

Após a posse (03 de novembro de 2005) até dezembro de 2010, este Conselho se reuniu (ordinariamente ou extraordinariamente) por 53 vezes (em 62 meses), atingindo uma média de uma reunião a cada 35 dias.

Analisando os dados da Tabela 23, sobre as reuniões do Conselho Gestor ocorridas entre dez/2004 até dez/2010, constata-se que a média de participação do segmento público distribuído pelos cinco anos ficou em 36,4% quando do segmento social ficou em 54,8% e o segmento empresarial, apurado apenas nos meses de novembro e dezembro de 2010 (quando eleitos para um conselho tripartite) em 58,3%. Ressalta-se que segundo o Artigo 17º do Regimento Interno<sup>26</sup> aprovado em 22 de

---

<sup>26</sup> Artigo 17º: São considerados inativos e passíveis de substituições as entidades titulares e suplentes que não indicaram representantes ou que não se fizeram presentes a 3 (três) reuniões consecutivas ou intercaladas, ordinárias ou extraordinárias, no período de 12 (doze) meses.

fevereiro de 2006 (Anexo 19), eram creditadas a cada reunião as presenças e ausências para todas as entidades titulares e suplentes. Esta opção preconizava a importância da participação das entidades perante o Conselho Gestor, indiferente ao seu *status* (titular/suplente).

**Tabela 23 - Reuniões do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso ocorridas entre 2004<sup>1</sup> a 2010.**

Data	2004	2005	2005 <sup>1</sup>	2006	2007	2008	2008 <sup>1</sup>	2009	2010	2010 <sup>2</sup>
Nº de reuniões	1	10	2	15	10	1	10	9	4	2
Segmento Público										
Presença de representantes das Entidades			11	144	69	5	88*	58	25	17
% de Presença			22%	38,4%	27,6%	20%	40,7%	28%	29,7%	85%
Segmento Sociedade Civil										
Presença de representantes das Entidades			19	222	136	13	179**	112	39	15
% de Presença			39,6%	61,7%	56,7%	54,2%	80,3%	56,6%	44,3%	75%
Segmento Empresarial										
Presença de representantes das Entidades	O setor empresarial compunha o segmento sociedade civil até a aprovação da Instrução Normativa nº 01 de 2010.									7
% de Presença										58,3%
Presença de outros *** participantes	69	397	40	347	204	37	448	303	104	50
Média de público presente por reunião	69	40	35	47	41	55	72	53	42	44

<sup>1</sup> Entre dezembro de 2004 até novembro de 2005 o Conselho Gestor estava em formação.

<sup>2</sup> Corresponde ao período pré e pós renovação do Conselho Gestor.

\* A UNEB ingressou em julho de 2008.

\*\* O Txai Resort saiu em maio de 2008.

\*\*\* Constituído por moradores e demais colaboradores não conselheiros.

Após a renovação do Conselho (em outubro de 2010), a presença das entidades, por segmento, superaram índices de 58% de participação.

Apreciando os dados por segmentos, verifica-se que os índices de participação da sociedade civil e do setor empresarial foram bastante significativos (acima de 50%) para os cinco anos analisados, ficando os menores índices de participação para segmento

público. Estes baixos índices podem ser justificados, segundo alguns motivos identificados, a saber:

- ✓ Entidades indicadas meramente para “compor” o Conselho Gestor visando adequar a paridade entre o segmento público e privado sem que jamais tenha comparecido a nenhuma reunião, a exemplo do Instituto do Patrimônio Artístico Cultural da Bahia (IPAC), Superintendência de Desenvolvimento Territorial da Cultura (SUDECULT) e Secretaria Municipal de Planejamento, ou da única participação da Unisulbahia (instituição privada indicada para compor junto com o Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), a titularidade e suplência da área de Entidades de Ensino);
- ✓ Entidades cuja sede encontra-se em Salvador Superintendência de Investimentos em Pólos Turísticos (SUINVEST) e BAHIATURSA, sendo limitada a sua participação em decorrência dos custos de deslocamento e/ou contingenciamentos orçamentários, em especial após março de 2008;
- ✓ Desligamento do Conselho Gestor sem comunicação formal com a justificativa de apresentarem um quadro funcional reduzido a um ou poucos funcionários, limitando, assim, uma participação mais efetiva, a exemplo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Parque Nacional Histórico do Monte Pascoal e Centro de Recursos Ambientais (CRA) posteriormente renomeado como Instituto de Meio Ambiente (IMA).

Mesmo com as limitações apresentadas, três entidades públicas (Sec. Municipal de Meio Ambiente, Sec. Municipal de Infraestrutura e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) destacam-se dentre as 10 entidades do Conselho Gestor que mais se fizeram presentes às reuniões ocorridas entre os anos de 2005/2010, com índices superiores a 70% de participação.

Pelo segmento da sociedade civil/empresarial as ausências eram justificadas em especial pelos custos de deslocamento e alimentação à participação dos membros conselheiros às reuniões. O ressarcimento destes custos, mesmo sendo uma obrigação do órgão gestor (SEMA), ocorria de forma rara e eventual, sendo formalizado um recurso

advindo do projeto “corredores ecológicos” apenas em 2009 para cobrir os custos destas reuniões. Outra opção adotada foi a de ter estes custos assumidos por empreendedores quando das apresentações de seus projetos junto ao Conselho Gestor. Esta opção, contudo, colhia críticas de membros conselheiros e demais participantes, que viam neste “patrocínio” uma forma de “cooptar” os posicionamentos das entidades perante seus projetos.

Outra medida adotada para minimizar estes custos foi adotar uma agenda de reunião a apenas um período do dia, com início às 9:00h com pautas pré-estabelecidas até às 12:00h, findando com a distribuição de almoço aos membros conselheiros e transporte até seus distritos (quando possível). Este formato se contrasta com as reuniões ocorridas anteriormente (até outubro de 2007) que iniciavam às 14:00h e, não raro, prolongavam até às 20:00h, gerando desconfortos aos participantes e também às ausências.

Ainda para assegurar a participação de todas as entidades e colaboradores integrantes da APA Caraíva/Trancoso às reuniões do Conselho Gestor, foi acordado desde o início da gestão que as reuniões (sempre abertas ao público) ocorreriam de forma alternada em todos os distritos presentes na APA (Trancoso, Itaporanga e Caraíva).

Quanto ao segmento sociedade civil, quando apurados os números das reuniões ocorridas entre os anos de 2005/2010, destacam-se a efetiva participação das entidades Sociedade Amigos de Itapororoca (SAIT, com 94,3%), Ass. Arte Ofício de Trancoso (AAOT, com 92,4%), Grupo Ambiental Natureza Bela (com 81,1%) e Ass. dos Nativos de Caraíva (ANAC, com 81,1%).

Pelo segmento empresarial, apurado no mesmo período (Tabela 24), destacam-se as entidades Agropecuária Itaquena (73,5%), Cocobahia Agrocomercial (64,1%) e a Companhia de Eletricidade da Bahia (COELBA, com 62,2%).

**Tabela 24 - Efetividade de participação das entidades componentes do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso.**

<b>Mandato</b>	<b>11/2005 - 02/2008</b>	<b>03/2008 - 09/2010</b>	<b>10/2010 - 2012</b>	<b>Efetividade de participação (%)</b>
<b>Total Reuniões</b>	<b>28</b>	<b>23</b>	<b>2</b>	<b>100%</b>
<b>Segmento Público</b>				
PARNA Pau Brasil	16	6	-	43,1%
PARNAH M. Pascoal	2	-	-	7,1%



IBAMA	5	1	-	11,7%
RESEX Corumbau	3	16	2	39,6%
CEPLAC	4	3	-	13,7%
EMBRAPA	2	-	-	7,1%
IPHAN	22	14	2	71,6%
FUNAI	5	0	-	9,6%
CEFET	5	4	-	17,6%
ICMBio	-	9	2	44,0%
Marinha do Brasil	-	9	2	44,0%
Unisulbahia*	1	-	-	3,6%
SEMARH/SEMA	28	23	2	100%
CRA/IMA	3	0	-	5,8%
SRH/INGA	14	5	2	41,1%
SUINVEST	11	1	-	23,5%
EMBASA	9	7	2	33,9%
BAHIATURSA	9	1	-	19,6%
IPAC	0	-	-	0%
SUDECULT	0	-	-	0%
UNEB	-	3	-	13,0%
Sec. M. Meio Ambiente	26	22	1	90,5%
Sec. M. Infra Estrutura	22	15	1	71,6%
Sec. M. Planejamento	0	-	-	0%
Sec. M. Litoral Sul	19	10	-	56,8%
Sec. M. Turismo	4	9	-	25,4%
Sec. M. Projetos Especiais	8	0	-	15,6%
Sec. M. Cultura	-	1	-	4,3%
Câmara Vereador	7	12	1	37,7%
Câmara Vereador	4	-	-	14,2%
<b>Segmento Sociedade Civil</b>				
ANAC	22	20	1	81,1%
AMACaraíva	14	-	-	50,0%
PROECO	12	-	-	42,8%
ASCBENC	14	-	-	50,0%
Ass. Moradores de Itaporanga	20	15	-	64,7%
Ass. Indígena Imbiriba	10	-	-	35,7%

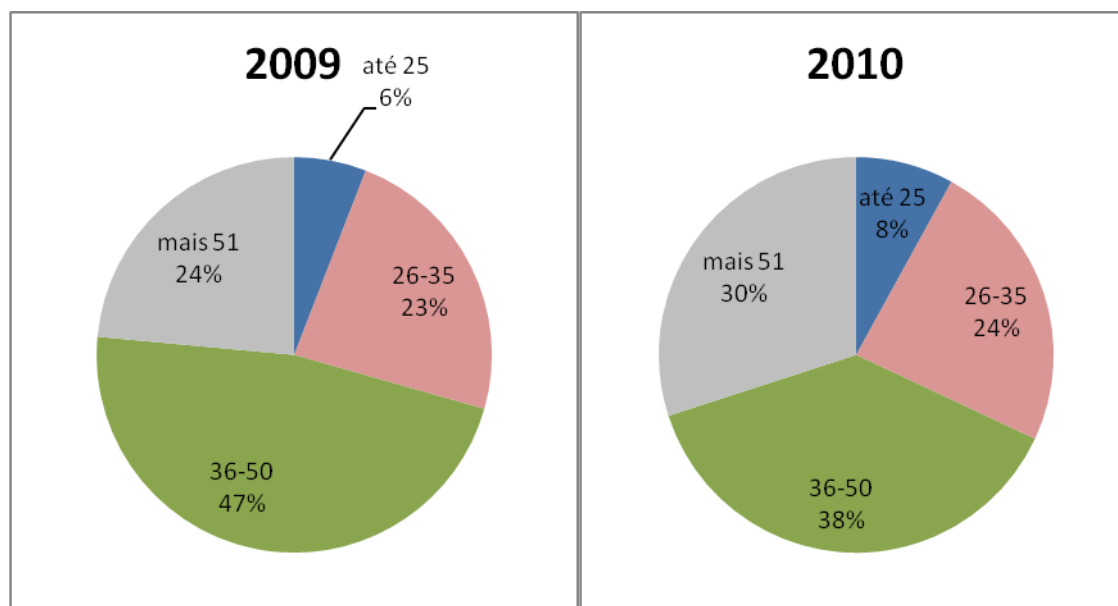
**Tabela 24 - Efetividade de participação das entidades componentes do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso.**

Soc. Amigos Itapororoca	25	23	2	94,3%
Ass. Altos Trancoso	26	19	-	88,2%
OAB	2	-	-	7,1%
Ass. Com. P.Seguro	11	11	-	43,1%
Arte Ofício Trancoso	26	21	2	92,4%
Feira Artesanato	18	-	-	64,2%
Natureza Bela	22	20	1	81,1%
Movimento Defesa P.Seguro	3	5	-	17,6%
Ass. Pro-Rios	27	15	-	92,1%
Inst. Reciclar	5	-	-	17,8%
Ass. Tradições Trancoso	15	-	-	53,5%
Inst. Suldabahia	19	10	-	56,8%
Soc. Amigos Trancoso	-	19	2	84,0%
Inst. Renascer	-	22	1	92,0%
Fundação Jupará	-	6	-	26,0%
Ass. Coqueiro Alto	-	13	-	56,5%
COOPLANTAR	-	16	-	69,5%
APRENAC	-	9	-	39,1%
Ass. Brasil Chama África	-	9	-	39,1%
Inst. Bioatlântica	-	10	-	43,4%
PAT-ECOSMAR	-	21	2	92,0%
ARCODE	-	-	2	100%
Projeto Coral Vivo	-	-	1	50,0%
Ass. Colégio Elba Ramalho	-	-	1	50,0%
<b>Segmento Empresarial</b>				
COELBA	22	11	1	62,2%
VERACEL	8	-	-	28,5%
Agrop. Itaquena	22	16	1	73,5%
Txai Resort	23	3	-	81,2%
Cocobahia/Caraíva Agrocomercial	17	15	2	64,1%
Rppn P. Curupira	5	-	-	17,8%
Itaité Consultoria	-	-	1	50,0%
Interage Engenharia	-	-	1	50,0%
SPE Porto Livre	-	-	1	50,0%

Em geral, os números relacionados à participação dos membros conselheiros sinalizam índices bastante significativos, já que estes percentuais incluem a ausência permanente de algumas entidades (em especial as públicas), a periodicidade mensal das reuniões do Conselho Gestor (previstas para as primeiras quartas feiras de cada mês), além da distância a vencer para se fazer presente, entre as extremidades dos distritos através de estradas de terra quase sempre em estado precário. Poucas vezes

se contou com apoio para transporte e alimentação, condição indispensável a assegurar minimamente a efetiva participação.

As Figuras 18 e 19 referem-se aos dados colhidos no Questionário-APA (Apêndice A) comparando-os aos documentos colhidos das entidades reconduzidas a membros do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso (mandato 2010/2012), além da inclusão de informações como o perfil profissional/escolaridade (Tabela 25), naturalidade e nacionalidade dos atuais conselheiros.

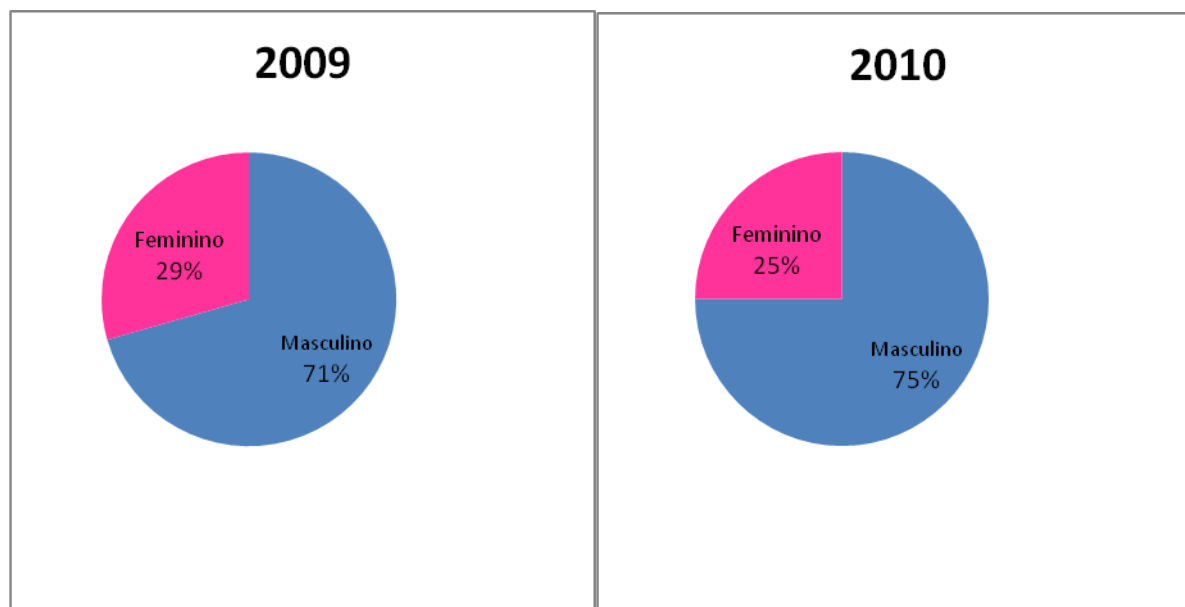


**Figura 15 - Comparativo da faixa etária dos membros conselheiros (2009 e 2010).**

Ao analisar os dados relacionados na Figura 15, verifica-se que a média de idade dos novos membros conselheiros (2010/2012) ficou em 42,7 anos, similar à média de idade dos membros conselheiros que compuseram o mandato anterior. Destaca-se no Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso recém empossado o fato de apresentar o conselheiro mais novo (com 17 anos) e o mais velho (com 71 anos), sendo o conjunto de seus membros contudo, constituídos por um perfil adulto, majoritariamente integrante do segmento produtivo da sociedade.

Em relação a questão de gênero, Figura 16, verifica-se que quase 30% do conselho era constituído pelo segmento feminino durante o período de 2009/2010, diminuindo sua participação a partir do novo mandato para um terço dos integrantes. Este dado indica uma carência ainda constante das mulheres aos colegiados e,

consequentemente, na formulação de políticas públicas que poderiam incorporar melhor suas demandas.



**Figura 16 - Comparativo de gêneros dos membros conselheiros (2009 e 2010).**

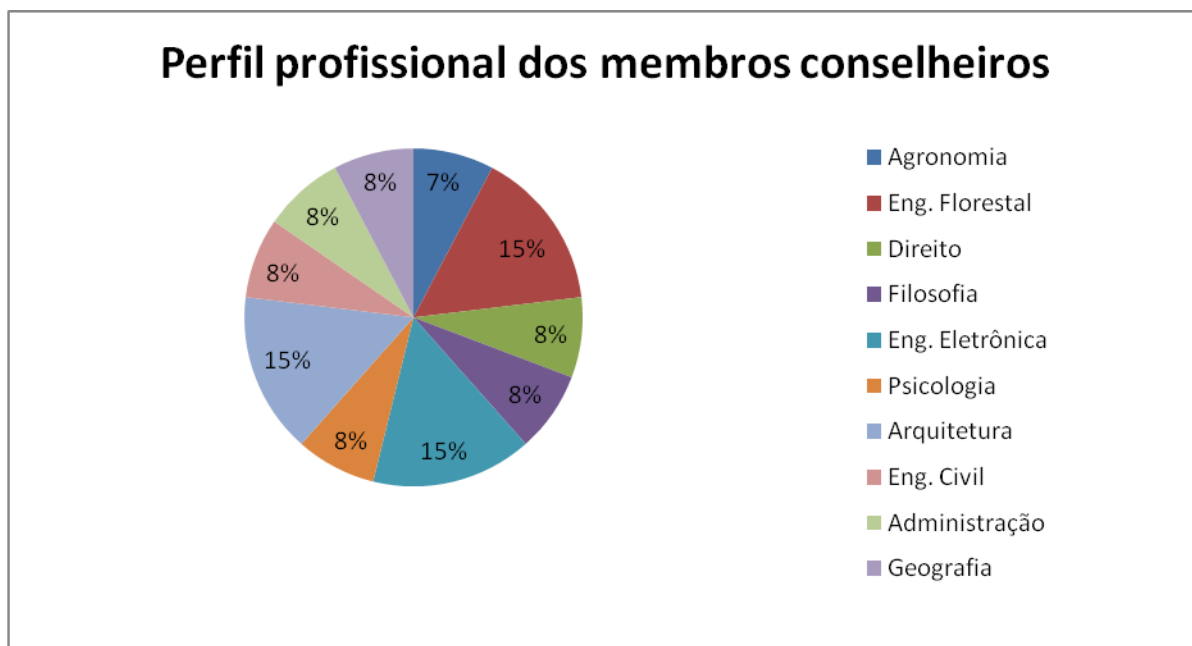
Já quanto ao grau de escolaridade, no questionário aplicado aos membros conselheiros em 2009, verifica-se que menos de 25% não tinham nível superior. Os que possuíam nível universitário, cerca de 30% tinham especialização, mestrado ou doutorado, o que permite acreditar que o Conselho Gestor é composto por membros que lhes qualificam a cumprir seus papéis como conselheiros (Tabela 25).

**Tabela 25 - Escolaridade dos membros conselheiros da APA Caraíva/Trancoso em 2009.**

<b>Escolaridade</b>	<b>Conselheiros/colaboradores</b>	<b>Percentual (%)</b>
Ensino fundamental/médio	4	23,5%
Tecnólogo/universitário	8	47,1%
Superior com especialização	3	17,6%
Mestrado/doutorado	2	11,8%

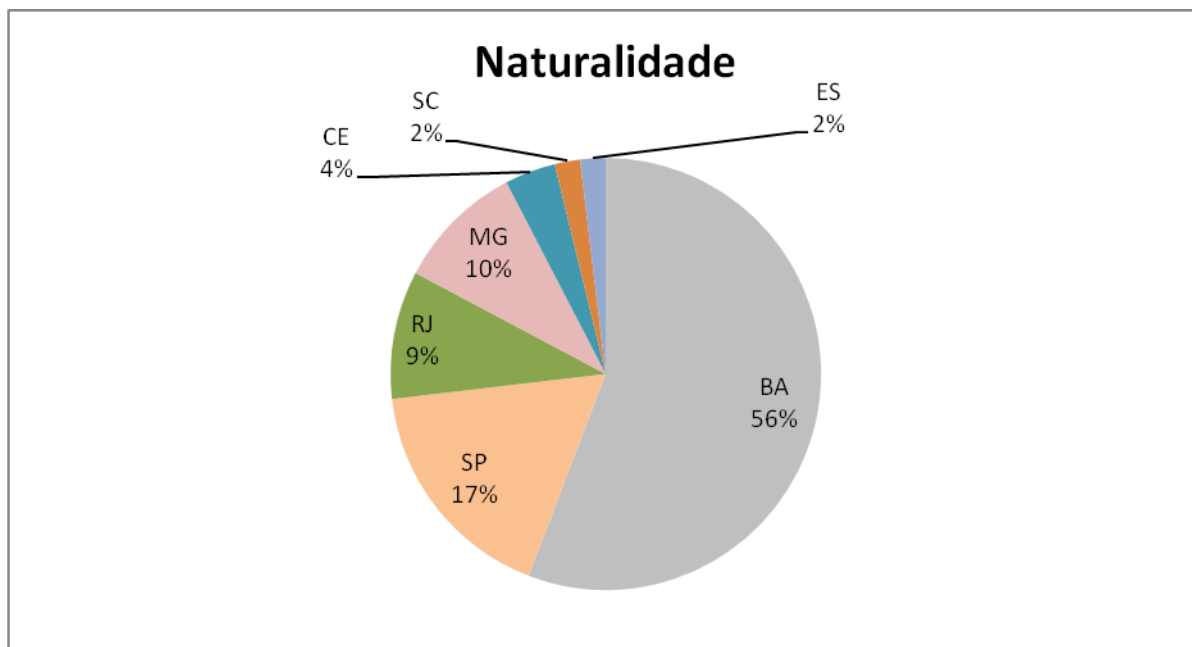
Na Figura 17 constata-se que este colegiado possui um quadro bastante diversificado de profissionais em diversas áreas de atuação, o que a rigor, traduz-se em um colegiado eclético, com as mais diversas expertises. Não raro, estas informações se traduziram em importantes contribuições à gestão além da formação de câmaras

técnicas qualificadas. Os membros conselheiros com formação fundamental ou médio, igualmente contribuíam no aprimoramento dos debates, encaminhamento de sugestões e compartilhamento de compromissos, quer sejam nas vistorias a empreendimentos como no desenvolvimento de atividades relacionadas à gestão, a exemplo da realização das *Primaveras Eco-Culturais (PECs)* entre outros. Neste exemplo, houve forte envolvimento do segmento sócio ambientalista no planejamento e na promoção deste evento, com participação ainda que menor, do segmento público e empresarial. Informações adicionais da PEC podem ser encontrados no Anexo 20.



**Figura 17 - Perfil das profissões dos membros conselheiros da APA Caraíva/Trancoso (2009/2010).**

Outro dado colhido sobre a naturalidade dos membros conselheiros, quando do processo de seleção das novas entidades componentes do Conselho Gestor para o biênio 2010/2012, através de análise documental das entidades proponentes, demonstrou que mais da metade (56%) dos indicados são baianos (Figura 18). Destes, 10 (19%) são naturais de municípios integrantes da Costa do Descobrimento.



**Figura 18 - Naturalidade dos membros conselheiros da APA Caraíva/Trancoso.**

Estes dados podem vir a sinalizar que mesmo com a predominância de integrantes naturais do estado da Bahia presentes no “novo” Conselho, a população natural da área onde encontra-se inserida a APA não apoderou-se significativamente de seu espaço neste colegiado. Tornam-se assim, alijados de fazer valer suas considerações neste Conselho, o que provavelmente ocorre nos demais espaços participativos regionais.

O atual mandato do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso não contempla nenhum cidadão estrangeiro dentre seus representantes, embora a presença de estrangeiros (inclusive radicados no Brasil) seja comum nesta região e nas reuniões deste colegiado, conforme constatou-se na primeira formação do Conselho Gestor (2005/2008) onde cinco conselheiros (10%) não eram brasileiros, sendo um inclusive, Secretário Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro.

#### **4.3.1.1. Perfil das entidades componentes.**

Ao analisar a percepção e o perfil das entidades integrantes junto ao Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, colhidas através do Questionário-APA (Apêndice A) durante o exercício do mandato de 2008/2010, tem-se que 82% destas entidades/membros definiram a sua participação junto ao Conselho Gestor como

“adequado” ou “muito participativo”, já para os outros 18% a caracterizaram como “pouco participativo” (Tabela 26).

**Tabela 26 – Percepção sobre a participação junto ao Conselho Gestor.**

<b>Perfil da participação</b>	<b>Respostas assinaladas</b>	<b>Percentual (%)</b>
Muito participativo	4	23%
Adequado	10	59%
Pouco participativo	3	18%

O perfil das entidades conselheiras constituem-se, em sua maioria (37,5%) com mais de 31 membros associados (Tabela 31), que debatem internamente em reuniões abertas entre seus membros (57%), a sua efetiva participação no Conselho Gestor da APA (Tabela 27).

**Tabela 27 - Total de membros componentes da entidade conselheira.**

<b>Total de membros</b>	<b>Respostas assinaladas</b>	<b>Percentual (%)</b>
Até 5 membros	2	12,5%
Entre 6 a 15 membros	5	31%
Entre 16 a 30 membros	3	19%
Acima de 31 membros	6	37,5%
Total de respostas	16	100%

**Tabela 28 - Nível de debate interno acerca da participação junto ao Conselho Gestor.**

<b>Há debate interno acerca da participação</b>	<b>Respostas assinaladas</b>	<b>Percentual (%)</b>
Sim, em reunião da Diretoria/Conselho	4	29%
Sim, em reunião aberta	8	57%
Eventualmente quando relevante	2	14%
Não, apenas a mim cabem as deliberações	-	0%
Total de respostas	14	100%

O debate interno entre os membros institucionais permite supor que estas entidades gozam de “legitimidade” requerível e preconizada à efetiva gestão participativa.

Sobre o papel das unidades de conservação, a totalidade dos consultados indicam que estas servem para preservar os remanescentes de matas e são importantes, desde que criadas com a participação da sociedade (para 88%), dentre os temas destacados (Tabela 29).

Ainda neste item, chama atenção a afirmação que as unidades de conservação não atrapalham o desenvolvimento regional/local (100%), podendo servir como

oportunidades de emprego se abertas à visitação pública (82%), o que no caso de uma APA é assegurado permanentemente.

**Tabela 29 – O papel das unidades de conservação na visão dos conselheiros.**

	<b>Respostas assinaladas</b>	<b>Percentual (%)</b>
Atrapalham o desenvolvimento regional/local	-	0%
Preservam os remanescentes de matas	17	100%
Atrapalham, quando promovem desapropriações	2	12%
Quando bem geridas e abertas a visitação pública, são boas oportunidades de emprego	14	82%
Importantes, desde que criadas ouvindo a sociedade	15	88%
Não possuem equipes técnicas preparadas	9	53%
Os Conselhos Gestores devem ser deliberativos	11	65%

Ao apreciar o modo de atuação do Conselho Gestor, segundo a análise dos dados do Questionário 1 – “Mapeamento de mudanças na gestão participativa de unidades de conservação” (GOMES, 2010) junto a 14 membros conselheiros e colaboradores, durante o exercício do mandato 2008/2010, observa-se que o Conselho Gestor é bem avaliado, com pontuação acima da média (2,5) em todos os quesitos levantados, e índice médio apurado de 3,74, conforme consta na Tabela 30, que descreve os critérios avaliados, os valores médios obtidos e a posição de relevância segundo a perspectiva dos consultados.

**Tabela 30 - Índices de avaliação do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso.**

<b>Descrição</b>	<b>Média</b>	<b>Posição</b>
1- Há <b>planejamento coletivo</b> sendo aplicado na gestão da UC, sem que as coisas funcionem só na base de “apagar incêndios”.	3,57	10°
2- Ao <b>planejar</b> e preparar suas ações, o conselho busca equilibrar os Atuações sociais e ambientais, na hora em que decide: O QUE, QUANDO, ONDE, COMO E PORQUE FAZER / COM QUEM E PARA QUEM.	3,57	10°
3- O <b>planejar</b> tem um fio condutor ligando as perspectivas humanas (bom humor, carinho, respeito às diferenças, sintonia...) com as perspectivas sociais (convivência, motivação, solidariedade...)	4,14	3°



**Tabela 30 - Índices de avaliação do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso.**

4- Há <b>clareza nos objetivos</b> e o planejar as ações passa por <b>um olhar de dentro</b> (individual e do grupo íntimo) e <b>de fora</b> (institucional das redes).	3,57	10°
5- A implementação do planejado <b>respeita o ritmo do coletivo</b> gestor da UC, sem atropelar quem requer mais tempo de absorção do que deve ser feito.	3,43	11°
6- <b>Trabalha-se a motivação</b> dos conselheiros e outros envolvidos <b>para compreenderem os novos conceitos e idéias</b> que estão se tornando referências orientadoras da gestão participativa.	4,00	5°
7- São consideradas <b>atividades variadas para ensinar e aprender</b> , inclusive algumas diferentes do comum que se usa na escola formal e em outros espaços de educação.	3,71	8°
8- <b>Mostra-se ao povo e ao público jovem</b> , em especial, qual a finalidade de <b>vincular conscientemente o ecossistema e a vida social e econômica</b> , gerando oportunidades claras de desenvolvimento com sustentabilidade.	3,29	13°
9- Alterna-se atividades práticas e teóricas (reflexivas) levando em consideração a viabilidade de edificar mudanças com gente que sabe <b>pensar por si e com autonomia</b> . Sem ser “pau mandado” do ambientalismo, mas atuante com consciência própria e flexível.	3,14	15°
10- Consegue-se que os envolvidos na gestão participativa assimilem e vivenciem os conceitos, os valores e as atitudes na gestão, <b>estendendo-os para as outras esferas de sua vida</b> , por exemplo, na família, diminuindo a agressividade e violência doméstica.	3,79	7°
11- Envolve-se os parceiros das <b>redes da esfera local</b> de modo que os <b>valores</b> , conceitos e as metodologias sejam <b>compreendidos e apropriados</b> pelo seu diferencial às outras formas de gestão.	3,64	9°
12- Ensina os conselheiros e outros envolvidos <b>coisas úteis para transformarem</b> as suas vidas com consciência da sua responsabilidade por si mesmo, pela sociedade e pelo ecossistema.	4,36	2°
13- <b>Formula indicadores para avaliação</b> do processo e dos resultados da gestão participativa.	3,36	12°
14- Incorpora <b>diferentes formas de monitoria e avaliação</b> , escolhendo as mais adequadas para avaliar cada projeto da gestão da UC.	3,21	14°
15- <b>Usa os resultados da avaliação</b> da gestão com efetividade na aprendizagem e redefinição dos rumos do conselho e da gestão UC.	3,71	8°
16- <b>Registra e documenta as idéias e experiências</b> , comunicando-as de <b>modo transparente</b> a todos interessados.	4,07	4°
17- <b>Interliga-se com outras políticas públicas de conservação</b> ambiental do local e da região	3,86	6°
18- <b>Serve de exemplo</b> para outros conselhos de unidades de conservação da região e conselhos em geral, sem receio de não ser compreendido ou de ser ridicularizado.	4,14	3°

**Tabela 30 - Índices de avaliação do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso.**

19- O trabalho da gestão participativa faz a gente <b>se sentir progredindo como ser humano</b> .	4,57	1º
20- Estabelece vínculos com outras políticas públicas não ambientais (saúde, segurança, ...)	3,57	10º

Apreciando os dados levantados, verifica-se que os membros conselheiros e demais colaboradores pesquisados destacaram o “trabalho da gestão participativa faz **se sentir progredindo como ser humano**”; conforme pontuação máxima obtida nesta pesquisa.

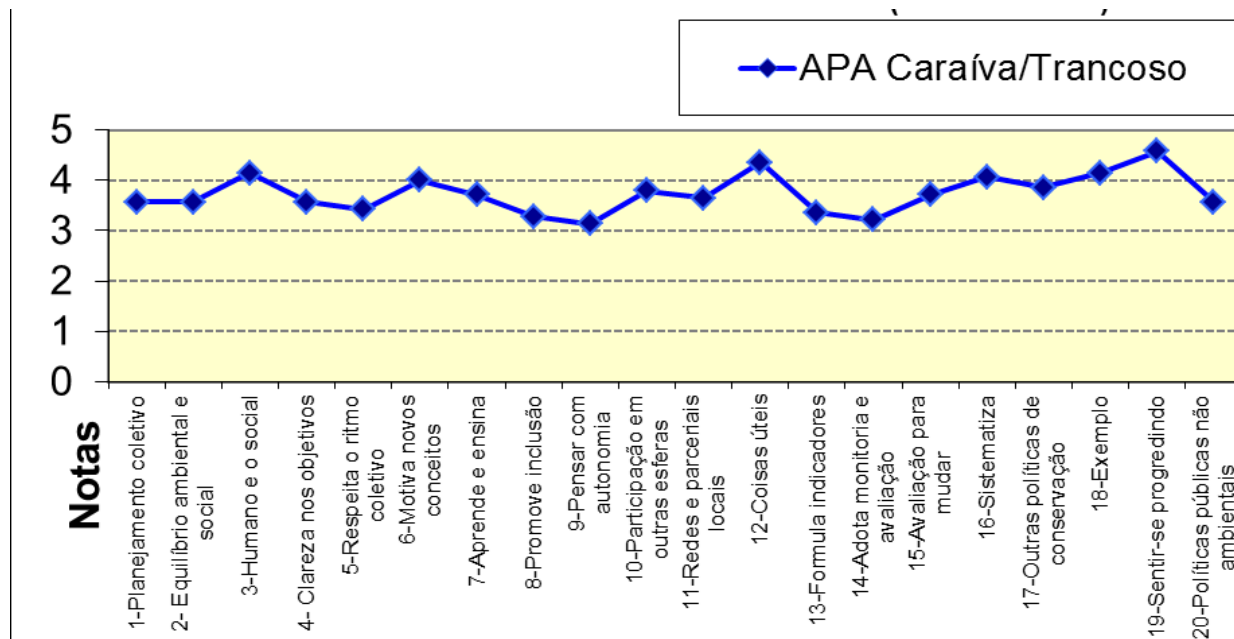
Outras manifestações bem pontuadas indicam que o Conselho “ensina os conselheiros e outros envolvidos **coisas úteis para transformarem** as suas vidas com consciência da sua responsabilidade por si mesmo, pela sociedade e pelo ecossistema” e “**serve de exemplo** para outros conselhos de unidades de conservação da região e conselhos em geral, sem receio de não ser compreendido ou de ser ridicularizado”.

Estas constatações identificam o espaço do Conselho como um espaço de ensino-aprendizagem, sendo “o processo que se constrói” o que há de mais positivo e valoroso, conforme descreve LOUREIRO (2007, p. 71).

Deste modo, pode-se afirmar que para os integrantes do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, o formato de gestão aplicado é percebido como efetivamente participativo, servindo como instrumento de aprendizado e emancipatório, espaço educativo enquanto sujeito, além de servir como modelo a ser adotado por outros colegiados congêneres.

Para os conselheiros/colaboradores “alterna-se atividades práticas e teóricas (reflexivas) levando em consideração a viabilidade de edificar mudanças com gente que sabe **pensar** por si e **com autonomia**. Sem ser “pau mandado” do ambientalismo, mas atuante com consciência própria e flexível” foi identificado como o principal desafio à gestão (com a mais baixa pontuação – 3,14).

A Figura 19 sintetiza o índice dos resultados, conforme escala de pontos de 0 (mínimo) e 5 (máximo possível).



**Figura 19 – Resultado da Avaliação Participativa na APA Caraíva/Trancoso.**

Uma análise comparativa entre a forma e os resultados desta participação, por parte das entidades conselheiras, será melhor avaliada a seguir no item 4.4. “Comparativo entre os Conselhos Gestores das APAs da Costa do Descobrimento”.

#### **4.3.2. Conselho Gestor da APA Santo Antônio.**

O Conselho Gestor da APA Santo Antônio foi oficialmente constituído em 13 de novembro de 2006, composto inicialmente por 31 entidades titulares e duas suplentes. Entre março de 2009 até dezembro de 2010, quando o autor assumiu a gestão, este Conselho se reuniu (ordinariamente ou extraordinariamente) por 17 vezes (em 24 meses), atingindo uma média de uma reunião a cada 42 dias.

Analisando a Tabela 31 sobre as reuniões do Conselho Gestor constatamos que a média de participação nos últimos dois anos foi de: segmento público, 42,2%; sociedade civil, 48,2% e setor empresarial (apurado apenas nos meses de outubro a dezembro de 2010, quando foram eleitos para um conselho tripartite), 80%.

**Tabela 31 - Reuniões do Conselho Gestor da APA Santo Antônio ocorridas entre 2009 e 2010.**

Data	2009	2010	2010 <sup>1</sup>
Nº de reuniões	9	5	3
<b>Segmento Público</b>			
Entidades presentes	49	28	23
% de Presença	25,9%	24,3%	76,6%
<b>Segmento Sociedade Civil</b>			
Entidades presentes	62	33	21
% de Presença	38,2%	36,6%	70,0%
<b>Segmento Empresarial</b>			
Entidades presentes			24
% de Presença			80,0%
Nº colaboradores	243	149	51
Média de Presença	39	42	40

<sup>1</sup> Mandato pós renovação.

Os índices de participação das entidades conselheiras até a renovação do Conselho Gestor em 2010 não atingiram 50% de presença para nenhum segmento componente (público, sociedade civil e empresarial).

Analisados separadamente, vimos que os menores índices de participação estão relacionados ao segmento público junto a este colegiado, o que pode ser justificado, segundo alguns motivos identificados, a saber:

- ✓ Entidades indicadas para compor o Conselho Gestor sem que jamais tenham comparecido a nenhuma reunião, a exemplo do Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), Superintendência de Investimentos em Pólos Turísticos (SUINVEST) e BAHIATURSA;
- ✓ Entidades cuja sede encontra-se em Salvador (SUINVEST e BAHIATURSA), sendo limitada a sua participação em decorrência dos custos de deslocamento e/ou contingenciamentos orçamentários, em especial após março de 2008;
- ✓ Problemas na comunicação formal entre o órgão gestor e as entidades conselheiras; e
- ✓ Quadro funcional reduzido a um ou poucos funcionários, limitando assim uma participação mais efetiva, a exemplo do Centro Federal de Educação

Tecnológica (CEFET), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e CRA/IMA.

Mesmo com as limitações apresentadas, duas entidades públicas como a Sec. Municipal de Turismo de Belmonte (com 94,1%) e a Sec. Municipal de Meio Ambiente de Sta. Cruz Cabralia (com 76,4%) destacaram-se entre as entidades do Conselho Gestor que mais se fizeram presentes às reuniões ocorridas entre os anos de 2009/2010.

Pelo segmento da sociedade civil e o setor empresarial as ausências eram justificadas em especial pelos custos de deslocamento e alimentação à participação dos membros conselheiros às reuniões. A distância entre os locais das reuniões (Belmonte e Santa Cruz Cabralia) – 50 km (além da travessia por balsa sobre o rio João de Tiba) somado a carência de recursos para ressarcimento destas despesas (alimentação e transporte), limitaram à efetiva participação de representantes deste colegiado, em especial das associação de moradores e OSCs ambientalistas.

O ressarcimento destes custos, mesmo sendo uma obrigação do órgão gestor (SEMA), ocorria de forma rara e eventual, sendo formalizado um recurso advindo do projeto “corredores ecológicos” em 2009 para cobrir os investimentos destas reuniões. Outra opção adotada foi o de ter estes custos assumidos por empreendedores como objeto de condicionantes sugeridas pelo instrumento de Anuência Prévia.

Esta opção contudo foi alvo de críticas de um membro conselheiro da Associação da Cidadania e Transparência da Terra Mãe (ACTTM), que via nesta “contribuição” uma forma de “cooptar” o posicionamento das entidades perante seus projetos.

Esta postura crítica, contudo, requer uma reflexão do papel “participativo” que a sociedade admite assumir, já que remete ao poder público (aqui representado pelo órgão gestor das unidades de conservação) a responsabilidade pelo financiamento integral dos custos das reuniões do Conselho dentre outros, sob o “requestrado” pretexto de lisura e transparência na relação entre os membros conselheiros ou mesmo entre empreendimentos e Conselho Gestor.

Cabe ressaltar que a proposta premente da gestão é tornar o Conselho Gestor co-gestor da administração da unidade de conservação, neste contexto, a postura do gestor identifica-se com a proposta de LOUREIRO (2007, p. 71) ao descrever que:

“É necessário conseguir apoio para que se possa trabalhar efetiva e qualificadamente com os conselhos, pois o trabalho e as condições em que se trabalha exigem recursos. Estes podem vir de diferentes fontes e instituições parceiras da UC e mesmo, eventualmente, daquelas às quais pertencem os(as) conselheiros(as).”

Os participantes da sociedade civil, quando apurados os números das reuniões ocorridas entre os anos de 2009 e 2010, destacaram-se a efetiva participação do Programa Amiga Tartaruga (PAT/ECOSMAR) com 82,3% de participação, ficando as demais entidades com menos de 50% (considerando as entidades que compunham o conselho em 2009 e também 2010).

Em relação ao setor empresarial, os dados destacaram a Coroa Alta Empreendimentos Imobiliários (94,1%), Gualandi Desenvolvimento Imobiliário (88,2%) e a Veracel Celulose com 70,5% de participação.

Os números relacionados à participação dos membros conselheiros sinalizam índices significativos (Tabela 32), já que estes percentuais incluem:

- A ausência permanente de algumas entidades (em especial as públicas);
- A periodicidade mensal entre as reuniões do Conselho Gestor (programadas a ocorrer nas primeiras terças feiras de cada mês);
- Custos para se fazer presente, entre as extremidades dos municípios, além de poucas vezes contar com apoio para transporte e alimentação, condição indispensável a assegurar minimamente a efetiva participação.

**Tabela 32 - Efetividade de participação das entidades componentes do Conselho Gestor da APA Santo Antônio.**

<b>Mandato</b>	<b>2006 - 2008</b>	<b>2009 - 2010</b>	<b>2010 - 2012</b>	<b>Efetividade de participação (%)</b>
<b>Nº Reuniões</b>	<b>*nd</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>100%</b>
<b>Segmento Público</b>				
IBAMA	0	0	-	0%
Banco do Brasil	0	0	-	0%
CEPLAC	0	0	-	0%
Banco do Nordeste	0	0	-	0%

**Tabela 32 - Efetividade de participação das entidades componentes do Conselho Gestor da APA Santo Antônio.**

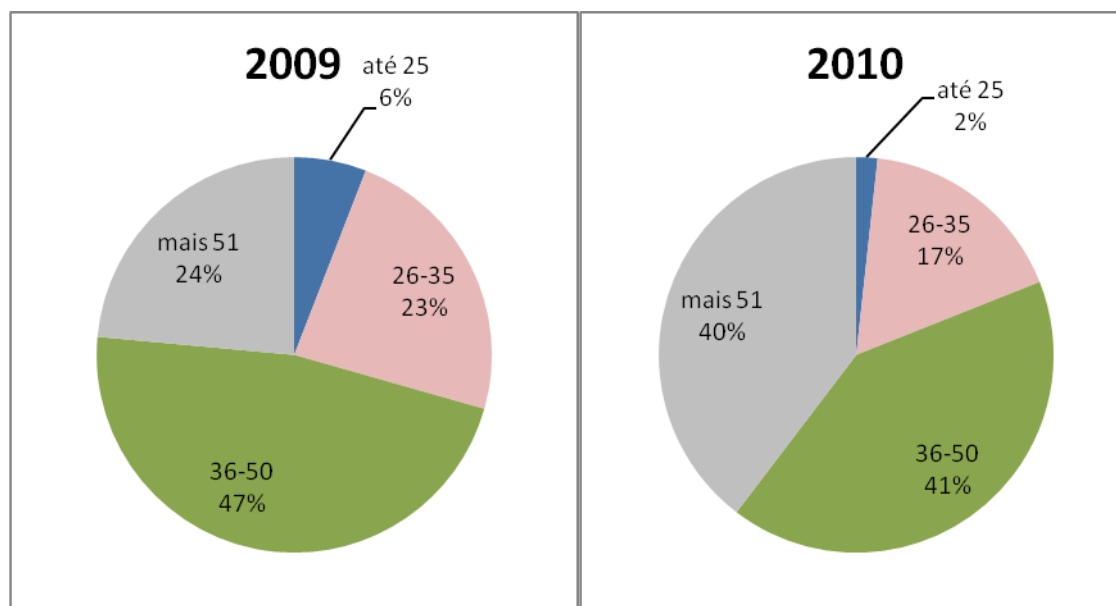
FUNAI	0	1	2	17,6%
Marinha do Brasil	-	6	1	41,1%
CEFET	-	0	-	0%
ICMBio	-	1	-	7,1%
SEMARH/SEMA	0	14	3	100%
CRA/IMA	0	1	-	7,1%
SRH/INGA	0	5	3	47,0%
SUINVEST	0	0	-	0%
EMBASA	0	1	2	17,6%
BAHIATURSA	0	0	-	0%
UNEB	-	1	-	7,1%
Sec. Meio Ambiente Sta. Cruz Cabrália	0	10	3	76,4%
Sec. Infra Estrutura Sta. Cruz Cabrália	0	5	-	35,5%
Sec. Turismo de Belmonte	0	14	2	94,1%
Sec. Meio Ambiente de Belmonte	0	8	2	58,8%
Sec. Agricultura de Belmonte	-	-	3	100%
Sec. Agricultura Sta. Cruz Cabrália	-	-	2	66,6%
Câmara Vereador Sta. Cruz Cabrália	-	5	-	35,5%
Câmara Vereador Sta. Cruz Cabrália	-	1	-	7,1%
Câmara Vereador Belmonte	-	2	-	14,2%
Câmara Vereador Belmonte	-	2	-	14,2%
<b>Segmento Sociedade Civil</b>				
Colônia de Pesca Z-51 Sta. Cruz Cabrália	0	5	3	47,0%
COOPESC – Sta. Cruz Cabrália	0	3	-	21,3%
Coop. Condutores Autônomos Belmonte	0	4	-	28,4%
Ass. Peq. Produtores Rurais das Areias e Regiões	0	0	-	0%
Ass. Comercial e Industrial de Belmonte	0	6	-	42,8%
Rotary Club de Santa Cruz Cabrália	0	7	-	50,0%
Sind. Trab. Rurais Belmonte	0	0	-	0%
PAT – ECOSMAR	0	12	2	82,3%
ASCAE	0	5	1	35,2%
Ass. Desenvolvimento Comunitário de Sto. Antônio	0	0	-	0%
Ass. Moradores Amigos de Sto. André (AMASA)	0	3	-	21,3%
Associação Indígena Pataxó da Mata Medonha (AIPAMM)	0	1	-	7,1%
Ass. Pescadores Indígenas Pataxó de Coroa Vermelha	0	1	-	7,1%
ARCODE	-	-	1	33,3%
Ass. Pescadores Belmonte	-	-	2	66,6%

**Tabela 32 - Efetividade de participação das entidades componentes do Conselho Gestor da APA Santo Antônio.**

Projeto Coral Vivo	-	-	2	66,6%
Ass. Cidadania Transparência Terra Mãe (ACTTM)	-	-	2	66,6%
Conselho Comunitário de Segurança Belmonte	-	-	2	66,6%
Loja Maçônica de Belmonte	-	-	3	100%
<b>Segmento Empresarial</b>				
Mangue Alto Participações	0	7	-	50,0%
Coroa Alta Emp. Imobiliários	0	13	3	94,1%
Veracel Celulose	0	10	2	70,5%
Gualandi Desenvolvimento Imobiliário	0	12	3	88,2%
Coelba	0	6	2	47,0%
Belmonte Empreendimentos	-	-	2	66,6%
Guaiú Emp. Imobiliários	-	-	3	100%
Marem Emp. Imobiliários	-	-	3	100%
Catalana Empreendimentos	-	-	1	33,3%
Villa Oberoi	-	-	3	100%
Ambientalbahia Consultoria	-	-	3	100%

\*nd = Dados desconhecidos.

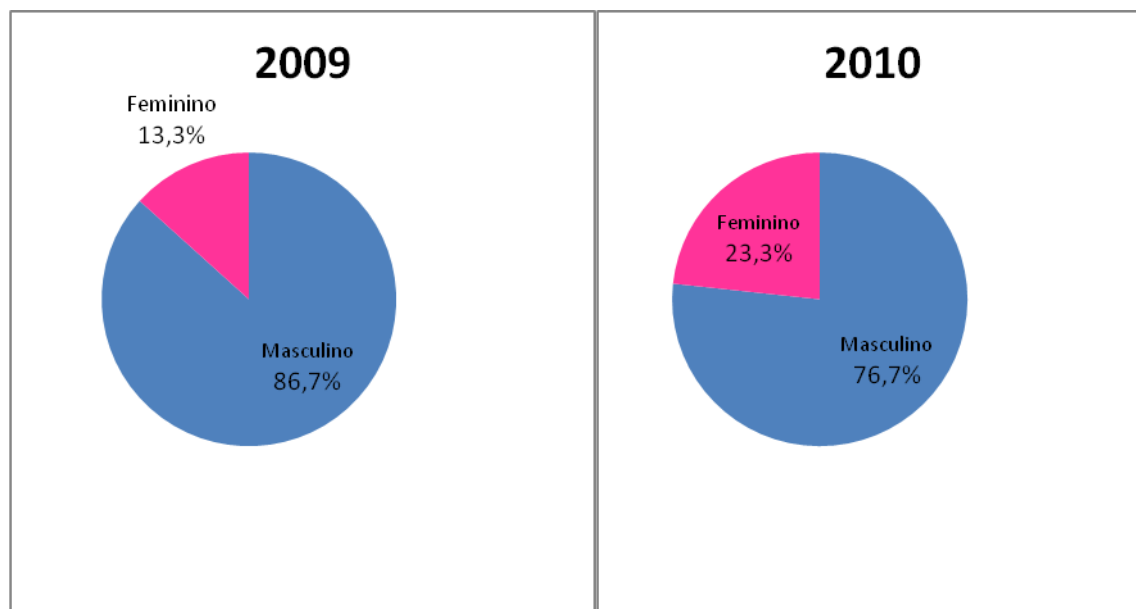
As Figuras 20 e 21 referem-se aos dados colhidos no Questionário-APA (Apêndice A) comparando-os aos documentos colhidos das entidades reconduzidas a membros do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso (mandato 2010/2012), além da inclusão de informações como o perfil profissional/escolaridade, naturalidade e nacionalidade dos atuais conselheiros.



**Figura 20 - Comparativo da faixa etária dos membros conselheiros (2009 e 2010).**



Ao analisar os dados da Figura 21 pode-se constatar que a faixa etária dos membros conselheiros componentes do mandato recém-iniciado (2010/2012) ficou em 44,6 anos, o que confere ao Conselho um perfil adulto, predominantemente composto de membros produtivos da sociedade.



**Figura 21 - Comparativo de gênero dos membros conselheiros (2009 e 2010).**

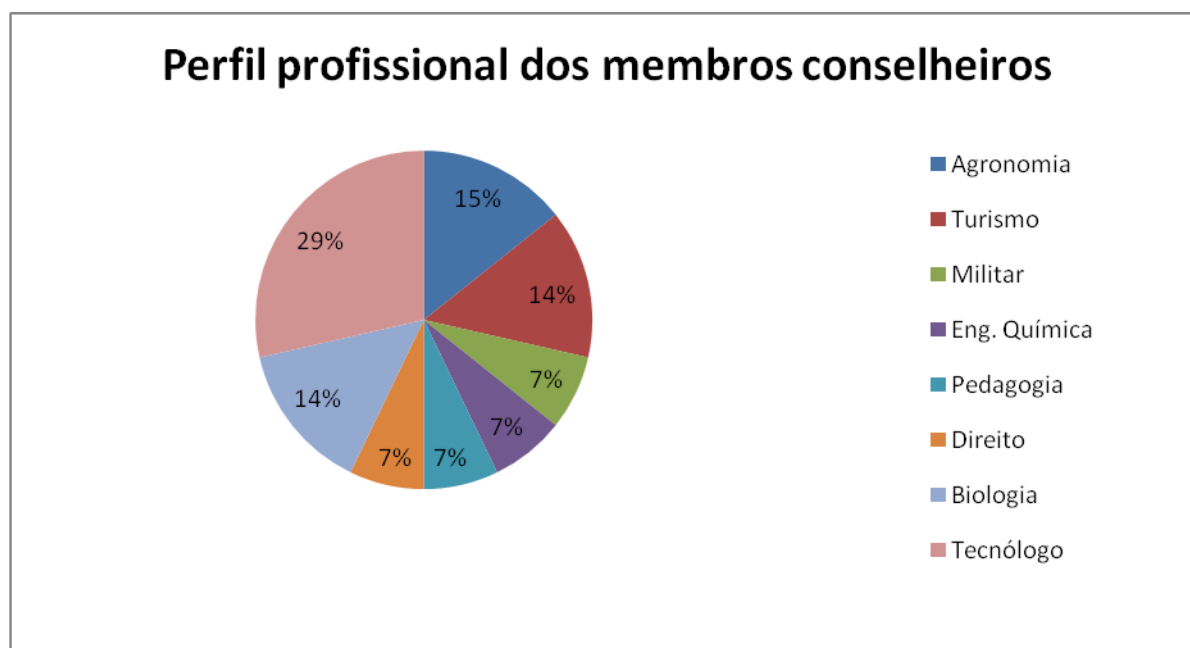
Mesmo havendo uma significativa ampliação do número de mulheres indicadas como conselheiras (titular ou suplente) entre o mandato de 2009/2010 e o recém iniciado, ainda constata-se uma ampla maioria de conselheiros masculinos sobre femininos na proporção superior a 3:1.

No tocante ao grau de escolaridade, no Questionário-APA (Apêndice A) aplicado aos membros conselheiros em 2009, verifica-se que 27% destes não possuíam nível superior, e entre aqueles de nível universitário 20% tinham especialização, mestrado ou doutorado. Estas informações indicam que os membros do Conselho Gestor possuem conhecimentos que lhe qualificam minimamente as atribuições que lhe são pertinentes (Tabela 33).

**Tabela 33 - Escolaridade dos membros conselheiros da APA Santo Antônio em 2009.**

<b>Escolaridade</b>	<b>Conselheiros/colaboradores</b>	<b>Percentual (%)</b>
Ensino fundamental/médio	4	26,6%
Tecnólogo/universitário	7	46,7%
Superior com especialização	3	20%
Mestrado/doutorado	1	6,7%

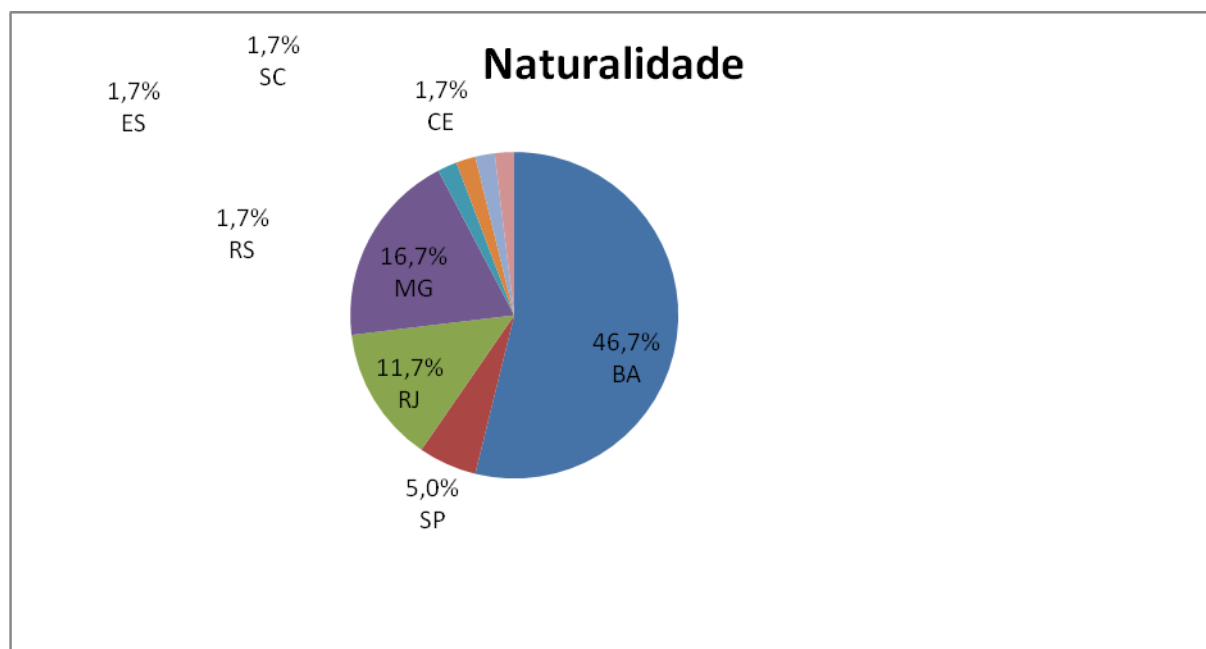
Na Figura 22 podemos constatar que este colegiado possui um quadro bastante diversificado de profissionais em diversas áreas de atuação. Isso indica que o grupo é eclético com expertises diferenciadas entre os membros conselheiros. Não raro, estas informações se traduziram em importantes contribuições à gestão, além da formação de câmaras técnicas qualificadas. Os membros conselheiros com formação fundamental ou médio, igualmente contribuía no aprimoramento dos debates, encaminhamento de sugestões e compartilhamento de compromissos, principalmente nas vistorias conjuntas a empreendimentos e avaliações dos impactos gerados.



**Figura 22 – Perfil das profissões dos membros conselheiros da APA Santo Antônio (2009/2010).**

No tocante à naturalidade dos membros conselheiros da APA Santo Antônio (Figura 23), observa-se que quase a metade dos membros são naturais da Bahia (47%). Destes, 18 (ou 30%) nasceram em municípios integrantes da Costa do Descobrimento, mesmo que a população residente não tenha ainda se apoderado efetivamente de seu

espaço neste colegiado. Com esta postura permanecem alijados de fazer valer suas considerações neste conselho, e provavelmente nos demais espaços participativos regionais. Outro dado relevante aponta que dentre os 60 conselheiros recém empossados (titulares e suplentes), oito deles (ou 13%) não são brasileiros natos, sendo dois argentinos, dois portugueses, uma libanesa, um italiano, um espanhol e uma moldava. Esta representatividade “estrangeira” encontra-se igualmente dividida entre representantes do segmento empresarial e OSCs ambientalistas.



**Figura 23 - Naturalidade dos membros conselheiros da APA Santo Antônio.**

#### 4.3.2.1. Perfil das entidades componentes.

Ao analisar a percepção de participação das entidades integrantes do Conselho Gestor da APA Santo Antônio, colhidas por meio do Questionário-APA (Apêndice A) durante o exercício do mandato de 2009/2010, verifica-se que 73% destas entidades/membros definiram sua participação junto ao Conselho Gestor como “adequado” ou “muito participativo”, já para os outros 27% a caracterizaram como “pouco participativo” (Tabela 34).

**Tabela 34 – Percepção dos conselheiros sobre sua participação junto ao Conselho Gestor.**

Perfil da participação	Respostas assinaladas	Percentual (%)
Muito participativo	4	27%

Adequado	7	46%
Pouco participativo	4	27%
Total de respostas	14	100%

Ao apreciar o perfil das entidades conselheiras, temos que 40% delas é constituída predominantemente por seis a 15 membros ou por mais de 31 membros associados (Tabela 35). Verifica-se ainda que 46% das entidades debatem internamente em reuniões abertas entre seus membros, a sua efetiva participação no Conselho Gestor da APA (Tabela 36). Porém, 27% das entidades consultadas informaram que só debatem os assuntos tratados no Conselho Gestor “eventualmente, quando relevante”, o que permite crer que a difusão da informação e dos conceitos não eram adequadamente discutidos entre os membros das entidades componentes, prejudicando assim a “efetiva legitimidade” da participação no processo.

**Tabela 35 - Total de membros componentes da entidade conselheira.**

Total de membros	Respostas assinaladas	Percentual (%)
Até 5 membros	2	13%
Entre 6 a 15 membros	6	40%
Entre 16 a 30 membros	1	7%
Acima de 31 membros	6	40%

**Tabela 36 - Nível de debate interno acerca da participação junto ao Conselho Gestor.**

Há debate interno acerca da participação	Respostas assinaladas	Percentual (%)
Sim, em reunião da Diretoria/Conselho	4	27%
Sim, em reunião aberta	7	46%
Eventualmente quando relevante	4	27%
Não, apenas a mim cabe as deliberações	-	0%
Total de respostas	14	100%

Sobre as unidades de conservação, os pesquisados identificaram que estas servem para preservar os remanescentes de matas (80%) e são importantes, desde que criadas ouvindo a sociedade (80%), conforme Tabela 37.

Neste item, chama atenção a visão de que as unidades de conservação não atrapalham o desenvolvimento regional/local e as consideram sendo boas oportunidades de emprego se abertas à visitação pública (60%), o que no caso de uma APA é assegurado permanentemente.

**Tabela 37 – O papel das unidades de conservação na visão dos conselheiros.**

	<b>Respostas assinaladas</b>	<b>Percentual (%)</b>
Atrapalham o desenvolvimento regional/local	-	0%
Preservam os remanescentes de matas	12	80%
Atrapalham, quando promovem desapropriações	1	7%
Quando bem geridas e abertas a visitação pública, são boas oportunidades de emprego	9	60%
Importantes, desde que criadas ouvindo a sociedade	12	80%
Não possuem equipes técnicas preparadas	4	28%
Os Conselhos Gestores devem ser deliberativos	7	47%

Ao apreciar o modo de atuação do Conselho Gestor, segundo a análise dos dados do Questionário 1 – “Mapeamento de mudanças na gestão participativa de unidades de conservação” (GOMES, 2010) (Anexo 15), junto a 18 membros conselheiros e colaboradores durante o exercício do mandato 2009/2010, temos que sua avaliação encontra-se acima da média (2,5) em todos os quesitos levantados, e índice médio apurado de 3,35, conforme consta da Tabela 38, que descreve os critérios avaliados, os valores médios obtidos e a posição de relevância segundo perspectiva dos pesquisados.

**Tabela 38 - Índices de avaliação do Conselho Gestor da APA Santo Antônio**

<b>Descrição</b>	<b>Média</b>	<b>Posição</b>
1- Há <b>planejamento coletivo</b> sendo aplicado na gestão da UC, sem que as coisas funcionem só na base de “apagar incêndios”.	2,94	13°
2- Ao <b>planejar</b> e preparar suas ações, o conselho busca equilibrar os Atuações sociais e ambientais, na hora em que decide: O QUE, QUANDO, ONDE, COMO E PORQUE FAZER / COM QUEM E PARA QUEM.	3,61	4°
3- O <b>planejar</b> tem um fio condutor ligando as perspectivas humanas (bom humor, carinho, respeito às diferenças, sintonia...) com as perspectivas sociais (convivência, motivação, solidariedade...)	3,17	10°
4- Há <b>clareza nos objetivos</b> e o planejar as ações passa por <b>um olhar de dentro</b> (individual e do grupo íntimo) e <b>de fora</b> (institucional das redes).	3,17	10°
5- A implementação do planejado <b>respeita o ritmo do coletivo</b> gestor da UC, sem atropelar quem requer mais tempo de absorção do que deve ser feito.	3,11	11°

**Tabela 38 - Índices de avaliação do Conselho Gestor da APA Santo Antônio**

6- <b>Trabalha-se a motivação</b> dos conselheiros e outros envolvidos <b>para compreenderem os novos conceitos e idéias</b> que estão se tornando referências orientadoras da gestão participativa.	3,33	8°
7- São consideradas <b>atividades variadas para ensinar e aprender</b> , inclusive algumas diferentes do comum que se usa na escola formal e em outros espaços de educação.	2,89	14°
8- <b>Mostra-se ao povo e ao público jovem</b> , em especial, qual a finalidade de <b>vincular conscientemente o ecossistema e a vida social e econômica</b> , gerando oportunidades claras de desenvolvimento com sustentabilidade.	2,78	15°
9- Alterna-se atividades práticas e teóricas (reflexivas) levando em consideração a viabilidade de edificar mudanças com gente que sabe <b>pensar</b> por si e <b>com autonomia</b> . Sem ser “pau mandado” do ambientalismo, mas atuante com consciência própria e flexível.	3,39	7°
10- Consegue-se que os envolvidos na gestão participativa assimilem e vivenciem os conceitos, os valores e as atitudes na gestão, <b>estendendo-os para as outras esferas de sua vida</b> , por exemplo, na família, diminuindo a agressividade e violência doméstica.	3,06	12°
11- Envolve-se os parceiros das <b>redes da esfera local</b> de modo que os <b>valores</b> , conceitos e as metodologias sejam <b>compreendidos e apropriados</b> pelo seu diferencial às outras formas de gestão.	3,61	4°
12- Ensina os conselheiros e outros envolvidos <b>coisas úteis para transformarem</b> as suas vidas com consciência da sua responsabilidade por si mesmo, pela sociedade e pelo ecossistema.	3,50	5°
13- <b>Formula indicadores para avaliação</b> do processo e dos resultados da gestão participativa.	3,06	12°
14- Incorpora <b>diferentes formas de monitoria e avaliação</b> , escolhendo as mais adequadas para avaliar cada projeto da gestão da UC.	3,22	9°
15- <b>Usa os resultados da avaliação</b> da gestão com efetividade na aprendizagem e redefinição dos rumos do conselho e da gestão UC.	3,44	6°
16- <b>Registra e documenta as idéias e experiências</b> , comunicando-as de <b>modo transparente</b> a todos interessados.	3,78	3°
17- <b>Interliga-se com outras políticas públicas de conservação</b> ambiental do local e da região	3,83	2°
18- <b>Serve de exemplo</b> para outros conselhos de unidades de conservação da região e conselhos em geral, sem receio de não ser compreendido ou de ser ridicularizado.	3,61	4°
19- O trabalho da gestão participativa faz a gente <b>se sentir progredindo como ser humano</b> .	4,28	1°
20- Estabelece vínculos com outras políticas públicas não ambientais (saúde, segurança, ...)	3,17	10°

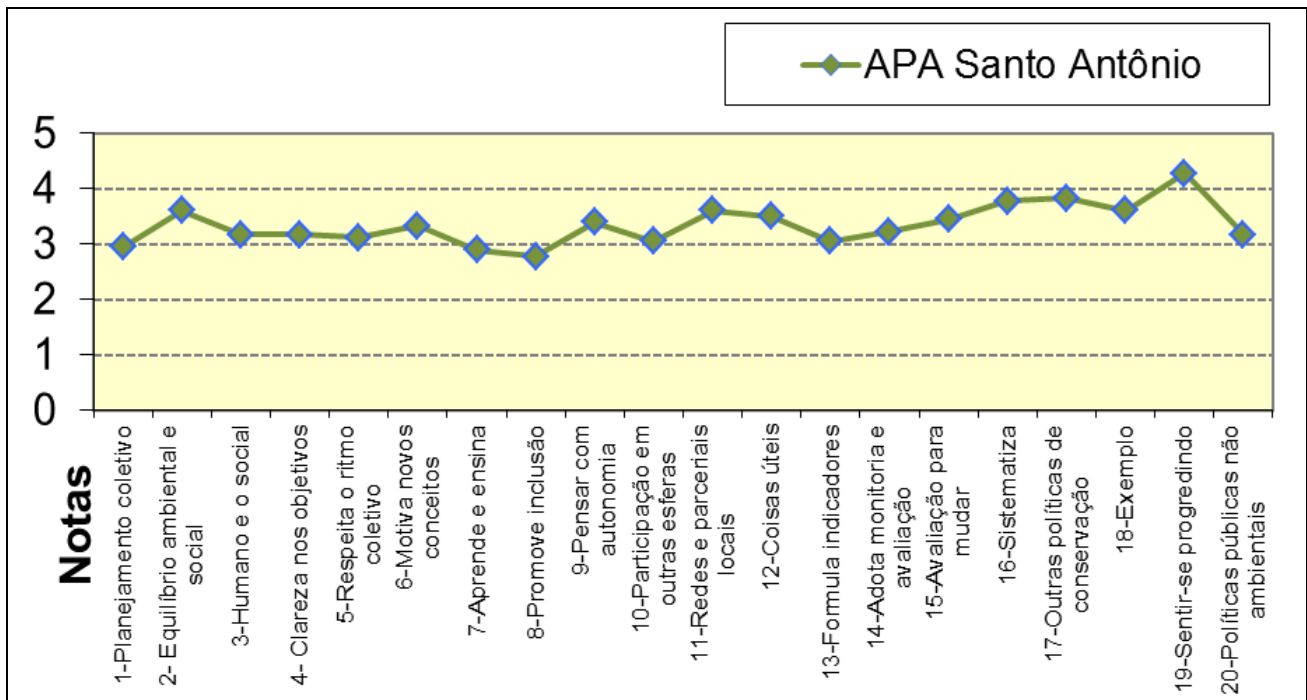
Apreciando os dados levantados, percebe-se que os membros conselheiros e demais colaboradores pesquisados destacaram com maior clareza que o “trabalho da gestão participativa faz **se sentir progredindo como ser humano**”; conforme pontuação máxima obtida nesta pesquisa.

Neste contexto, assim como também foi avaliado pelo Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, os membros componentes do Conselho Gestor da APA Santo Antônio percebem este colegiado como um importante instrumento de aprendizado para a vida.

Outras manifestações bem avaliadas sobre o Conselho descreve que “**Interliga-se com outras políticas públicas de conservação** ambiental do local e da região” e “**registra e documenta as idéias e experiências**, comunicando-as de **modo transparente** a todos interessados”. Essas descrições caracterizam este colegiado como integrador/disseminador de políticas ambientais pela região de modo inclusivo e participativo.

Para os conselheiros/colaboradores “**mostrar-se ao povo e ao público jovem**, em especial, qual a finalidade de **vincular conscientemente o ecossistema e a vida social e econômica**, gerando oportunidades claras de desenvolvimento com sustentabilidade” foi identificado como o principal desafio à gestão (com a mais baixa pontuação – 2,78).

A Figura 24 sintetiza o índice dos resultados, conforme escala de pontos de 0 (mínimo) e 5 (máximo possível).



**Figura 24: Resultado da Avaliação Participativa na APA Santo Antônio.**

Uma análise comparativa entre a forma e os resultados desta participação, por parte das entidades conselheiras, será melhor avaliada a seguir no item 4.4.

#### **4.3.3. Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha.**

O Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha foi oficialmente constituído em 13 de novembro de 2006, composto inicialmente por 24 entidades titulares. Entre março de 2009 até junho de 2010, quando a gestão desta APA foi encerrada, este Conselho se reuniu (ordinariamente) por 10 vezes (em 17 meses), atingindo uma média de uma reunião a cada 51 dias.

Analisando os dados da Tabela 39 sobre as reuniões do Conselho Gestor constata-se que a média de participação do segmento público distribuído pelos 17 meses ficou em 20%; pela sociedade civil e setor empresarial em 23,3% (este Conselho não foi renovado em 2010).



**Tabela 39 - Reuniões do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha ocorridas entre os anos de 2009 e 2010\*.**

Data	2009	2010
Nº de reuniões	8	2
Segmento Público		
Entidades presentes	37	6
% de Presença	24,3%	15,8%
Segmento Sociedade Civil		
Entidades presentes	43	6
% de Presença	29,9%	16,7%
Nº colaboradores	46	7
Média de Presença	16	10

\* As reuniões encerraram-se em junho de 2010.

Os índices de participação das entidades componentes do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha não atingiram sequer 30% de presença para nenhum segmento (público, sociedade civil e empresarial).

Estes dados indicam que a APA Coroa Vermelha apresentou os menores índices de participação dentre as três áreas deste estudo.

Algumas razões para este alto índice de abstenção podem ser relacionado, a saber:

- ✓ Entidades indicadas para compor o Conselho Gestor (inclusive após convite para ingresso em 2009) sem que jamais tenham comparecido a nenhuma reunião, a exemplo da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Instituto de Meio Ambiente (IMA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA), Superintendência de Investimentos em Pólos Turísticos (SUINVEST), BAHIATURSA, Escola de Vela Oceano, Projeto Amiga Tartaruga (PAT-Ecosmar), Associação dos Proprietários de Reservas Particulares da Bahia e Sergipe (PRESERVA), Câmara de Vereadores de Porto Seguro, Coral Vivo e Associação dos Agentes Comunitários de Saúde (o que corresponde a 40% das entidades representantes);
- ✓ Entidades cujas sedes encontram-se em Salvador (SUINVEST e BAHIATURSA), limitando sua participação em decorrência dos custos de

deslocamento e/ou contingenciamentos orçamentários, em especial após março de 2008;

- ✓ Quadro funcional reduzido a um ou poucos funcionários, limitando assim uma participação mais efetiva, a exemplo do Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Associação dos Proprietários de Reservas Particulares da Bahia e Sergipe (PRESERVA) e CRA/IMA;
- ✓ Problemas na comunicação formal entre o órgão gestor e as entidades conselheiras;
- ✓ Dificuldades para ressarcimento de despesas de deslocamento e alimentação; e,
- ✓ Conflito étnico velado entre os membros das associações comunitárias indígenas e representantes de cadeias de pousadas e restaurantes.

Mesmo com as limitações apresentadas, algumas entidades destacaram-se em sua participação frente a este colegiado, como as Faculdades do Descobrimento - FACDESCO (90%) a Associação de Amigos e Moradores da Ponta Grande e Mutá - AMAPOM (80%). Verifica-se ainda, duas entidades públicas como as Secretarias Municipais de Meio Ambiente de Porto Seguro e de Santa Cruz Cabralia, ambas com comparecimento de 70% das reuniões ocorridas entre os anos de 2009/2010.

As reuniões do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha ocorreram com maior frequência (oito das 10 reuniões realizadas), nas dependências das Faculdades do Descobrimento (FACDESCO), em virtude de sua localização centralizada dentro desta APA e pelo apoio proporcionado.

Porém, apesar da boa localização, gratuidade e infra-estrutura adequada às reuniões, o local gerava um “boicote” por parte dos integrantes das associações indígenas, visto existir uma universidade particular em local inserido em áreas reclamadas pelas comunidades indígenas Pataxó locais, para ampliação de seus limites, portanto, em constante litígio e conflitos.

É possível creditar a este fato, um dos motivos da baixa participação das associações indígenas às reuniões deste Conselho. Mesmo assim, o gestor não dispunha de recursos e apoio necessários para viabilizar as reuniões em outros locais, o

que prejudicou a proposição de outras alternativas às reuniões dentro da zona urbana deste distrito.

Conforme já mencionado, o ressarcimento dos custos de deslocamento e alimentação dos membros conselheiros às reuniões, mesmo sendo uma obrigação do órgão gestor (SEMA), ocorria de forma rara e eventual. Os recursos necessários para cobrir os custos destas reuniões advieram do projeto “corredores ecológicos” em 2009, e quando disponibilizado, não cobriam efetivamente a totalidade destas despesas. Para equacionar este problema, entidades componentes do Conselho Gestor assumiram então em cobrir parte destas despesas, quer seja no transporte de alguns membros (através de caronas solidárias) como disponibilizando refeições a preços simbólicos (na oportunidade, a SEMA repassava o valor máximo de oito reais por refeição) em um restaurante de propriedade de um membro conselheiro. Uma opção cogitada foi ter estes custos assumidos por empreendedores como objeto de condicionantes sugeridas pelo instrumento de Anuência Prévia, porém, o pequeno número de processos formados para emissão deste instrumento preliminar de licenciamento (Anuência Prévia) não permitiu viabilizar este procedimento.

A distância entre os locais das reuniões e as sedes municipais (Porto Seguro e Santa Cruz Cabrália), equidistantes em média por 15 km das sedes destes municípios, não foram elementos restritivos à participação “voluntária” dos representantes deste colegiado, já que o sistema de transporte público para este distrito atende de maneira satisfatória esta demanda. Todavia, é justo que sejam procurados meios de ressarcir as entidades componentes deste colegiado, em especial as associações de moradores e organizações da sociedade civil ambientalistas pelas despesas de alimentação e transporte.

Os baixos números relacionados à participação dos membros conselheiros (média de 24,9% de presença às reuniões), mesmo diante dos motivos acima expostos, não encerram nestes, justificativas plausíveis à ausência frequente de diversas entidades (verificados detalhadamente na Tabela 40), em especial às da sociedade civil, que anteriormente se mobilizaram para reivindicar ao órgão gestor da APA, a formalização do Conselho Gestor.

**Tabela 40 - Efetividade de participação das entidades componentes do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha.**

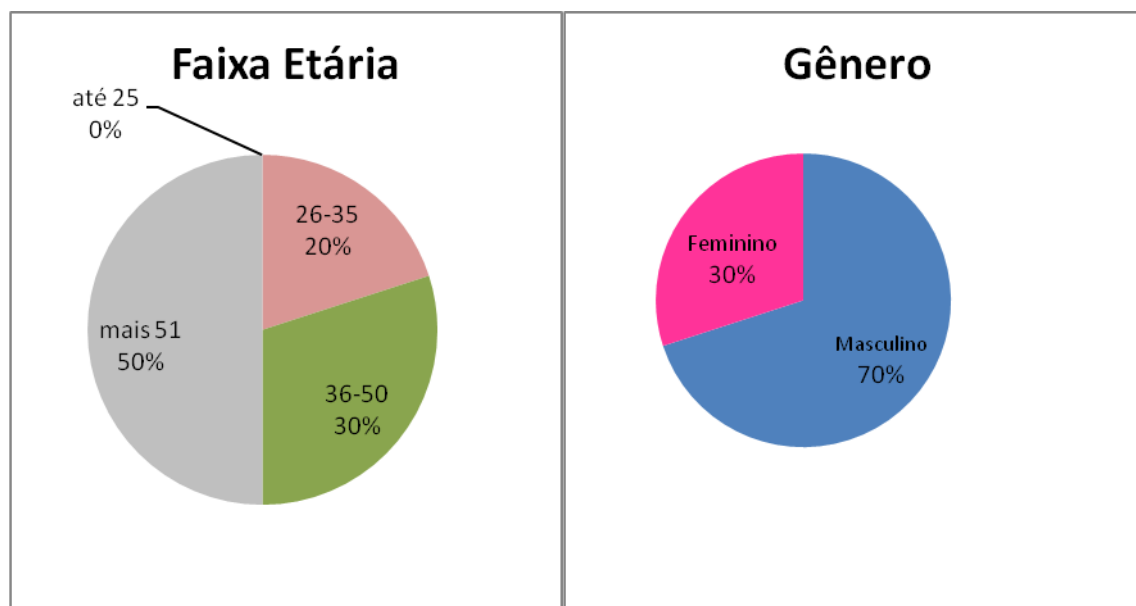
<b>Mandato</b>	<b>2006 – 2008</b>	<b>2009 – jun/2010</b>	<b>Efetividade de participação (%)</b>
<b>Nº reuniões</b>	<b>*nd</b>	<b>10</b>	<b>100%</b>
<b>Segmento Público</b>			
IBAMA	-	0	0%
CEPLAC	0	0	0%
IPHAN	0	5	50%
FUNAI	0	2	20%
Marinha do Brasil	-	5	50%
ICMBio		0	0%
CEFET		0	0%
SEMARH/SEMA	0	10	100%
CRA/IMA**	0	0	0%
SRH/INGA***	0	3	30%
SUIVEST	0	0	0%
EMBASA	0	0	0%
UNEB	-	0	0%
BAHIATURSA	-	0	0%
Sec. M. Meio Amb. de P. Seguro	0	7	70%
Sec. M. Infra Estrutura P. Seguro	-	0	0%
Sec. M. Meio Amb. de Sta. Cruz Cabrália	0	7	70%
Sec. M. Assuntos Indígenas de Sta. Cruz Cabrália	-	2	20%
Câmara Vereador de Porto Seguro	0	0	0%
Câmara Vereador de Sta. Cruz Cabrália	0	1	10%
<b>Segmento Sociedade Civil</b>			
Ass. Cidadania e Transparência da Terra Mãe (ACTTM)	0	5	50%
Ass. Comunitária Indígena Pataxó de C. Vermelha	0	2	20%
Ass. Pataxó de Ecoturismo (ASPECTUR)	0	2	20%
Ass. Amigos e Moradores da Ponta Grande e Mutá (AMAPOM)	0	8	80%
Sind. Trab.em Educação do Est. da Bahia (APLB/Cabrália)	0	2	20%
Ass. Agentes Comunitários de Saúde de Sta. C. Cabrália	0	0	0%
Ass. das Barracas de Praia do Litoral Norte de P. Seguro	0	6	60%
Ass. Proprietários de RPPNs da Bahia e Sergipe (PRESERVA)	0	0	0%
Ass. Cultural Cabrália Arte e Ecologia (ASCAE)	-	2	20%
Mov. Defesa de P. Seguro	-	2	20%

**Tabela 40 - Efetividade de participação das entidades componentes do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha.**

Instituto Bioatlântica	-	3	30%
Natureza Bela	-	3	30%
PAT-ECOSMAR	-	0	0%
Projeto Coral Vivo	-	0	0%
<b>Segmento Empresarial</b>			
COELBA	0	3	30%
Góes Cohabita Adm. Consultoria e Planejamento Ltda.	0	1	10%
Faculdade do Descobrimento (FACDESCO)	0	9	90%
Escola de Vela Oceano	0	0	0%

\*nd: Dados desconhecidos.

Os dados do Questionário-APA (Apêndice A) relacionados à idade e gênero (Figura 25), escolaridade (Tabela 41) e perfil profissional (Figura 26) dos membros conselheiros da APA Coroa Vermelha serão analisados abaixo.



**Figura 25 – Faixa etária e gênero dos membros conselheiros da APA Coroa Vermelha (ano 2009).**

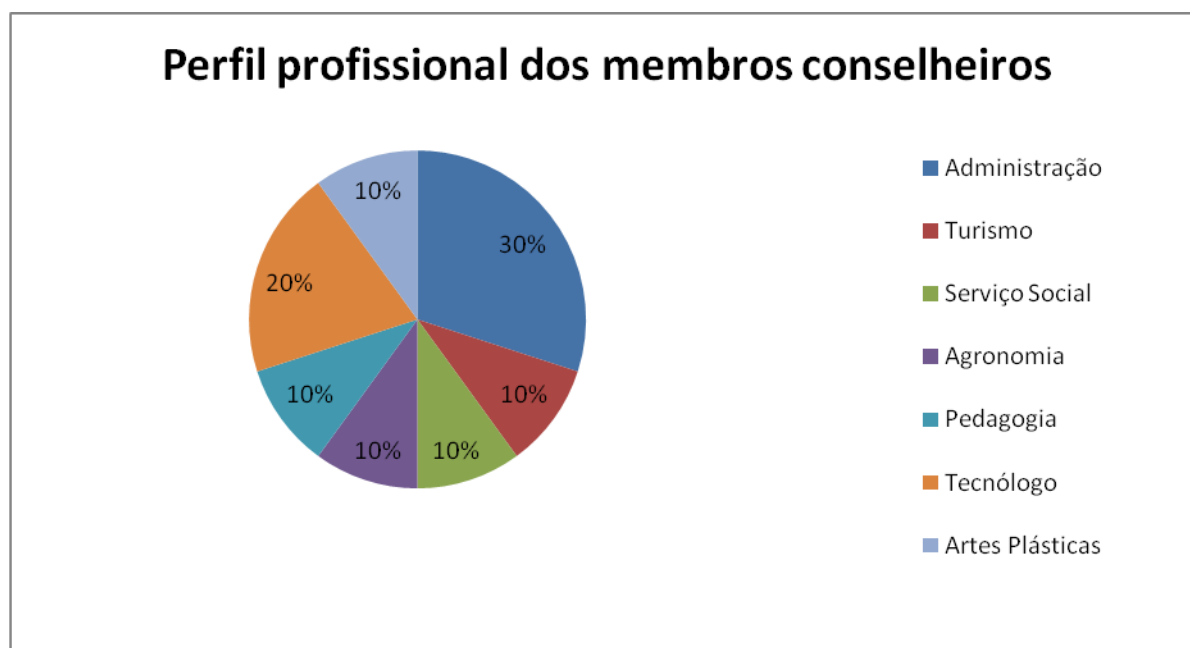
Analisando a figura acima, percebemos que a faixa etária/gênero predominante entre os membros conselheiros da APA Coroa Vermelha são de homens que possuem, em média, mais de 51 anos, ainda economicamente produtivos e qualificados. Apenas 20% dos consultados não possuem formação superior e, destes, 30% tinham especialização, mestrado ou doutorado. Esses dados indicam que parte dos membros

do Conselho Gestor apresentam conhecimentos que lhes qualificam minimamente às atribuições que lhes são pertinentes (Tabela 41).

**Tabela 41 - Escolaridade dos membros conselheiros da APA Coroa Vermelha em 2009.**

Escolaridade	Conselheiros/colaboradores	Percentual (%)
Ensino fundamental/médio	2	20%
Tecnólogo/universitário	7	70%
Superior com especialização	1	10%
Mestrado/doutorado	-	-

Na Figura 26 podemos constatar que este colegiado é composto por um quadro bastante diversificado de profissionais qualificados em diversas áreas. Os dados permitem afirmar que seus membros encontram-se minimamente capacitados para contribuir criticamente com a gestão.



**Figura 26 – Perfil das profissões dos membros conselheiros da APA Coroa Vermelha (2009/2010).**

Ainda que tenham sido pouco demandados, os conselheiros demonstraram importante papel na apreciação de projetos implantados ou a instalar dentro desta unidade de conservação. Como exemplo de sua qualificação é possível citar os debates e questionamentos que se seguiram a uma apresentação realizado pelo Sr. Glaucio Siqueira (PH.d do Centro de Estudos em Telecomunicações da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - CETUC/PUC-RJ) sobre os riscos à saúde humana da

emissão de radiação eletromagnética de torres de celular, objeto da instalação de uma estação rádio-base, pela empresa Nextel Telecomunicações, próximo a uma escola municipal de Santa Cruz Cabralia, ocorrido em uma reunião do Conselho Gestor desta APA, em 17 de dezembro de 2009.

#### 4.3.3.1. Perfil das entidades componentes.

Ao analisar a percepção de participação das entidades integrantes junto ao Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha, colhidas através do Questionário-APA (Apêndice A) durante o exercício do mandato de 2009/2010, verifica-se que 75% destas entidades/membros definiram sua participação como “adequado” ou “muito participativo”, e outras 25% como “pouco participativo” (Tabela 42).

**Tabela 42 – Percepção dos conselheiros sobre sua participação junto ao Conselho Gestor.**

Perfil da participação	Respostas assinaladas	Percentual (%)
Muito participativo	2	25%
Adequado	4	50%
Pouco participativo	2	25%

Ao apreciar o perfil das entidades (Tabelas 43 e 44), verifica-se que são constituídas em sua maioria (60%) por mais de 31 membros associados, mas com pouco debate interno sobre as ações de seus membros representantes, visto que apenas 30% das entidades responderam que debatem internamente em reuniões de diretoria/conselho, outros 30% só o fazem quando os assuntos tratados no Conselho Gestor “são relevantes”, e outros 30% declararam decidir exclusivamente pela entidade que representam, sem consultar seus demais componentes (visto só *cabem a elas esta decisão*). Assim, constata-se que a difusão da informação interna nestas entidades é precariamente discutido entre os membros das entidades componentes, prejudicando gozar de “legitimidade” requerível e preconizada para uma à efetiva gestão participativa.

**Tabela 43 - Total de membros componentes da entidade conselheira.**

Total de membros	Respostas assinaladas	Percentual (%)
Até 5 membros	-	0%
Entre 6 a 15 membros	1	10%
Entre 16 a 30 membros	3	30%

Acima de 31 membros	6	60%
---------------------	---	-----

**Tabela 44 - Nível de debate interno acerca da participação junto ao Conselho Gestor.**

Há debate interno acerca da participação	Respostas assinaladas	Percentual (%)
Sim, em reunião da Diretoria/Conselho	3	30%
Sim, em reunião aberta	1	10%
Eventualmente quando relevante	3	30%
Não, apenas a mim cabe as deliberações	3	30%

Sobre as unidades de conservação, os dados indicam que estas servem para preservar os remanescentes de matas, são importantes, desde que a sociedade seja ouvida e seus Conselhos Gestores devem ser deliberativos (90%) dentre os principais temas destacados (Tabela 49).

Destaca-se neste questionamento a unanimidade das opiniões que constataram que as unidades de conservação não atrapalham o desenvolvimento regional – resultado idêntico aos demais conselhos das APAs da Costa do Descobrimento – o que pode refletir o reconhecimento da APA como unidade de conservação de uso sustentável integrando o ser humano, suas ambições e critérios de proteção ambiental. Ainda, contactou-se forte demanda pelo caráter deliberativo às decisões do Conselho.

**Tabela 45 – O papel das unidades de conservação na visão dos conselheiros.**

	Respostas assinaladas	Percentual (%)
Atrapalham o desenvolvimento regional/local	-	0%
Preservam os remanescentes de matas	9	90%
Atrapalham, quando promovem desapropriações	1	10%
Quando bem geridas e abertas a visitação pública, são boas oportunidades de emprego	6	60%
Importantes, desde que criadas ouvindo a sociedade	9	90%
Não possuem equipes técnicas preparadas	6	60%
Os Conselhos Gestores devem ser deliberativos	9	90%

Ao apreciar o modo de atuação do Conselho Gestor, segundo a avaliação do Questionário 1 (Anexo 15) – “Mapeamento de mudanças na gestão participativa de unidades de conservação” (GOMES, 2010) aplicado a oito membros conselheiros e colaboradores, durante o exercício do mandato 2009/2010, verifica-se que o Conselho apresenta 18 das 20 questões de avaliação acima da média (2,5), com índice médio



apurado de 3,23 (o menor dentre os Conselhos avaliados), conforme consta na Tabela 46, que descreve os critérios avaliados, os valores médios obtidos e a posição de relevância segundo perspectiva dos participantes.

**Tabela 46 - Índices de avaliação do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha**

<b>Descrição</b>	<b>Média</b>	<b>Posição</b>
1- Há <b>planejamento coletivo</b> sendo aplicado na gestão da UC, sem que as coisas funcionem só na base de “apagar incêndios”.	2,38	11°
2- Ao <b>planejar</b> e preparar suas ações, o conselho busca equilibrar os Atuações sociais e ambientais, na hora em que decide: O QUE, QUANDO, ONDE, COMO E PORQUE FAZER / COM QUEM E PARA QUEM.	3,50	4°
3- O <b>planejar</b> tem um fio condutor ligando as perspectivas humanas (bom humor, carinho, respeito às diferenças, sintonia...) com as perspectivas sociais (convivência, motivação, solidariedade...)	3,50	4°
4- Há <b>clareza nos objetivos</b> e o planejar as ações passa por <b>um olhar de dentro</b> (individual e do grupo íntimo) e <b>de fora</b> (institucional das redes).	3,75	2°
5- A implementação do planejado <b>respeita o ritmo do coletivo</b> gestor da UC, sem atropelar quem requer mais tempo de absorção do que deve ser feito.	3,38	5°
6- <b>Trabalha-se a motivação</b> dos conselheiros e outros envolvidos <b>para compreenderem os novos conceitos e idéias</b> que estão se tornando referências orientadoras da gestão participativa.	3,63	3°
7- São consideradas <b>atividades variadas para ensinar e aprender</b> , inclusive algumas diferentes do comum que se usa na escola formal e em outros espaços de educação.	2,63	10°
8- <b>Mostra-se ao povo e ao público jovem</b> , em especial, qual a finalidade de <b>vincular conscientemente o ecossistema e a vida social e econômica</b> , gerando oportunidades claras de desenvolvimento com sustentabilidade.	1,75	12°
9- Alterna-se atividades práticas e teóricas (reflexivas) levando em consideração a viabilidade de edificar mudanças com gente que sabe <b>pensar</b> por si e <b>com autonomia</b> . Sem ser “pau mandado” do ambientalismo, mas atuante com consciência própria e flexível.	3,00	8°

**Tabela 46 - Índices de avaliação do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha**

10- Consegue-se que os envolvidos na gestão participativa assimilem e vivenciem os conceitos, os valores e as atitudes na gestão, <b>estendendo-os para as outras esferas de sua vida</b> , por exemplo, na família, diminuindo a agressividade e violência doméstica.	3,00	8°
11- Envolve-se os parceiros das <b>redes da esfera local</b> de modo que os <b>valores</b> , conceitos e as metodologias sejam <b>compreendidos e apropriados</b> pelo seu diferencial às outras formas de gestão.	3,25	6°
12- Ensina os conselheiros e outros envolvidos <b>coisas úteis para transformarem</b> as suas vidas com consciência da sua responsabilidade por si mesmo, pela sociedade e pelo ecossistema.	3,63	3°
13- <b>Formula indicadores para avaliação</b> do processo e dos resultados da gestão participativa.	3,38	5°
14- Incorpora <b>diferentes formas de monitoria e avaliação</b> , escolhendo as mais adequadas para avaliar cada projeto da gestão da UC.	3,38	5°
15- <b>Usa os resultados da avaliação</b> da gestão com efetividade na aprendizagem e redefinição dos rumos do conselho e da gestão UC.	3,13	7°
16- <b>Registra e documenta as idéias e experiências</b> , comunicando-as de <b>modo transparente</b> a todos interessados.	4,00	1°
17- <b>Interliga-se com outras políticas públicas de conservação</b> ambiental do local e da região	3,00	8°
18- <b>Serve de exemplo</b> para outros conselhos de unidades de conservação da região e conselhos em geral, sem receio de não ser compreendido ou de ser ridicularizado.	3,50	4°
19- O trabalho da gestão participativa faz a gente <b>se sentir progredindo como ser humano</b> .	4,00	1°
20- Estabelece vínculos com outras políticas públicas não ambientais (saúde, segurança, ...)	2,88	9°

Ao apreciar os dados, verifica-se que os membros conselheiros e demais colaboradores destacaram com maior clareza que o “trabalho da gestão participativa faz a gente **se sentir progredindo como ser humano**”; conforme pontuação máxima obtida (4,00) pela pesquisa.

Outra manifestação que atingiu igual pontuação sobre o modelo de gestão deste Conselho, o descreve que “**registra e documenta as idéias e experiências**, comunicando-as de **modo transparente** a todos interessados”. Neste sentido, o Conselho percebe que o comunicação dos documentos (ou projetos) são repassados de modo transparente aos membros conselheiros, uma das premissas de uma efetiva gestão participativa.

A dificuldade da gestão “**mostrar-se ao povo e ao público jovem**, em especial, qual a finalidade de **vincular conscientemente o ecossistema e a vida social e econômica**, gerando oportunidades claras de desenvolvimento com sustentabilidade” foi sinalizado como principal desafio, requerendo um plano de gestão que vise a inclusão deste grupo (jovem) à gestão.

A Figura 27 sintetiza o índice dos resultados, conforme escala de pontos de 0 (mínimo) e 5 (máximo possível).

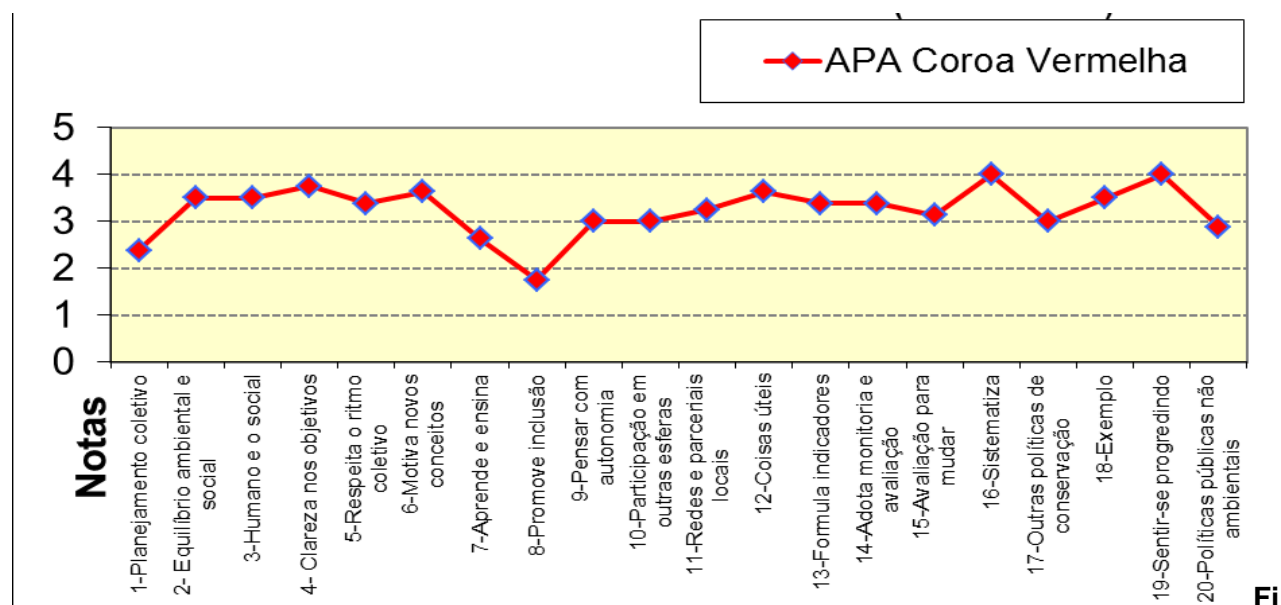
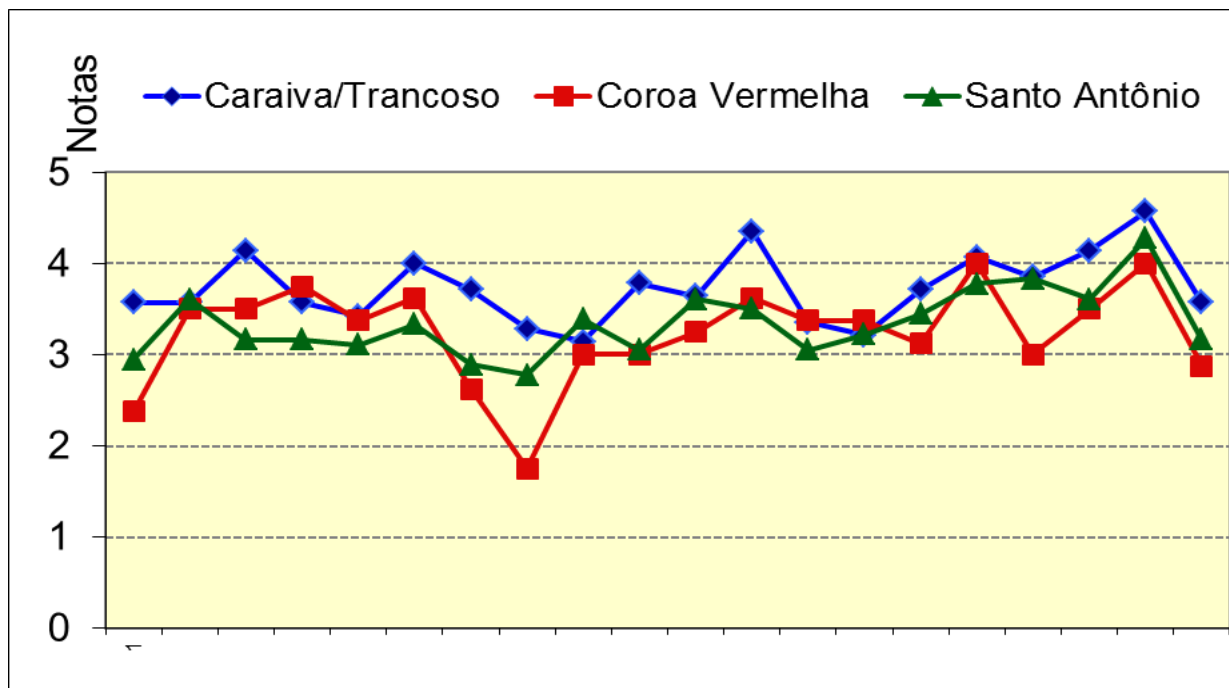


Figura 27 - Resultado da Avaliação Participativa na APA Coroa Vermelha.

Uma análise comparativa entre a forma e os resultados desta participação, por parte das entidades conselheiras, será melhor avaliada a seguir.

#### 4.4. Comparativo entre os Conselhos Gestores das APAs da Costa do Descobrimento.

Ao comparar os resultados das avaliações participativas para as três APAs (Figura 28), segundo dados do Questionário “1” (GOMES, 2010), é possível constatar que para os pesquisados dos três respectivos Conselhos, o formato de gestão/participação em curso é bem avaliado, superando a nota média (2,50) das tabelas 30, 38 e 46.



**Figura 28 - Resultados da Avaliação Participativa nas três APAs da Costa do Descobrimento.**

Analisando individualmente cada APA, vimos que a avaliação da participação da APA Caraiva/Trancoso foi a que apresentou o maior índice de aprovação entre os seus membros com nota média de 3,74, seguida da APA Santo Antônio com nota de 3,35 e da APA Coroa Vermelha com nota de 3,23.

Torna-se relevante salientar que apenas duas respostas de 60 possíveis (correspondente a 20 perguntas para cada APA), obtidas junto aos conselheiros/colaboradores da APA Coroa Vermelha, apresentaram índices abaixo da média de 2,50.

Possivelmente, o melhor índice obtido de avaliação da gestão participativa frente à APA Caraiva/Trancoso deva ser creditado a continuidade da gestão junto a este conselho (2005-2010), o que permitiu pontuar maiores índices que os demais colegiados, cujo modelo de gestão foram implantados apenas nos anos de 2009 e 2010, respectivamente.

Mesmo com a gestão em processo de recomeço (conforme já descrito às APAs Coroa Vermelha e Santo Antônio) chama à atenção ainda assim a boa avaliação colhida

por ambos os Conselhos destas unidades de conservação após quatorze meses da adoção deste modelo de gestão participativo em análise.

Neste contexto, a pontuação dada pelos conselheiros/colaboradores pode ser creditada ao atendimento à expectativa gerada em efetivamente contribuir para a gestão, através da adoção de práticas de gestão participativa ensejadas por estes colegiados (como exemplo a divulgação, transparência, debate e consulta/deliberação sobre atividades ou empreendimentos a serem instalados na APA junto ao Conselho Gestor), especialmente se comparadas às adotadas pelas gestões anteriores.

Analisando as 20 perguntas componentes do Questionário 1 (Anexo 15), destaca-se a opinião unânime dos conselheiros/colaboradores dos três conselhos pesquisados ao pontuar como elemento mais relevante o quesito 19: “O trabalho da gestão participativa faz agente **se sentir progredindo como ser humano**”, um indicador do reconhecimento de seu papel perante o Conselho Gestor e a sociedade na qual estão inseridos, percebido no grau de motivação e sentido da emancipação, enquanto sujeito.

Logo, evidencia-se que o modelo de gestão adotado incorpora e qualifica seus integrantes, promovendo a integração e estimulando o “bem comum”, conforme citado por GOHN (2003, p.16).

Para os membros da APA Caraíva/Trancoso, outro indicador da participação no Conselho ressalta que a gestão “ensina aos conselheiros e outros envolvidos **coisas úteis para transformarem** as suas vidas com consciência da sua responsabilidade por si mesmo, pela sociedade e pelo ecossistema”, o que vem a conferir um importante instrumento de aprendizado para a vida, ampliando o conceito de cidadania a partir do entendimento do papel do caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas, a partir de um diálogo e debate coletivo segundo descreve TORRES (2007, p. 15).

Já para os Conselhos das APAs Coroa Vermelha e Santo Antônio, onde este modelo de gestão inciou-se somente em 2009, chamou a atenção dos entrevistados “o **modo transparente** como **registra as idéias e experiências**, comunicando-as a todos interessados”, o que foi reconhecido como uma modelo exitoso de gestão efetivamente participativa.

É possível que a percepção desta transparência frente as ações da gestão já tenha sido incorporado anteriormente pelos conselheiros da APA Caraíva/Trancoso,

visto que esta opção ficou classificada como quarta opção, atrás da percepção de que o Conselho Gestor “**serve de exemplo** para outros conselhos de unidades de conservação da região e conselhos em geral, sem receio de não ser compreendido ou de ser ridicularizado” (quesito 18º) o que ressalta a “confiança construída” através de um modelo de gestão transparente, inclusivo e reflexivo.

Quanto as dificuldades identificadas, para os participantes do estudo representantes das APAs Coroa Vermelha e Santo Antônio, o principal desafio à gestão participativa “**mostrar-se ao povo e ao público jovem**, em especial, qual a finalidade de **vincular conscientemente o ecossistema e a vida social e econômica**, gerando oportunidades claras de desenvolvimento com sustentabilidade”. Este é um indicativo que a gestão não conseguiu permear neste segmento social, adotando por exemplo, um planejamento de ações de educação ambiental nas escolas, o que poderia inferir maior importância da gestão para este viés da sustentabilidade.

Já para os conselheiros/colaboradores da APA Caraíva/Trancoso, o risco de atuar “**com autonomia**, sem ser “pau mandado” do ambientalismo, com consciência própria e flexível” foi identificado como o maior desafio à gestão em curso. Esta reflexão, apesar de sinalizar uma possível ameaça à efetiva participação dos integrantes do Conselho Gestor, pode refletir a preocupação quanto a possíveis ingerências externas (políticas, econômicas, entre outras, que os membros conselheiros podem vir a sofrer), prejudicando o seu papel cidadão junto a este colegiado.

Apesar da diferença de tempo de funcionamento do modelo de gestão adotado nas três APAs, verifica-se ainda assim, apenas como exemplo, que o somatório de todas as notas dadas pelos três Conselhos estudados no questionário, temos a média geral de 3,43 pontos, o que vem a corresponder, em valor de escala para este modelo, como um índice intermediário de médio a suficiente da avaliação da gestão participativa para as APAs estudadas.

#### **4.5. Avaliando índices colhidos no Questionário-APA (Apêndice A).**

Foram compiladas e retratadas nas Tabelas 47 a 51, às perguntas abertas e respectivas respostas dadas pelos conselheiros/colaboradores das três APAs estudadas.

Em seguida, os depoimentos foram analisados e as conclusões obtidas, correlacionadas a alguns eventos ocorridos nas reuniões dos Conselhos Gestores ou à gestão das APAs.

Quando questionados sobre “a relação entre o Conselho Gestor e esta unidade de Conservação” (Tabela 49), vimos que os representantes do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso destacam a interação como “participativa” e “responsável” ao empoderamento social.

Para o conselheiro Jeferson Pecin: “*O Conselho Gestor de uma APA é a maior instância tomadora de decisão da mesma, e a ele cabe a tarefa de administrar a APA, com mediação do Gestor.*”

Já para os representantes dos Conselhos Gestores das APAs Santo Antônio e Coroa Vermelha, é perceptível que o sentimento deste relação encontrava-se ainda carente de confiança e focada na necessidade de “funcionalidade” e de “resultados”, conforme observado no depoimento do conselheiro Marcio Gil (APA Coroa Vermelha) que visualiza o “Conselho Gestor longe da unidade de conservação, pelo fato de ter ficado muito tempo inativa e sem gestor”.

Para os conselheiros destas APAs, a adoção de uma gestão participativa foi sinalizando como premissa básica para o bom funcionamento destes colegiados, segundo relata Silvio Lima (representante da Associação Comercial de Belmonte) ao sugerir que o colegiado deveria se “*reunir mensalmente para discutir os problemas da APA*” e que a “*unidade de conservação deva ser gerida junto com a comunidade*” (conforme José Carneiro – grifo do autor – representante da Bahiapescas).

**Tabela 47 - Relação entre o Conselho Gestor e a unidade de conservação.**

**APA Caraíva/Trancoso**

*Tentativa participativa de ordenar e adequar os “demais interesses humanos presentes” aos objetivos da APA, ao mesmo tempo em que sugere a aplicação/implantação/implementação, na sua área de abrangência de projetos/atividades ecologicamente equilibrados.*

*Um movimento crescente, tentando sempre estar atualizado e atuante nas causas pertinentes a responsabilidades.*

**Tabela 47 - Relação entre o Conselho Gestor e a unidade de conservação.**

<i>O C. Gestor de uma APA é a maior instância tomadora de decisão da mesma, e a ele cabe a tarefa de administrar a APA, com mediação do Gestor.</i>
<i>Responsabilidade e Direcionamento, onde a efetiva atuação do C. Gestor torna-se fundamental para a sustentabilidade e desenvolvimento econômico, ambiental e social.</i>
<i>Relação de compartilhamento da gestão pública = “governança” = comando democrático-participativo dos processos de planejamento e administração do território.</i>
<i>C. Gestor é importante fórum p/ sensibilização e conscientização das comunidades, de forma assegurar um processo democrático de gestão da UC.</i>
<b>APA Coroa Vermelha</b>
<i>Buscar soluções para os problemas relacionadas com Meio Ambiente.</i>
<i>A obrigação do pertencimento pela região e sua preservação como referencial para qualidade de vida desta UC.</i>
<i>Conselho Gestor longe da UC, pelo fato de ter ficado muito tempo inativa e sem gestor.</i>
<i>Equilíbrio, parcerias, dirimir conflitos.</i>
<i>Atua dentro das suas possibilidades.</i>
<i>Conselho traz propostas e execução de planos de conservação.</i>
<b>APA Santo Antônio</b>
<i>Trabalhar visando a preservação do meio ambiente em sintonia com o desenvolvimento.</i>
<i>Reunir-se mensalmente para discutir os problemas da APA.</i>
<i>As características da entidade devem conciliar com a proposta da UC.</i>
<i>O Conselho deve gerir a UC junto com a comunidade.</i>
<i>O C. Gestor é um sistema democrático e participativo de gestão da UC.</i>

É perceptível a diferença entre as expectativas dos membros da APA Caraíva/Trancoso às demais APAs analisadas, o que pode ser creditada à relação estabelecida entre o modelo de gestão iniciado nesta APA desde 2005, onde já se percebe a integração dos membros conselheiros e demais atores sociais na gestão da APA, evidenciando um sentimento de pertencimento ao mesmo.

Já para os Conselhos das demais APAs, onde às informações foram colhidas a apenas três meses do início da gestão (ou seja, apenas uma reunião anterior à aplicação do questionário), as bases de confiança, transparência e compromissos entre o gestor e os respectivos Conselhos ainda não haviam sido construídas e encontravam-se como ponto de reivindicação dos conselheiros.

Quando solicitados a descrever quais “são as maiores dificuldades ou desafios para atuar como conselheiro da unidade de conservação”, dentre os diversos problemas identificados pelos participantes das três APAs (Tabela 48), destacam-se:

- A falta de apoio em passagens e alimentação aos membros conselheiros (em especial aos representantes dos movimentos socioambientais);



- A dificuldade de comparecimento em virtude da ausência de membros da entidade para assumir esta responsabilidade, voluntária e custosa, de conselheiro;
- A falta de embasamento teórico e capacitações que assegurem um nível mínimo de conhecimento de seu papel e atuação e;
- A falta de informações/comunicação entre a gestão e os conselheiros.

**Tabela 48 – Dificuldades ou desafios para atuar como conselheiro da unidade de conservação.**

<b>APA Caraíva/Trancoso</b>
<i>Comparecer em todas as reuniões (2).</i>
<i>Falta de apoio em passagens e alimentação (3).</i>
<i>Erros acobertados pelo Poder Público.</i>
<i>Saber conciliar interesses discrepantes como empresários e ambientalistas, além de desconhecer o Plano de Manejo de uma forma mais integral e não apenas como esta no site.</i>
<i>Embasamento teórico, deveria haver formação específica para ser conselheira de uma APA (cursos direcionados para isso).</i>
<i>Faltam membros da entidade para assumir esta responsabilidade, voluntária e custosa, de conselheiro.</i>
<b>APA Coroa Vermelha</b>
<i>Esquecimento dos temas discutidos.</i>
<i>Ausência de informação sobre assuntos para a comunidade.</i>
<i>Realização efetiva.</i>
<i>Falta de poder de polícia para a APA.</i>
<i>Locais de reunião inadequados.</i>
<i>Falta de interesse dos demais membros da associação.</i>
<i>Pouco comprometimento das comunidades/preservação.</i>
<i>Trabalhar em áreas com conflitos com áreas indígenas, especulação imobiliária e invasões pelos “homens brancos” aprovadas pelos governos municipais.</i>
<i>Pouco tempo disponível (dedicação).</i>
<i>Ausência de apoio de transporte e alimentação.</i>
<i>Falta de objetividade, Comprometimento e participação da sociedade civil e do poder público com relação ao C. Gestor e Falta de recursos por parte da sociedade civil.</i>
<i>Dificuldade para monitoramento dos encaminhamentos tirados dentro do C. Gestor e o reconhecimento por parte das Prefeituras.</i>
<i>Falta de canal de comunicação articulado com a sociedade para promover o C. Gestor.</i>
<i>Baixo grau de institucionalidade das organizações da sociedade civil que participam.</i>
<b>APA Santo Antônio</b>
<i>Falta de comunicação/informação (3).</i>
<i>Pouco tempo para dedicar-se (2).</i>
<i>Apoio institucional.</i>

**Tabela 48 – Dificuldades ou desafios para atuar como conselheiro da unidade de conservação.**

<i>Entrave nos processos.</i>
<i>Custear-se para participar das reuniões.</i>
<i>Fiscalização precária.</i>
<i>Qualificação.</i>

Obs: Os números dentro de parênteses indicam respostas iguais ou assemelhadas.

Pecebe-se na lista dos desafios para atuação dos membros conselheiros a necessidade de “garantir a igualdade de condições para participar e decidir”, conforme citado por LOUREIRO (2003, p. 27).

Com base nas informações coletadas, é possível concluir que, para maximizar a atuação dos membros conselheiros junto aos Conselhos, são necessárias ações elementares como viabilizar recursos para a participação das entidades conselheiras (ou pelo menos de parte delas), e promover cursos/oficinas de capacitação aos conselheiros contemplaria satisfatoriamente ao menos parte das demandas apresentadas.

No tocante à obtenção de recursos para à viabilização das reuniões do Conselho Gestor, mesmo com a disponibilidade de fontes de financiamentos públicas (a exemplo da parceira com o projeto corredores ecológicos/MMA), nem sempre estas são de fácil acesso. Na reunião do Conselho Gestor da APA Santo Antônio em 6 de julho de 2010, esta dificuldade foi exemplificada pelo gestor aos membros conselheiros:

“[...] a burocracia descabida prejudica o bom funcionamento da gestão quer seja a realização das reuniões bem como do apoio aos conselheiros e exemplifica que estão exigindo dele, por parte do Estado, que sejam tiradas fotografias para comprovar a realização de reuniões, tomada de preços para pagamento de alimentação em três locais distintos que tenham nota fiscal, o que é extremamente difícil de obter nos distritos e que ele não irá solicitar orçamentos em Eunápolis que fica a mais de cem quilômetros para “disfarçar” esta tomada de preços, deixando exposto os técnicos a situação vexatória como pedir orçamentos acima do preço que será efetivamente pago para vencer a cotação. Além destes fatos o Sr. Gestor relata que o Estado tem cobrado o compromisso da participação da sociedade mas não tem liberado subsídios suficiente para que se de conta deste trabalho, além de faltar quadro funcional e material.”

Se para obter o apoio financeiro exclusivamente para custear às reuniões dos Conselhos Gestores através dos recursos públicos (já bastante contingenciados) é

bastante burocrático, menos complicado portanto, seria obtê-los através de doações/patrocínios de entidades civis ou empresariais componentes ou não do Conselho Gestor. Apesar das facilidades eventuais encontradas nesta parceria, como a inexorabilidade burocrática e rápida disponibilização dos recursos, para muitos conselheiros, colaboradores ou mesmo eventuais participantes das reuniões, o simples patrocínio a qualquer evento ou ação envolvendo a APA, por parte de empreendedores, deve ser proibido, sob a alegação de “evitar possíveis interferências indevidas” (extraído da reunião do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso em 15/09/2010).

Para o gestor, o apoio não oficial à realização das reuniões Conselho Gestor é importante e desejável, visto que “não se pode cobrar que todos os conselheiros participem das reuniões visto que nem todos possuem recursos suficientes para comparecerem a estas reuniões e as suas custas, arcar com despesas de alimentação e transporte.”

A mesma compreensão é compartilhada por LOUREIRO (2008, p. 52) ao citar que “o Conselho precisa de infra-estrutura para sua operacionalização. Dentro de uma perspectiva emancipatória é necessário que o Conselho disponha de orçamento próprio que lhe garanta autonomia em relação ao órgão gestor.”

Quando sugerido o uso de condicionantes aos projetos aprovados a se instalar na APA como instrumento para viabilização destes recursos de forma rápida e simplificada, esta sugestão também não colheu a concordância de todos os conselheiros, conforme relatou o morador da APA Santo Antônio (Sr. Paulo) ao descrever que “*não é uma boa idéia as empresas pagarem a alimentação para os conselheiros*” (Ata de Reunião da APA Santo Antônio de julho de 2010), sendo vista como um risco a “autonomia” do Conselho, segundo Sr. Antônio Ormundo (conselheiro da Associação Cidadania e Transparência da Terra Mãe ACTTM – Cabralia) ao relatar que “*as empresas podem querer obter vantagens e fico com receio da forma como isso se dará*” (Ata da Reunião de 14 de setembro de 2010 do mesmo Conselho Gestor).

Divergiram deste entendimento porém, a ampla maioria dos membros conselheiros, inclusive empreendedores e consultores, sendo destacado o depoimento do Sr. João Carlos (Consultor da PROJEX) ao relatar que:

*“estas despesas compõem às condicionantes que todo empreendimento deve ter e que os empresários ficam satisfeitos quando os valores são destinados para uma boa causa e salienta que devem ser feitos os orçamentos com antecedência para que os empreendedores possam se organizar previamente para melhor atender aos conselheiros.”*

Para o Coordenador de Desenvolvimento Socioambiental da DUC/SEMA, Sr. Paulo Novaes, não é ilegal às empresas pagarem as despesas, sendo colocadas como condicionantes. Cita a dificuldade de obtenção de recursos via SEMA e das exigências de tomada de preços e em se obter notas fiscais, concluindo que o Conselho Gestor da APA Santo Antônio é um dos Conselhos que mais se reúnem por ano dentro do sistema SEMA, e que *“o planejamento da SEMA estabelece reuniões bimensais, diferente das que ocorrem na APA Santo Antônio aonde o gestor realiza reuniões mensais e que mesmo com todos os percalços, solicitar os recursos pela SEMA é necessário e sugestivo”* (Ata 05/07/2010).

Outras formas de apoio à gestão foram explanadas na reunião da APA Santo Antônio (14 de setembro de 2010), como por exemplo:

- Possuir orçamentos de empresas de alimentação, que podem ser repassados a SEMA (Sr. Capitão Manoel Antônio Cruz - Min. Marinha).
- Comprometer-se com a gratuidade da travessia da balsa para Belmonte aos veículos dos membros conselheiros (Sr. Cláudio Mendes - Sec. Agricultura e Pesca Santa Cruz Cabrália).
- Custear a despesa com a manutenção do sítio eletrônico da APA Santo Antônio (Sr. Tarciso Matos - Veracel Celulose).

No que tange ao embasamento teórico e capacitações dos membros conselheiros às atividades preconizadas para a gestão do Conselho Gestor, foram realizados pelo gestor nos anos de 2009 e 2010 às seguintes ações/palestras:

1. Capacitação para os membros conselheiros das três APAs da Costa do Descobrimento, segmentado em quatro módulos com quatro horas de duração cada, apresentados durante a abertura das reuniões do Conselho, entre junho e setembro de 2009, para um público estimado de 200 participantes (para as três APAs), com a seguinte temática:

## **Módulo I.**

- Preenchimento do Questionário-APA (Apêndice A);
- Unidades de Conservação, criação, tipos, conceitos;
- Estrutura estadual de funcionamento;
- Áreas Protegidas (UC, Áreas Indígenas, Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal);
- Mosaicos de Unidades de Conservação;
- Zonas de amortecimento e de entorno de UCs;
- Área de Proteção Ambiental (APA) e Áreas de Relevante Interesse Ecológico (ARIE);
- Zoneamento da APA (*em análise*);
- Corredores Ecológicos (definições e ações);
- Corredor Ecológico Pau Brasil-Monte Pascoal, exemplos de projetos em execução;
- Crédito de Carbono, exemplos de projeto em execução.

## **Módulo II.**

- Legislações aplicadas ao Meio Ambiente:
  - Lei 9.985/00 (SNUC);
  - Lei 4.771/65 (Código Florestal);
  - Lei 9.605/98 (Crimes Ambientais);
  - Resoluções CONAMA;
  - Legislação Estadual;
  - Instrução Normativa nº 001/2010.

## **Módulo III.**

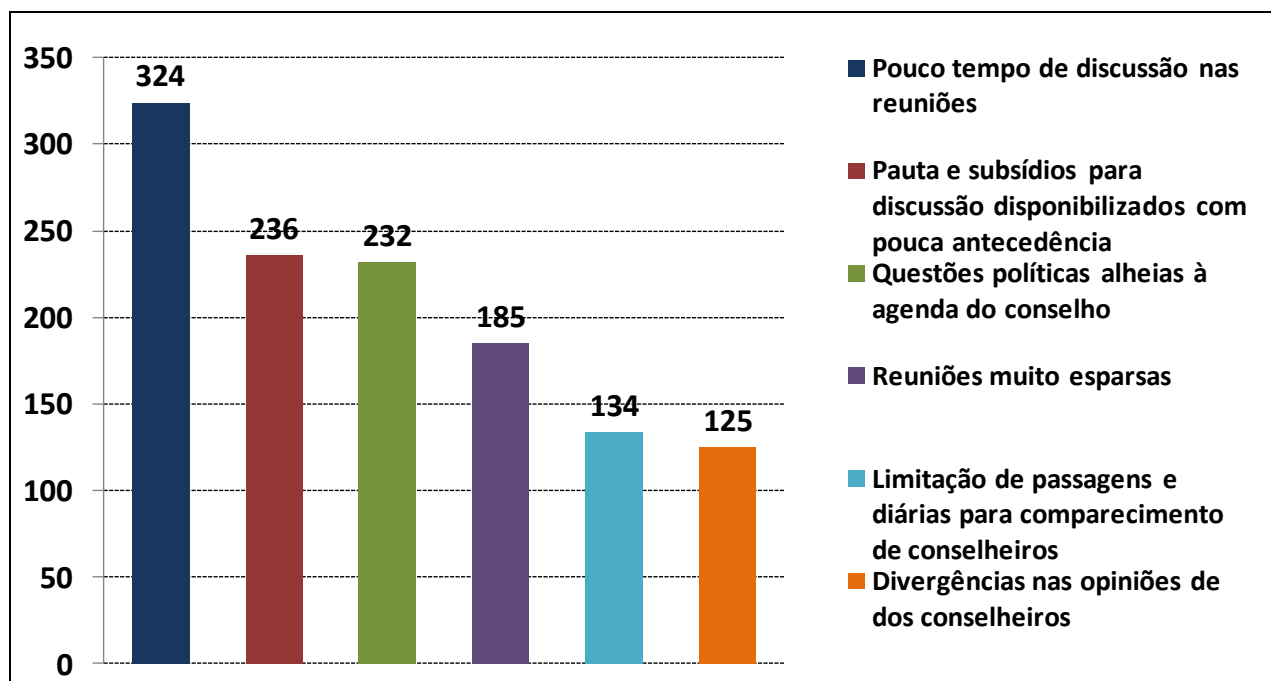
- Produtos do Questionário;
- Considerações sobre a composição do Conselho (segundo SNUC);
- Estruturas e funcionamento do Conselho Gestor (Câmaras Técnicas e Grupos de Trabalho);
- O papel do conselheiro e do Conselho;
- Escala da Participação Cidadã, por Eridiana Lopes (*Conselhos Gestores de UC, uma ferramenta de gestão ambiental & estímulo a participação cidadã*);

- Conselhos Gestores x Planos de Manejos e Zoneamento Ecológico Econômico;
- Avaliações acerca das ações do Conselho Gestor.

#### **Módulo IV.**

- Funcionamento do Conselho Gestor, o exemplo da APA Caraiva/Trancoso (Bahia).
2. Capacitação para formação de Conselhos Gestores, a pedido do Projeto Corredores Ecológicos, das unidades de conservação do Espírito Santo (APA Goiapaba-Açú, ARIE do Morro da Vargem e APA da Pedra do Elefante), realizada em Santa Teresa/ES, em maio de 2009, para público de 90 participantes.
  3. Palestra de Procedimentos para elaboração de projetos para UCs estaduais da Costa do Descobrimento, para empreendedores, proprietários e consultores, realizado em Porto Seguro/BA, em maio de 2010, para público de 66 participantes.

Ainda sob a ótica das dificuldades enfrentadas pelos membros conselheiros à sua atuação, nas três APAs estudadas vimos similaridades com as respostas dadas pelos membros representantes dos conselhos nacionais, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011), descritas na Figura 29, tais como a falta de subsídios à participação dos conselheiros nas reuniões e a disponibilização das pautas com pouca antecedência. Contudo, a maior dificuldade assinalada pelos conselheiros nacionais – pouco tempo de discussão nas reuniões – não foi identificada como ‘relevante’ pelos conselheiros das três APAs.



**Figura 29 - Perfil dos Conselheiros Nacionais – Principais dificuldades enfrentadas atualmente pelo Conselho**

Fonte: IPEA (2011).

Quando questionados a informar “*quais as facilidades que identificava sobre sua atuação como conselheiro da APA*” (Tabela 49), novamente, percebe-se significativas diferenças entre os opinativos dos membros da APA Caraíva/Trancoso das demais APAs, cuja gestão iniciara-se há apenas três meses.

**Tabela 49 – Facilidades de atuação como conselheiro da unidade de conservação.**

<b>APA Caraíva/Trancoso</b>
<i>Sistema de comunicação por endereço eletrônico.</i>
<i>As reuniões onde todos os assuntos são tratados diretamente com os interessados e com a comunidade geral.</i>
<i>Representar uma entidade cuja visão é contribuir para fortalecer a responsabilidade ambiental.</i>
<i>Oportunidade de apresentar idéias.</i>
<i>Comprometimento da entidade em incentivar a participação efetiva nas reuniões e ações do Conselho.</i>
<i>Ao Município, facilita o ordenamento de todas as regras.</i>
<i>O objeto de trabalho do órgão a que pertencço coincide, em parte, com a área da APA.</i>
<i>Conhecer pessoas de outras ONGs e pessoas que confiam no trabalho de preservação.</i>
<b>APA Coroa Vermelha</b>
<i>Proximidade dos locais das reuniões (2).</i>
<i>Interesse de algumas organizações da sociedade civil e pública.</i>
<i>Conhecer o histórico da implantação da APA e ser parte da luta para implantar o Conselho Gestor.</i>

**Tabela 49 – Facilidades de atuação como conselheiro da unidade de conservação.**

<i>Apresentar sugestões de preservação.</i>
<i>Tempo disponível e interesse nos temas com a possibilidade de participar dos objetivos.</i>
<b>APA Santo Antônio</b>
<i>Bom relacionamento entre os membros.</i>
<i>Atualmente, boa divulgação das ações e tramitações de processos.</i>
<i>Informações.</i>

Obs: Os números dentro de parênteses indicam respostas iguais ou assemelhadas.

A apresentação dos projetos recebidos pelo gestor para análise coletiva do Conselho Gestor permitiu construir um processo virtuoso a gestão, uma vez que trouxe informações, permeou o debate permitindo assim construir confiança e transparência. Segundo o depoimento do Sr. Jeferson Pecin, conselheiro da APA Caraíva/Trancoso: “As reuniões onde todos os assuntos são tratados diretamente com os interessados e com a comunidade geral”. Para o Prefeito de Belmonte (Sr. Iêdo Elias) como representante da APA Santo Antônio: “Atualmente, há uma boa divulgação das ações e tramitações de processos”.

É perceptível ainda nos demais depoimentos que há por parte da sociedade/conselho o interesse em participar e contribuir com a gestão da unidade de conservação, apresentando sugestões de preservação (Sra. Débora Araújo) ou através da possibilidade de participar dos objetivos (Sr. Arnaldo Matiazo), faltando, nestes casos apenas viabilizar meios a esta participação.

A adoção de um “sistema de comunicação por endereço eletrônico” foi destacado como um importante instrumento à participação da sociedade frente à gestão, conforme citado pelo Sr. Danilo Sette.

Apesar da mensagem eletrônica (e-mail) ser o instrumento de comunicação preponderante entre os membros conselheiros, visto que dentre as mais de 90 entidades diferentes que já compuseram (ou ainda compõe) os referidos Conselhos das APAs pesquisadas, apenas seis não possuíam endereços eletrônicos ou não acessavam a internet (o que corresponde a 6,6% do total). Para assegurar a participação destas instituições, todas vinculadas ao segmento socioambiental, optou-se adotar nestes casos o convite às reuniões via contato telefônico e a disponibilização de pautas e atas impressas antes das reuniões, para conhecimento e aprovação.



O acesso a informação, conforme já analisado, é um instrumento imprescindível para uma gestão de resultados. Para isso, HENRIQUES (2004, p. 12) assinala que “é necessário ver a comunicação como uma competência fundamental a que todos devem ter direito e sem a qual não podem os sujeitos coordenar suas ações, posicionar-se no mundo e transformá-lo”.

Quando provocados a apresentar sugestões para melhorar a atuação do Conselho Gestor, vimos um grande número de encaminhamentos, que discorrem desde a demanda por maior envolvimento da sociedade (e poder público) ao Conselho, até a disponibilização de sede para unidade de conservação (Tabela 50).

**Tabela 50 - Sugestões para melhorar a atuação do Conselho Gestor.**

<b>APA Caraíva/Trancoso</b>
<i>Maior envolvimento com a comunidade (5).</i>
<i>Maior apoio do Poder Público(4).</i>
<i>Criação de Câmaras Técnicas (4).</i>
<i>Sede da APA (2).</i>
<i>Comprometimento (2).</i>
<i>Mais objetividade nas discussões (2).</i>
<i>Atualização do Plano de Manejo.</i>
<i>Suporte necessário para as ações da APA.</i>
<i>Aumento da fiscalização.</i>
<i>Curso de capacitação dos Conselheiros.</i>
<b>APA Coroa Vermelha</b>
<i>Maior divulgação (3).</i>
<i>Maior participação da comunidade e dos conselheiros (3).</i>
<i>Desenvolver e Concretizar as ações (2).</i>
<i>Realizar eventos.</i>
<i>Maior apoio do Poder Público.</i>
<i>Caráter deliberativo do conselho.</i>
<i>União dos órgãos públicos.</i>
<i>Maior poder de decisão.</i>
<i>Pontualidade.</i>
<i>Participação de membros que defendam interesses coletivos.</i>
<i>Elaborar critérios e indicadores.</i>
<i>Ajuda de custo.</i>
<i>Clareza, transparência nos projetos apresentados, respeito nas deliberações do Conselho, infraestrutura para funcionamento e parcerias para fiscalização.</i>
<b>APA Santo Antônio</b>
<i>Capacitação dos conselheiros (3).</i>
<i>Maior participação popular (2).</i>
<i>Um bom administrador público (2).</i>

**Tabela 50 - Sugestões para melhorar a atuação do Conselho Gestor.**

<i>Transparência nos processos (2).</i>
<i>Mais tempo para as discussões.</i>
<i>Renovação do Conselho.</i>
<i>Formar equipes de fiscalização.</i>
<i>Captar projetos.</i>
<i>Usar uma linguagem menos técnica nas reuniões.</i>
<i>Maior divulgação.</i>
<i>Menos conversa e mais ação.</i>
<i>Maior apoio do Poder Público.</i>
<i>Apoio técnico.</i>
<i>Informação.</i>
<i>Clareza nas decisões tomadas.</i>

Obs: Os números dentro de parênteses indicam respostas iguais ou semelhantes.

Os pesquisados da APA Caraíva/Trancoso sinalizaram pela necessidade de haver um maior envolvimento entre a Conselho Gestor, os poderes públicos constituídos e a sociedade civil para dirimir os assuntos relacionados a gestão, interligando-os através do ‘comprometimento mútuo’, sinalizando assim uma premissa da co-gestão.

Para os conselheiros/colaboradores da APA Coroa Vermelha os temas prioritários sinalizam também pelo envolvimento da comunidade e dos conselheiros, porém, salientam também pela maior divulgação e concretização das ações. Destaca-se contudo “clareza, transparência nos projetos apresentados, respeito nas deliberações do Conselho, infraestrutura para funcionamento e parcerias para fiscalização”, essencialmente a base de uma gestão participativa e cidadã.

A capacitação dos conselheiros/colaboradores da APA Santo Antônio foi a principal demanda apresentada pelos participantes para melhorar sua atuação junto ao Conselho, incluindo ainda outros instrumentos técnicos como usar uma linguagem menos técnica nas reuniões, apoio técnico e mais tempo para as discussões. Ainda, a ampliação da participação da sociedade, transparência nos processos associada a um bom administrador público permitiriam assim, desempenhar satisfatoriamente a co-gestão preconizada.

Neste contexto, não é sugestivo analisar pontualmente o que de fato aplica-se a melhoria da atuação do Conselho Gestor, mas atentar para as inúmeras contribuições dadas para que, de fato, o Conselho Gestor seja identificado e modelado com o “olhar” proativo dado pelo conjunto de seus integrantes.

Analisando os opinativos exarados sobre a “percepção dos conselheiros/colaboradores com relação à atuação do Conselho na APA/Região” (Tabela 51), constata-se novamente diferenças significativas entre as manifestações colhidas na APA Caraíva/Trancoso, cujo formato de atuação do Conselho Gestor estabeleceu reuniões periódicas mensais desde a época de sua formação, em 2005, com os demais colegiados, cuja gestão anterior promovera apenas uma reunião no ano de 2008, e atualmente encontra-se em processo de “reafirmação do papel do Conselho Gestor frente à gestão” conforme já citado anteriormente.

**Tabela 51 - Percepção com relação à atuação do Conselho na APA/Região.**

<b>APA Caraíva/Trancoso</b>
<i>Muito Boa, com participação do Conselho Gestor (4).</i>
<i>Bom, expõe a realidade para a comunidade.</i>
<i>A Criação do C. Gestor foi uma importante conquista para efetiva implementação da APA, sendo como desafio ampliar mecanismos de fiscalização/capacitação/comprometimento, responsabilidade de seus membros.</i>
<i>Extremamente importante e comprometida com os propósitos da APA, uma vez que a participação dos membros tem se mostrado intensa.</i>
<i>Exemplar na tentativa de gerenciamento participativo e democrático porém merece reajustes nas suas representações para espelhar melhor os verdadeiros desejos e preocupações da maioria da comunidade envolvida. Para isso, é preciso trabalhar o sentimento de “vencido pelo cansaço” da sociedade civil (...) cada vez mais descrente quanto aos interesses, favorecimentos e intenções dos tomadores de decisão regionais.</i>
<i>É o Conselho mais atuante.</i>
<i>Membros sempre interessados em se atualizar para melhor desempenhar seu papel.</i>
<i>O C. Gestor tem atuado de forma muito positiva, embora enfrente série de problemas, tem se mostrado atuante perante a sociedade local (região) o que faz aumentar a confiança em nosso trabalho.</i>
<i>Modelo de gestão democrática que deve ser reeditado em outras Unidades de Conservação. Mesmo assim merece aprimoramento, como criação de Câmaras Técnicas.</i>
<i>Referencia em Trancoso com o 1º festival da Primavera Eco-cultural.</i>
<b>APA Coroa Vermelha</b>
<i>Ainda pouco ativo(2).</i>
<i>Que torne-se um Conselho atuante.</i>
<i>Deveria ser deliberativo.</i>
<i>Pouca percepção das ações da APA.</i>
<i>Sem rumo.</i>
<i>Não atua competentemente.</i>
<i>Acredita na dinâmica que vem sendo desenvolvida pela atual gestão.</i>
<b>APA Santo Antônio</b>
<i>Tornando-se um Conselho atuante (2).</i>
<i>Que realmente funcione.</i>
<i>Muito importante.</i>

**Tabela 51 - Percepção com relação à atuação do Conselho na APA/Região.**

<i>Ainda pouco ativo.</i>
<i>Que esta garantindo um futuro para a região.</i>
<i>Participativo.</i>
<i>Produtiva.</i>
<i>Onde os participantes possam opinar técnico e coletivamente.</i>
<i>Poder desenvolver um bom trabalho.</i>
<i>Representativa.</i>

Obs: Os números dentro de parênteses indicam respostas iguais ou semelhantes.

O Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso é citado pelos próprios conselheiros/colaboradores como “modelo de gestão democrática que deve ser reeditado em outras unidades de conservação” (Paulo Dimas) e “Exemplar na tentativa de gerenciamento participativo e democrático” (Anne Eldridge), foi ainda identificado como “extremamente importante e comprometido com os propósitos da APA, uma vez que a participação dos membros tem se mostrado intensa”.

Quando comparadas essas avaliações positivas às colhidas pelos conselheiros/colaboradores das APAs Santo Antônio e Coroa Vermelha cujas expectativas iniciais de seus membros ensejam “que torne-se um Conselho atuante” (Iêdo Elias e Claudio Lírio), e “*que nesta gestão não se coloque os processos em baixo do braço ficando sem serem discutidos*”. (Sr. Marcos) evidencia-se claramente que este anseio de efetiva participação dos conselheiros às decisões através de um espaço democrático, inclusivo e permanentemente dialógico, foi concretizado frente ao Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso pelo modelo de gestão em análise, sendo inclusive sugestão de modelo às demais unidades de conservação.

A replicação deste modelo deu-se posteriormente nas APAs Coroa Vermelha e Santo Antônio nos anos de 2009 e 2010, cujos resultados analisados a posteriori também atenderam às expectativas geradas de participação social na gestão que se iniciava nestas outras duas APAs.

Avaliando comparativamente o perfil dos três Conselhos Gestores das APAs da Costa do Descobrimento, em dezembro de 2010 (Tabela 52), constata-se que seus colegiados se reuniram presencialmente em média a cada 43 dias, com público presente composto por 38 participantes (conselheiros ou não) com maior participação dos representantes do segmento empresarial (53,8%), seguido pelo segmento

socioambientalista (42,1%) e público (38,4%), representados por 53 entidades, dentre estas, 80 (50,6%) integravam concomitantemente dois ou até os três conselhos em análise, no período dos estudos.

**Tabela 52 - Perfil dos três Conselhos Gestores das APAs da Costa do Descobrimento.**

Área de Proteção (APA)	Periodicidade Reunião/dias	% Participação do setor público	% Participação da sociedade civil	% Participação do setor empresarial	Nº Total de entidades conselheiras	Idade média conselheiros	Masculino %	Escolaridade Nível médio x Superior	% Conselheiros naturais da Bahia X naturais da Costa do Descobrimento	Público presente (média)
Caraíva/Trancoso <sub>1</sub>	35	36,4	54,8	58,3	67	42,7	76	23,5 76,5	56 19	50
Santo Antônio <sub>2</sub>	42	42,2	48,2	80	53	44,6	75	27 73	47 30	40
Coroa Vermelha <sub>3</sub>	51	22,6	27,2		38	45,5	70	20 80	-	15
Média/Total	43	32,8	42,1	53,8	53	44,3	74	23,5 76,5	-	38

<sup>1</sup> Período de 2004-2010.

<sup>2</sup> Período de 2009-2010.

<sup>3</sup> Período de 2009-julho/2010.

Quanto aos membros conselheiros, observamos que são compostos em sua maioria por homens (75%), com média de idade de 44 anos, naturais da Bahia (51%) com nível superior de ensino (76%).

Os dados colhidos na pesquisa assemelham-se ao perfil dos conselheiros nacionais identificados através de estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011), em que 63% são homens, com nível superior de ensino (82%) e renda mensal média superior a oito mil reais (dado não levantado neste estudo).

No tocante ao nível de escolaridade, os dados das três APAs contrastam com o perfil da população local/regional, que segundo dados da Superintendência de Estudos

Econômicos e Sociais da Bahia (SEI/Bahia, 2000), indicam que 85% da população possuem menos de 11 anos de estudo (incluindo-os na faixa daqueles que possuem ensino médio incompleto); o que qualifica os Conselhos das APAs (neste caso, representado pelos 15% restantes da população) como 'espaços privilegiados' sob o ângulo do seu nível educacional.

Ao apreciar separadamente o perfil de cada Conselho Gestor, constata-se que o Conselho da APA Coroa Vermelha apresentou os piores índices de participação entre os membros conselheiros, com média de 24,9% de presença às reuniões, bem abaixo dos índices de participação dos conselheiros da APA Santo Antônio (45,2%), ambas iniciadas no mesmo período (2009) e sob as mesmas características de composição e gestão.

A baixa presença dos conselheiros e demais participantes às reuniões do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha (em média 15 por reunião) comprometeram por vezes, a obtenção de um quórum mínimo de 1/3 dos membros necessários às deliberações, conforme estabelecido no Regimento Interno (Anexo 21), sendo constatado ainda que, nas duas últimas reuniões ocorridas em 2010, o público presente (conselheiros ou não) não atingiu dez participantes.

Estes dados indicam que o modelo de gestão em análise para o Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha, mesmo reconhecido como participativo por seus integrantes, não conseguiu motivar de maneira eficiente a participação das entidades componentes às reuniões e conseqüentemente, a uma gestão efetivamente participativa.

#### **4.6. Administrando conflitos, buscando soluções.**

A formalização de gestão compartilhada em unidades de conservação, entre seu órgão gestor e organizações da sociedade civil, ao molde do preconizado pelo SNUC, não é tarefa fácil, requerendo dos "parceiros" vontade e paciência para enveredar por diversos procedimentos burocráticos e limitações legais, além (e talvez o mais complexo) do "preconceito" entre as partes (público e privado) em co-gerir unidades de conservação, mesmo aquelas cujo domínio, seja quase exclusivamente privado, como as APAs, conforme citam LOUREIRO (2007) e LIMON (2009).

Quanto à gestão nas APAs inseridas na Costa do Descobrimento, optou-se, sempre, por buscar a resolução dos conflitos junto aos membros do Conselho Gestor

através de debates nas reuniões deste colegiado, com a presença de outros participantes/moradores.

Um bom exemplo deste ‘modelo’ pode ser modelado nas palavras do líder sul-africano Nelson Mandela (extraído de seu livro *Long Walk to Freedom*, 1995, p. 497):

*“Se você estiver com frio e quiser um cobertor a mais, você pode fazer uma petição ao ministro da justiça, mas não receberá resposta. Se você procurar o encarregado de cadeias, ele dirá ‘desculpe, é contra o regulamento’. O diretor da prisão dirá ‘se eu lhe der um cobertor a mais, terei de dar para todos’. Mas se você procurar o carcereiro no corredor e estiverem em bons termos, ele simplesmente irá ao depósito e lhe pegará um cobertor.”*

A gestão de conflitos em qualquer esfera ou colegiado dá-se pela busca constante de “bons termos”. O amparo legal e o princípio da razoabilidade tornam-se às ferramentas indispensáveis para viabilizá-los.

O primeiro exemplo de conflito institucional desta gestão, deveu-se a “burocratização incoerente da SEMA” identificado ainda no processo de formação do primeiro Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso em 2005, quando o quadro diretivo da DUC/SEMA limitou às indicações da Prefeitura Municipal de Porto Seguro a composição do Conselho Gestor. Inicialmente previstas para ocuparem três cadeiras titulares, foram reduzidas para apenas uma titular e outra suplente, posteriormente “ajustada” através de um acordo político entre o superintendente da SFC/SEMA e o Prefeito Municipal, conforme anteriormente já descrito, sem prejuízo a paridade entre o segmento público e sociedade civil (sugerido no SNUC), mas gerando “mal estar” antes e após a posse deste colegiado.

A solução ao impasse gerado foi obtido através da exposição pelo gestor ao Conselho Gestor do fato, delegando a este a decisão de acatar ou não a inclusão dos novos membros, por “*ser um conselho constituído e empossado e os conselheiros serão sempre consultados sobre qualquer processo, tudo será muito claro, transparente, sugerindo que o regimento interno estabeleça todas estas possibilidades*”, conforme consta em Ata da reunião de 01/02/2006.

Diversas entidades conselheiras explicitaram suas insatisfações com às “pressões políticas” para inclusão de outros representantes públicos municipais.

Para a conselheira Sueli Abad (Natureza Bela): *“isto não deveria acontecer mais, seja quem for que solicite [...] seguimos um procedimento com a orientação do gestor, muito transparente no que se refere a inclusão ou não das entidades, com exigência de documentações e prazos, porque este caso deveria ser diferente?”*

Para o conselheiro José Tosato (Gerente executivo do IBAMA/Eunápolis-BA) a inclusão teve conotação de ocupar espaço político:

*“[...] vê com certa preocupação os problemas que possam estar desvalorizando este esforço de criação do Conselho Gestor, porque mudar tão rapidamente, para medir forças? [...] se for para agregar valores aí sim, que sejam inclusas mas se existirem entidades achando que se fosse colocado alguns projetos para análise do Conselho Gestor agora não seriam aprovados, é preciso refazer estes conceitos e torna-se perigoso mudar este conceito para atender a este fim.”*

No final do debate, foi colocado em votação para decisão do plenário do Conselho Gestor sobre a inclusão (ou não) das entidades públicas, cujo resultado final foi favorável a inclusão das entidades públicas, por 18 votos favoráveis e três contrários, dados “em protesto” pela maneira como foram encaminhados os pleitos de inclusão.

No entanto, percebeu-se que durante o exercício do mandato dos membros conselheiros entre os anos de 2005/2008 e após a primeira renovação em 2008/2010, que o ingresso das três secretarias municipais e das instituições estaduais (BAHIATURSA, SUDECULT e IPAC) como titulares e suplentes, fruto da “ingerência política” do Prefeito municipal tornou-se inócuo, visto que o índice de presença destas “novas” entidades às reuniões foi pífio (conforme visualizado na Tabela 24). Não obstante a este fato, novamente durante a renovação do Conselho Gestor da APA para o mandato de 2010/2012, recebeu este órgão gestor ofício da Secretaria de Meio Ambiente de Porto Seguro, com o atual Prefeito Municipal como co-signatário com a seguinte solicitação: *“tendo em vista a composição do Conselho Gestor estar representado por quatro representantes de órgãos públicos federais e três estaduais [...] vimos solicitar a inclusão de quatro representantes titulares das secretarias municipais”*. Essa solicitação foi encaminhada **após a assembléia** que elegeu as entidades que comporiam o Conselho para o novo exercício (Anexo 22), aprovada por unanimidade dos presentes, incluindo representantes de cinco secretarias municipais.



Apresentamos três outros exemplos de conflitos cujas resoluções foram bastante positivas graças ao desempenho do Conselho Gestor através da integração de suas entidades componentes, a saber:

- I. A saída pacífica de invasores de área particular, ocorrida aos doze dias de maio de 2008, no distrito de Itaporanga (Porto Seguro), após reunião do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso ocorrida aos 07 de maio de 2008 (Anexo em vídeos<sup>27</sup>).

Em abril de 2008, ocorreu uma invasão de área particular com desmatamento para implantação de lotes residenciais promovido por índios Pataxó da Terra Indígena da Imbiriba e outros residentes da comunidade de Itaporanga e demais localidades, cujo pretexto apresentado por um de seus líderes (conselheiro da APA representante suplente da Associação de Moradores de Itaporanga), dava ciência de tratar-se de uma antiga reivindicação por novas áreas para expandir a comunidade, isolada entre a Terra Indígena e grandes latifúndios rurais. Questionado pelos presentes, Alegou ainda que a área invadida era objeto de doação do Estado ao proprietário, e atualmente encontrava-se abandonada, sendo ali inclusive, depositado o lixo de Itaporanga.

Este conflito de ordem social foi tema da reunião do Conselho Gestor de maio de 2008, realizado no distrito de Itaporanga. Após um amplo debate sobre os motivos que desencadearam a invasão sobre a área em questão, e suas consequências danosas em especial ao meio ambiente, o gestor propôs aos órgãos públicos presentes que dentro das suas premissas legais, embargassem a área invadida de forma evitar o desencader outras invasões, em especial em períodos pré-eleitorais, tão comuns neste Município e com indícios evidenciados neste episódio, o que foi aceito pela unanimidade dos presentes. Ainda solicita às empresas prestadoras de serviços, como a Companhia de Eletricidade da Bahia (COELBA), que não permitisse a instalação da rede de energia em áreas invadidas.

Com o uso da palavra, o representante da COELBA esclareceu que de acordo com a Resolução da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a COELBA não

---

<sup>27</sup> Acessível no sítio eletrônico: link youtube

poderia deixar de instalar energia quando solicitada. Essa informação foi contestada pelo representante da propriedade invadida sob o argumento que: “a COELBA só liga a energia se a Prefeitura assim o autorizar”, sendo ratificada pelos representantes públicos municipais presentes.

Na sequência da reunião do Conselho Gestor, ingressou o Sr. Simirex (vice-cacique da Aldeia Indígena Pataxó da Imbiriba), ora identificado como “liderança dos invasores”, fez o uso da palavra para justificar a ação:

*“... diz que fizeram a invasão, pois o povoado esta crescendo e precisa de mais espaço e que o lugar que invadiram é um lixão que fica cheio de moscas prejudicando a comunidade de Itaporanga e foi diante disso que ele em comunhão com pessoas da aldeia indígena e não indígenas optaram pela invasão do local e que veio à reunião da APA preocupado, pois recebeu informações de que o gestor iria entrar com um processo contra ele.”*

O gestor em atenção ao comentário do Sr. Simirex relatou o que já havia sido anteriormente debatido na reunião “e que não propôs nenhuma ação judicial a quem quer que seja”, informando que, conforme já conversado com os conselheiros antes da sua chegada que classificava “toda invasão como condenável pela sua própria iniciativa, pois, o próprio nome já diz: *Invadir, usar de algo que não é seu*”, e está claro que não é uma ação isolada só dos índios e nem só da comunidade de Itaporanga, e explicou ao Sr. Simirex que:

*“a reivindicação é legítima mas a forma como aconteceu não é, agravada pelo fato dos desmatamentos gerados e a queimada ocorrida no local invadido. [...] diz que gostaria primeiro é que os invasores saíssem do local, pois foi a pior maneira que encontraram para reivindicar, pois, se tivesse vindo em uma reunião pública com faixas cartazes dizendo que a comunidade exigia estudos de ampliação urbana, teriam ganhado a simpatia de todos os presentes e que juntos estariam buscando alternativas para ampliação de sua área urbana e explica que a maneira que fizeram foi equivocada.”*

Naquele momento, o Sr. Simirex usou a palavra mostrando irredutível de suas convicções ao afirmar que:

*“o governo só faz alguma coisa através de invasão e ressalta que só vai sair do local através de ordem judicial, e que o único que pode obter essa*

*ordem é o proprietário” (que também é conselheiro da APA e encontrava-se na reunião). Ainda, relatou “que eles têm apoio e que a APA só libera projeto para ricos e não cuida de nada do meio ambiente. [...] diz que ouviu falar que a APA é assim. [...] que espera que a APA tenha projeto para comunidade”.*

Em continuidade ao diálogo, o gestor informou ao Sr. Simirex que agindo assim, a área será embargada e cita o exemplo das prestadoras de serviço como a COELBA que não poderá colocar energia, pois é um objeto de embargo, e questiona ao Sr. Simirex “se eles querem um bairro sem energia elétrica e água lembrando que a decisão tomada pelos conselheiros incluem os representantes da Empresa Baiana de Água e Saneamento (EMBASA) e da COELBA também presentes.” Ainda com o uso da palavra, o gestor reconheceu que é um direito a reivindicação de casas populares pela comunidade, “mas a forma como se deu foi errada”, e propõe fazer uma comissão com alguns conselheiros para conversar com os representantes da invasão, desde que o Sr. Simirex assuma retirada imediata do local para que então, seja aberta uma pauta de reivindicações junto aos demais órgãos.

Após um breve debate entre os presentes, o Sr. Simirex se prontificou a retirar ainda nesta data os invasores do local, desde que seja constituído a referida comissão, o que assim ocorreu. Foram indicados para compor a comissão os representantes da propriedade invadida (Agropecuária Itaquena), do IPHAN, da COELBA, da Prefeitura de Porto Seguro, do ICMBio, da Associação de Moradores de Itaporanga e da Câmara de Vereadores, além de outros conselheiros que desejassem fazer parte da comissão. Ao final da reunião, o Sr. Simirex **conduziu a retirada imediata dos invasores**, ficando estabelecido a data de quatorze de maio de dois mil e oito, para uma primeira reunião entre as partes.

Apesar de ter ocorrido algumas reuniões entre representantes públicos, do proprietário e da comunidade de Itaporanga para dirimir este litígio, até a finalização deste estudo, não ocorreu nenhuma ação efetiva visando atender as ‘reivindicações’ das comunidades locais (indígenas ou não), objeto do ‘acordo’ realizado, como por exemplo o cadastramento de famílias para a indicação de construção de casas populares. De mesmo modo, até o presente momento, nenhuma outra ‘invasão’ ocorreu nesta área.

II. A eletrificação do distrito de Caraíva (APA Caraíva/Trancoso), inaugurada em julho de 2007 pelo Governador da Bahia, Exmo. Sr. Jaques Wagner. Implantada sem posteamento e iluminação pública, de forma totalmente subterrânea por meio do Programa Luz para Todos (fato inédito no Brasil), mantendo o “charme” desta que vem a ser uma das primeiras vilas de pescadores do Brasil, objeto da perseverança da comunidade local que reivindicava um projeto de eletrificação diferenciado.

A longa data, os moradores de Caraíva vinham reivindicando junto à Companhia de Eletricidade da Bahia (COELBA) a implantação de uma rede de eletrificação para atendimento àquela comunidade e seus vizinhos limítrofes, famílias de índios Pataxó da Terra Indígena Barra Velha, porém sem êxito. Em virtude da expansão do Programa federal de eletrificação rural “Luz para Todos” (anteriormente chamado de “Luz no Campo”), esta oportunidade tornou-se real com a realização dos primeiros estudos de eletrificação. Contudo, mesmo tendo seus custos quase que totalmente cobertos por recursos públicos (50% governo federal, 40% governos estaduais e 10% das empresas concessionárias), apenas a COELBA negava-se a aprovar a implantação de uma rede subterrânea, alegando que o projeto custaria acima de dez mil reais por ligação, o que excede o estabelecido pelo projeto.

Visando provocar uma reavaliação deste argumento financeiro, a comunidade de Caraíva buscou meios de diminuir este custo a começar pelo recenseamento da população de Caraíva (realizado pela própria comunidade) e pela formação de um grupo de moradores e autoridades para irem a Salvador, visando discutir junto aos diretores da COELBA, uma busca consensuada para este impasse afim viabilizar o projeto de eletrificação. Foi sugerido ainda que o Conselho Gestor da APA encaminhasse um Ofício de apoio ao pleito, segundo descreve o morador de Caraíva, Sr. Daniel Bangalter (Ata da reunião do Conselho Gestor, ocorrida aos 22 de fevereiro de 2006 no distrito de Caraíva).

O Ofício recomendando à instalação de energia subterrânea a COELBA (Anexo 23) e aos demais órgãos competentes foi aprovado por unanimidade pelos membros conselheiros na reunião do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso ocorrida em março de 2006. Posteriormente foi entregue ‘em mãos’ ao Presidente da COELBA,

sendo aprovado o investimento “parcial” da pauta, visto que todo o distrito de Caraíva atualmente encontra-se com eletrificação subterrânea, mas na comunidade indígena pataxó separada apenas por uma simples cerca, possui 19 postes de concreto (aproximadamente 450 metros) que distribuem a energia de forma aérea às famílias ali residentes.

- III. A exclusão do distrito de Caraíva da poligonal sugerida à ampliação da Terra Indígena Pataxó de Barra Velha, por solicitação dos moradores desta comunidade, foi objeto de amplo debate junto ao Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso.

A revisão com ampliação da poligonal da Terra Indígena Pataxó de Barra Velha, objeto de demanda das comunidades indígenas é bastante antiga, sendo a própria segmentação do Parque Nacional Histórico do Monte Pascoal objeto desta ação reivindicatória. Em 2005, novos estudos em curso pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para a ampliação destas áreas geravam apreensão à comunidade de Caraíva, pois comentava-se que o distrito urbano de Caraíva seria incluso nesta poligonal ampliada. Para dirimir estas dúvidas, foi convocada uma reunião do Conselho Gestor ocorrida em Caraíva, que contou com a presença do Sr. Hamed Seabra (Eng. Florestal da FUNAI), no dia 02 de agosto de 2006, conforme descreve a Ata da Reunião.

Nesta data, o gestor convidou o representante da FUNAI para que, na medida do possível, pudesse trazer informações que venham esclarecer sobre a ampliação da poligonal da reserva indígena de Barra Velha e suas consequências à comunidade de Caraíva, inserida na APA. Lembramos que o Conselho Gestor da APA “não é apenas um fórum de debates de projeto, mas prioritariamente de debates sobre assuntos relacionados a comunidade local, de forma transparente e aberta.”

Em suas considerações, o representante da FUNAI explanou “que os estudos de demarcação de terras, são realizados a pedido das tribos indígenas à FUNAI”, e que no caso de Barra Velha “havia alguns indígenas favoráveis e outros contrários a ampliação”, e não existia ainda qualquer indicativo sobre a poligonal e que “os argumentos apresentados pela comunidade de Caraíva, serão levados em conta.”

Questionado pelo gestor: “*como a FUNAI administra a questão de ampliação de áreas indígenas sobre áreas ocupadas por populações tradicionais, ribeirinhas e de pescadores, em especial uma das mais antigas vilas do Brasil?*”. O representante da FUNAI reiterou que não haviam informações conclusivas sobre as áreas de estudos da Reserva de Barra Velha, mas assinalou existirem casos onde áreas urbanas inteiras são inclusas nos limites de áreas indígenas, citando como exemplo a Reserva Raposa-Serra do Sol em Roraima, ressaltando “*que em alguns casos, em se atendendo totalmente as solicitações das comunidades indígenas, o Brasil não poderia ter áreas de particulares, uma vez que antes do descobrimento, todas as áreas eram destas populações.*”

Com a palavra, um morador local relatou que havia um grupo de trabalho composto pelas três associações de moradores de Caraíva, denominado “Viva-Caraíva” voltado a analisar e discutir as questões relativas a demarcação de terras indígenas. Salientou que graças a perseverança e obstinação da comunidade local, “consequiram aprovar, depois de anos, um projeto de eletrificação subterrânea, única no Brasil”

De fato, conforme já exposto no caso anterior, a eletrificação rural subterrânea foi uma conquista da comunidade de Caraíva, através de uma ação organizada e mobilizatória que uniu todos os moradores e agregou diversos outros atores (públicos e da sociedade) à causa. Porém, como também foi descrito, a energia na forma subterrânea não atingiu às comunidades indígenas vizinhas a Caraíva, onde a energia foi instalada usando posteamento aéreo de concreto.

Analisando nesta reunião os possíveis ganhos às comunidades indígenas acaso a ampliação das suas áreas incluía Caraíva (área urbana), o secretário municipal do Litoral Sul de Porto Seguro, observou que:

*“a legislação impede que os indígenas explorem as pousadas turisticamente ao contrário que possam imaginar, e que o IPTU recolhido por Caraíva à Prefeitura Municipal não teria mais validade uma vez que a área fosse declarada indígena e diversos empresários não saberiam o que fazer, gerando um temor aos que querem investir e apreensões aos que lá residem. Opina que é muito mais vantajoso que a comunidade indígena trabalhe em comunhão com o empresariado local (Ata da Reunião, 02/08/2006).”*

Para o representante da FUNAI, a legislação indigenista atual é muito defasada uma vez que não permite a inclusão dos índios nas atividades econômicas, ao seu ver “a inclusão seria uma maneira positiva de integração e interação”. O mesmo já andou pela

região, conhecendo as realidades locais e sugeriu “que seja buscado pelas comunidades uma saída econômica compartilhada a exclusão dos indígenas as vantagens em especial oriunda do turismo”, propondo que o grupo “Viva-Caraíva” elabore um projeto de melhoria econômica e inclusão dos indígenas junto ao Ministério Público e outras esferas de poder.

Antes do encerramento da reunião do Conselho Gestor, o representante da Associação de Moradores e Amigos de Caraíva (AMACaraíva) agradeceu aos membros conselheiros da APA pelo apoio à moção encaminhada a COELBA, que contribui com a implantação de primeira vila do Brasil a possuir rede totalmente subterrânea de energia elétrica, preservando suas características especiais, ressaltando “que a APA será de grande importância também quanto a solução pacífica desta questão indígena.”

O parecer final da FUNAI, publicado no Diário Oficial da União (Seção 1, nº41, de 29 de fevereiro de 2008, p.113), excluiu da proposta de ampliação da Reserva Indígena de Barra Velha o distrito de Caraíva:

“P-13. seguimos pela margem do rio Caraíva até alcançar o povoado do mesmo nome permanecendo os limites já demarcados. A decisão de deixar Caraíva de fora da revisão de limites não foi assunto fácil de ser resolvido pelos Pataxó. Como descrito no corpo do presente relatório, o povoado de Caraíva sempre foi e continuará sendo ocupado pelos índios. Contudo, apesar de não ser uma decisão unanime, após diversas discussões, reuniões e assembléias internas, a maioria acredita ser melhor deixar o vilarejo de fora” (Grifo nosso).

Conforme analisado nos três casos acima citados, é perceptível que a solução (ainda que parcial) dos conflitos deveu-se a participação direta das entidades conselheiras da APA Caraíva/Trancoso, através dos debates democráticos e transparentes ocorridos nas reuniões do Conselho Gestor.

Contudo, apesar da proposta de compartilhamento da gestão estabelecida entre o gestor, os membros do Conselho Gestor e demais atores sociais, alguns impasses gerados em especial na análise de projetos propostos a serem instalados nesta APA, por sua vez, não produziram soluções consensadas, gerando protestos com pedidos de “desligamento” de algumas entidades junto ao Conselho Gestor, motivadas após virem

projetos ao qual se opunham, aprovados através de votações abertas e nominais, pela maioria dos conselheiros.

Durante os cinco anos da gestão da APA Caraíva/Trancoso, três entidades desistiram do mandato de conselheiras junto ao Conselho Gestor, duas destas de maneira ‘informal’: AMACaraíva (Associação de Moradores e Amigos de Caraíva) e a Associação Tradições de Trancoso, em virtude de desaprovarem os resultados das votações do Conselho Gestor e a terceira, Txai Resort Ltda, de maneira formal, após ter seu projeto de implantação de um empreendimento hoteleiro cancelado pela Justiça federal.

A apreciação pelo Conselho Gestor de um pedido de Anuência Prévia para um plantio da espécie exótica *eucalyptus sp* em propriedade rural inclusa na APA Caraíva/Trancoso, motivou a ameaça de desligamento do representante da Associação de Moradores e Amigos de Caraíva (AMACaraíva), ainda no início dos trabalhos do Conselho, que assim resumiu sua posição: *“Sou contrário a este projeto, e se ele for aprovado, solicito a minha saída do Conselho Gestor”*.

A argumentação do representante da AMACaraíva baseou-se no Plano de Manejo da APA, quanto a Zona Agropecuária (onde pretendia-se implantar a cultura) onde consta: “...fomento de atividades agropecuárias sustentáveis, preferencialmente a [...] silvicultura, esta com espécies nativas da região”, que gerou reflexões controversas sobre o propósito da expressão “preferencialmente”, por parte dos membros conselheiros.

Para buscar um melhor entendimento ao caso, foi constituída uma Câmara Técnica para questão do plantio de eucalipto na APA Caraíva/Trancoso, por cinco entidades componentes do Conselho Gestor. Foi exclusivamente criada para analisar e encaminhar proposição referente à questão, sendo então, no dia dois de maio de 2006, elaborado um Parecer Técnico (Anexo 24), com duas proposições, para reflexão e deliberação da plenário do Conselho, a saber:

1. *A proposição de não abrir precedentes ao estabelecido pelo zoneamento da APA, de não permitir o plantio de espécies não nativas dentro dos limites desta unidade de conservação. e;*
2. *A proposição que restringe o plantio de eucalipto para fins de celulose dentro da APA, mas reconhece a possibilidade do plantio de eucalipto*



*para fins particulares, acatando a definição de condicionantes mais restritivas.*

Colocado em apreciação aos membros conselheiros na reunião ocorrida no dia três de maio de 2006, a proposta número dois foi aprovada por doze votos a oito.

Após a consumação do resultado, o Sr. Daniel Bangarten (representante da entidade AMACaraíva) informou sua saída do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, sob a alegação de que “o Conselho que não cumpre a Lei da APA”.

Questionado por alguns conselheiros quanto a “legalidade” da proposta dois, o gestor então respondeu:

“que não influenciou opiniões, que não iria permitir que o Conselho analisasse a proposta como sendo uma legal e outra ilegal conforme apresentado, que ambas as propostas condiziam com as premissas do zoneamento e que ao Conselho caberia analisar dentre ambas, aquela que melhor caberia a solicitação em questão, concluindo que se houvesse alguma dúvida quanto a legitimidade da proposta, o tema sequer estaria em pauta.”

Este projeto também gerou por parte do IPHAN uma ação junto ao Ministério Público Federal, questionando a decisão adotada pelo Conselho Gestor, sem contudo nenhum desdobramento legal sobre esta decisão.

Durante os quase cem dias que este projeto levou para ser protocolado, apreciado (em duas reuniões do Conselho) até sua deliberação final, o gestor colheu alguns depoimentos nada democráticos advindos daqueles que “a rigor” cobravam bastante por “transparência e participação”, conforme descritos em atas ou reservadamente, que vieram ser inclusas dentre às frases exemplos de “não participação” que compunham às apresentações proferidas pelo autor: “*Este é um projeto polêmico! coloque numa gaveta que o solicitante logo desistirá.*”

Esta proposta “infame” demonstra de maneira explícita, que a sociedade também utiliza-se da morosidade dos processos burocráticos públicos, como uma oportunidade para perpetuar a inoperância ou “vender vantagens”.

Este episódio confirma o entendimento de Bordenave (1995) apud TORRES (2007, p. 30) sobre que a participação pode resolver conflitos, “mas também pode gerá-

los. Logo, não é uma panacéia, mas um processo inclusivo e educativo no tratamento e explicitação de problemas, e não a solução desses mesmos problemas”.

Neste contexto, é possível afirmar que a compreensão e respeito a critérios pré-estabelecidos para apreciação de projetos pelo Conselho (como para os casos de não haver consenso, a opção pela deliberação através do voto da maioria) não foi devidamente compreendido (ou sequer respeitado) por todos, gerando denúncias caluniosas inclusive, demonstrando que para o exercício pleno da democracia participativa, ajustes ainda se faz necessário.

No tocante ao desligamento da Associação Tradições de Trancoso junto ao Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, este ocorreu em consequência a aprovação pelo Conselho do empreendimento hoteleiro Txai Resort.

A posição discordante à instalação deste complexo hoteleiro, fez esta entidade ingressar no Ministério Público Federal sendo acatado e cancelado todo o processo de licenciamento, inclusive tendo a decisão do Conselho Gestor (15 votos favoráveis e um contrário) questionado pela Promotoria Pública e acatado pela Justiça Federal (TORALLES, 2010):

“A decisão do juiz federal anula o efeito das licenças ambientais concedidas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro, pelo Centro de Recursos Ambientais (CRA) e ainda pelo Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Caraíva/Trancoso”.

“Para a liberação da licença de localização, os empreendedores obtiveram a anuência prévia do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, mas, segundo o juiz, dentre os participantes das reuniões havia pessoas ligadas ao “grupo empresarial Txai”, o que não é permitido.”

Destaca-se neste episódio, que a decisão monocrática do Juiz Federal baseou-se na Ata da Reunião do Conselho Gestor que aprovou o referido projeto, sem levar em conta que as *“pessoas ligadas ao grupo empresarial Txai”* eram conselheiras suplentes, e portanto não tiveram seus votos contabilizados, como a própria empresa (Txai) e o Instituto Suldabahia (Associação constituído por integrantes ligados ao Txai).

Outro destaque chama atenção nesta decisão sobre a anulação da Anuência Prévía “concedida pelo **Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Caraíva/Trancoso**”, não sendo esta aludida Anuência vinculada a quem a exarou de fato (DUC/SEMA), mas ao Conselho Gestor, um importante reconhecimento, ainda que equivocado e sob circunstâncias não tão meritosas.

O representante da Associação Tradições de Trancoso justificou:

“... que deixou de participar das reuniões da APA, pois acredita que o Conselho é tendencioso ao segmento empresarial [...] concluindo que a comunidade riu dele a da entidade que representa quando da aprovação do referido empreendimento, mas que sua resposta foi dada através do embargo da Justiça Federal (Ata da Reunião, 04/07/2007).”

O Txai Resort após a suspensão de suas licenças para instalação de seu empreendimento hoteleiro em Trancoso, solicitou em ofício entregue em Reunião do Conselho Gestor, ocorrido em maio de 2008, seu desligamento do referido colegiado.

✓ **Conselho Gestor “Coercitivo ou Participativo”, as dificuldades para implantação.**

Durante a gestão da APA Caraíva/Trancoso, em especial nos dois primeiros anos da implantação do modelo de gestão compartilhada com análise de projetos junto ao Conselho Gestor, vários questionamentos surgiram sobre a “autonomia” deste Conselho em analisar e manifestar-se sobre os projetos, por vezes de maneira coercitiva advindas do setor público (estadual e municipal), segmento empresarial e até pela sociedade civil, evidenciando ainda uma imaturidade à gestão efetivamente participativa.

Pelo segmento público, a postura dos dirigentes da DUC/SEMA quanto a autonomia do Conselho Gestor, explicita-se em uma frase colhida pelo gestor ainda em 2005, quando iniciava seu mandato frente a gestão da APA Caraíva/Trancoso, e que consta dentre às frases que compõem às apresentações proferidas pelo autor: “O Conselho Gestor não pode ser deliberativo, ele não deve analisar projetos, não é para isto que ele existe, ele não é um Cepamzinho”.

Porém, apesar desta postura retrógrada, não houve por parte do quadro diretor da DUC/SEMA nenhuma ação coercitiva ao modelo de gestão participativo implantado, pelo

contrário, o gestor encontrou apoio irrestrito de seus dirigentes inclusive quando deparou-se com alguns entraves políticos como elementos dificultadores da construção destas ações conjuntas, em especial nas “disputas por mais espaço” na composição do Conselho e denúncias de “insubordinação” do gestor às autoridades estaduais, pelo Prefeito Municipal de Porto Seguro, frequentes nos anos de 2005 e 2006, quando os governos estadual e municipal (Porto Seguro) eram do mesmo partido político.

Parte deste litígio entre a gestão e o município pode ser creditado a postura adotada pela Superintendência da SEMA que em 2006, defendeu abertamente (inclusive nas reuniões do Conselho Gestor) uma campanha de “municipalização da APA”, sugerindo inclusive a alteração dos parâmetros estabelecidos no Zoneamento Ecológico Econômico da APA, por parte do município de Porto Seguro. Para o então Superintendente, sua defesa a autonomia municipal sobre o território em questão embasava-se na lógica que “*à prefeitura era a representatividade atual do que foram às capitâneas hereditárias de outrora*”.

Assim, a postura da administração municipal de Porto Seguro frente a gestão da APA Caraíva/Trancoso sempre foi de “questionamentos” quanto a “autonomia do Conselho Gestor, e também ao gestor nomeado” frente a análise de empreendimentos de interesses do Município.

Esta divergência ficou evidente quando a empresa Meridien Empreendimentos solicitou à DUC/SEMA a alteração dos limites estabelecidos nos parâmetros da APA, de 5% para 12%, em área de interesse da implantação de um complexo residencial/hoteleiro.

Através de sua representante, esta empresa inclusive já havia manifestado uma postura de desqualificar o papel do Conselho Gestor da APA, quanto a análise e apreciação conjunta dos projetos propostos para esta Área de Proteção Ambiental, conforme correspondência encaminhada ao Conselho Gestor (Anexo 25) de 05 de abril de 2006, visando resumir a análise do projeto apenas no âmbito municipal, através de uma apreciação ‘política-local’, e assim, facilmente ajustável aos interesses dos grupos econômicos em detrimento do coletivo.

Segundo este documento, apenas ao Município caberia o papel de agente licenciador, visto que, para a representante da empresa Meridien “*o Município não reconhece a APA*” e desta forma, “*fundamenta-se o Conselho da APA em que Lei para*

*colocar em sua pauta de discussão, projeto arquitetônico de exclusivo interesse e competência do município?”*

Durante a apreciação do projeto que contou com a presença de diversas autoridades estaduais e municipais e mesmo sendo reconhecido o caráter consultivo do Conselho Gestor, o gestor ao conduzir à reunião, relatou:

“...que irá acatar a deliberação do Conselho Gestor concordando ou discordando com o pedido de alteração da taxa de ocupação solicitada pelos empreendedores, que caberá aos conselheiros de forma responsável e institucional, manifestarem-se com voto contra ou a favor, e por maioria simples, será encaminhado o resultado da decisão.(Ata da Reunião, 04/10/2006)”

Assim, a proposta de alteração da área pretendida a implantação do empreendimento foi colocada em votação, sendo a mesma aprovada por 12 votos favoráveis, quatro contrários e uma abstenção, sendo encaminhado então a apreciação do CEPRAM, instância efetivamente deliberativa.

Com as mudanças ocorridas no Governo da Bahia, em virtude das eleições de outubro de 2006, o referido projeto não foi sequer apresentado ao CEPRAM e assim, arquivado.

Os procedimentos de análise, ajuste e aprovação do projeto hoteleiro proposto pela Meridien Empreendimentos, que resultou no arquivamento deste, desencadeou uma reação imediata da Prefeitura de Porto Seguro que, através da aprovação do Plano Diretor Urbano (Lei municipal nº 651 de 17 de novembro de 2006), alterou os parâmetros da APA Caraíva/Trancoso, de 5% e 10% de taxa de ocupação, para índices não inferiores a 15%, cuja legalidade do ato encontra-se atualmente sob análise da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

Indagado pelos membros conselheiros em reunião do Conselho Gestor do dia 13/09/2006, a manter no Plano Diretor Urbano os parâmetros do zoneamento ecológico econômico da APA, o Prefeito Municipal respondeu que: *“Porto Seguro possui cento e sessenta mil habitantes, onde muitos precisam empregos e a sociedade deve entender isso e neste contexto, o Município não vai abrir mão de suas prerrogativas.”*

Em novembro de 2010, outra proposta para implantar um condomínio residencial/hoteleiro foi protocolada junto a DUC/SEMA pelo mesmo grupo empresarial,

agora com taxas de ocupação adequadas aos parâmetros da APA (menos de 5%), porém com outras divergências legais, em especial quanto a competência da instância municipal para o atendimento do licenciamento ambiental.

Quanto a postura da sociedade civil com relação a análise de projetos por parte do Conselho Gestor, mereceu registro pelo gestor o depoimento que: “*os conselheiros da APA não possuem conhecimento técnico suficiente para deliberar sobre projetos e autorizá-los*”, suscitado por conselheiros integrantes da própria sociedade civil. Esta “subserviência” também foi constatada no desenvolvimento das atividades dos Conselhos Gestores das APAs em estudo, nas atividades mais simples, como exemplo a formação da pauta das reuniões, com pouca ou nenhum encaminhamento de temas objetos de proposição pelos membros conselheiros, até a dinâmica dos debates e sua expressão final de opinião (o voto) onde percebeu-se um grande número de abstenções, quando estas entidades eram convocadas nominalmente a se pronunciar.

Essa reflexão permite constatar que ainda há muito a avançar na sociedade para a consolidação de uma gestão efetivamente compartilhada, de modo que sintam-se parte integrante do *lócus* de decisões que irão afetá-las, declinando então, de remeter às instâncias político-governamentais o papel decisório final, conforme descreve OLIVEIRA (2010, p. 05).

Segundo ARROYO (2004, p.3), os grandes educadores não se resumem apenas aos “profissionais” que atuam nos espaços educacionais, mas principalmente aos movimentos sociais, que em suas atuações junto a *res pública* tem provocado a inclusão dos setores populares à arena política.

Neste mesmo sentido, BROSE e GOMES (2005, p. 01) ressaltam que “o processo de participação depende do grau de flexibilidade e descentralização que se estabelece”, não devendo portanto, ser menosprezado, onde concluem: “Quando o governo controla o povo, mas este não controla o governo, é sinal que ainda falta muito para se chegar a uma sociedade participativa.”

#### **4.7. Elementos para uma gestão participativa nos Conselhos Gestores das APAs da Costa do Descobrimento.**

Os Conselhos Gestores das APAs Caraíva/Trancoso, Coroa Vermelha e Santo Antônio foram constituídos seguindo critérios estabelecidos em Leis federais e estaduais desde a sua formação inicial, entre os anos de 2005 e 2006, adotando-se em sua renovação a Instrução Normativa nº 01/2010, que estabeleceu a obrigatoriedade da representação se dar através de entidades inscritas no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o formato tripartite (poder público, sociedade civil organizada e setor empresarial) e a composição paritária.

Neste contexto, os processos de convocação, seleção, identificação, eleição e posse das entidades componentes dos Conselhos Gestores, transcorreram sem ingerências externas, questionamento ou ação impugnativa, dentro dos preceitos de legalidade, legitimidade, representatividade e paridade, sinalizados por SILVA (2007, p.19), para que se legitimem como um espaço democrático de construção de consensos e gestão de conflitos.

Ao analisar outros dados igualmente relevantes à gestão, apontados por GRAHAN (2003), LOUREIRO e AZAZIEL (2005) e IRVING (2006), verifica-se que os Conselhos Gestores das três APAs, apresentam:

1) Legitimidade para decidir, visto que:

- a) A todos os participantes é dado o direito a voz nas reuniões, e voto, quando conselheiros, sem privilégio a figura do gestor<sup>28</sup>.
- b) Os Conselhos são formados por diversificadas entidades representativas da sociedade, indicadas e escolhidas livremente entre seus pares para atuarem junto aos colegiados.
- c) Integram os Conselhos Gestores das três APAs todas as entidades que demandaram interesse em participar e apresentam a documentação legal exigida, sem limite previamente estabelecido<sup>29</sup>.
- d) Manifestam, a qualquer tempo, sua posição sobre os temas, processos e debates, de forma autônoma, sendo os encaminhamentos gerados, acolhidos<sup>30</sup> pelo gestor.

---

<sup>28</sup> O 1º Regimento Interno do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso previa no Artigo 31º que “nos casos de empate cabe a presidência o voto decisório”, por sugestão dos membros conselheiros. Porém, este “privilégio” jamais foi utilizado, sendo revogado quando o Regimento foi renovado, em 2011.

<sup>29</sup> Critério válido até a promulgação da Instrução Normativa nº 01/2010.

2) Instrumentos de gestão eficazes e eficientes, visto que:

- a) Amparam-se em Planos de Manejo aplicáveis<sup>31</sup> e Regimentos Internos pré-estabelecidos e atualizados;
- b) Não adotam um Plano anual de Gestão, mas as entidades participam da construção das pautas das reuniões que seguem um pré-agendamento definido para todo o ano, o que facilita de sobremaneira a participação da população.
- c) Não apresentam uma visão estratégica estabelecida, porém, o Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso realiza, desde 2007, um projeto amplo e de longo prazo<sup>32</sup> para o desenvolvimento humano e para a conservação da natureza, cujo modelo encontra-se em estudo para replicação aos demais Conselhos Gestores.
- d) As reuniões, abertas e conduzidas pelo gestor da unidade de conservação, contém listas de presença com indicação das entidades membros e dos demais participantes, gerando Atas que ficam disponíveis para acesso público através do sítio eletrônico da unidade de conservação.

3) Bom desempenho da gestão, visto que:

- a) Demonstrou-se haver uma efetiva capacidade do gestor em coordenar os esforços entre os conselheiros e demais parceiros;
- b) Todas as reuniões são permanentemente abertas ao público, ocorrendo em locais que permitam o maior acolhimento de participantes, e que sejam cedidas gratuitamente, como igrejas, escolas, teatros e associações, com livre acesso às informações e as pautas das reuniões de maneira pré-estabelecida;
- c) Os endereços eletrônicos disponibilizados nas listas de presença são cadastrados para receber informações sobre a gestão, no formato de “*mala direta*”. Ao final de 2010, mais de 800 endereços eletrônicos encontravam cadastrados possibilitando a divulgação das reuniões e outros assuntos relacionados;

---

<sup>30</sup> Desde que não infringissem aspectos legais ou impusessem despesas injustificáveis a empreendimentos.

<sup>31</sup> Os Planos de Manejo das APAs em estudo, apesar de possuírem todos mais de 5 anos de aprovação, ainda apresentam informações atualizadas e relevantes à gestão.

<sup>32</sup> Refere-se ao projeto Primavera Eco-Cultural (PEC).



d) As pautas das reuniões são encaminhadas através de redes de comunicação virtual (grupos de discussão), formado pelos membros conselheiros, ex-conselheiros e alguns colaboradores, permitindo inclusive o debate interno entre os diversos atores. Através destes grupos, a dinâmica na validação das pautas, esclarecimentos, comunicados diversos e debates entre problemas e soluções podem ser solucionadas sem a intervenção do gestor (ou de demais atores), implicando ganhos significativos nos resultados e eventuais custos.

#### 4) Prestação de contas (*accountability*):

Nenhuma unidade de conservação da Bahia possui até a presente data, descentralização de recursos financeiro para atendimento às demandas da gestão, ficando restrito à Diretoria de Unidades de Conservação, a responsabilidade por todo o suporte financeiro que se faça necessário ao desenvolvimento das ações preconizadas (diárias, combustível, material de consumo, pagamento por serviços, manutenções diversas, alimentação e transporte para realização das reuniões do Conselho Gestor, entre outras).

Neste sentido, os critérios de “*accountability*” para análise da gestão das três APAs voltam-se aos recursos advindos de condicionantes estabelecido em Anuência Prévia ou Parecer Técnico aos projetos ou atividades objetos de licenciamento ambiental nestas unidades de conservação.

Estes recursos então eram destinados a alguma entidade componente do Conselho Gestor que assumia a tarefa de planejar, executar e prestar contas dos valores aos demais membros conselheiros. Este modelo foi adotado, como exemplo, para o pagamento pela alimentação dos membros conselheiros da APA Santo Antônio no ano de 2010.

#### 5) Equidade:

a) A aplicação de normas e regras nos Conselhos Gestores das três APAs seguiam critérios claros de imparcialidade e acessibilidade ao conjunto dos envolvidos, não tendo sequer sido utilizado, nos processos de discussão e deliberação dos processos, a possibilidade do “voto de desempate” ao gestor;

- b) As populações tradicionais, nativas ou residentes eram tratadas com respeito e equidade pela gestão das unidades de conservação. Visando propiciar o acesso das diversas comunidades integrantes das APAs às reuniões dos colegiados, adotou-se reuniões itinerantes entre os distritos inclusos na poligonal das APAs, visto facilitar a participação de todas as entidades e inserir os moradores locais às reuniões, contribuiu portanto, com a maior participação nas reuniões.

Quanto a dinâmica de funcionamento dos Conselhos Gestores, percebe-se ainda que:

- ✓ Periodicidade das reuniões: é apontado pelos membros conselheiros como um elemento positivo na gestão, (43 dias em média, sendo que a SEMA sugere o intervalo mínimo de 60 dias para a realização destas reuniões), visto que a participação será tanto melhor quanto mais acostumado a se reunir for o mesmo, o que de fato se constatou. Cabendo destacar que das 44 reuniões de Conselhos Gestores das unidades de conservação estaduais realizadas em 2010, 15 ocorreram nas APAs da Costa do Descobrimento (34%), sendo a APA Santo Antônio (sete reuniões) e a APA Caraíva/Trancoso (seis reuniões), as que mais realizaram reuniões de seus Conselhos na Bahia no ano de 2010.
- ✓ Efetividade da participação: Considerando apenas os índices levantados após renovação dos Conselhos em novembro de 2010, constata-se que os índices ultrapassaram a média de 65% de efetividade da participação para todos os três segmentos analisados, o que vem a corresponder um bom indicador de efetividade de participação das gestões em curso. Anterior a este período, contudo, percebe-se que o segmento público apresentou índices de participação abaixo de 50% em todos os três Conselhos, e no caso do Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha, nenhum segmento atingiu ao menos 30% de efetiva participação. Há de se considerar, porém, que os Conselhos das APAs Santo Antônio e Coroa Vermelha continham em 2009 e 2010 aproximadamente 30% de entidades nomeadas que jamais participaram das reuniões, afetando assim, os índices gerais de efetividade da participação.
- ✓ Perfil dos Conselheiros: Os levantamentos realizados indicaram que os Conselhos das APAs em estudo eram constituídos predominantemente por homens (74%),

com 44 anos de idade em média, naturais da Bahia (51%) e com nível superior (76%). Estes dados demonstram que os Conselhos são espaços intelectualizados e portanto, aptos para assumir demandas que requeiram compreensão técnica com relativa destreza. Neste contexto, o compartilhamento da gestão tende a produzir bons resultados, assim como o papel deliberativo das decisões tende a se sustentar em bases técnicas e jurídicas adequadas. Por outro lado, o elitismo educacional pode produzir uma exclusão, ainda que involuntária, dos membros menos escolarizados, com eventual segmentação entre “mais e menos interlocutores”, prejudicando sobremaneira a legítima e desejada participação das representações comunitárias e populares. A participação das mulheres junto aos Conselhos das APAs da Costa do Descobrimento (26%) eram ainda menores as registrados junto aos Conselhos nacionais (37%), neste contexto, é possível afirmar que as mulheres ainda não ocupam os espaços de construção de políticas públicas, como exemplo do Conselho Gestor, sendo possível ampliar esta limitação, inclusive, para outros colegiados participativos. Já os dados correspondente a naturalidade dos conselheiros indicam que há uma parcela razoável de “nativos” contribuindo com seus conhecimentos e vivências para o desenvolvimento sustentável do território através de sua participação nos Conselhos, um ótimo indicador da percepção local ao curso dos projetos e da gestão.

- ✓ Canais de Comunicação: Os processos de comunicação entre a gestor, os conselheiros e os demais atores sociais, foi constituído prioritariamente através de mensagens eletrônicas individualizadas ou através de grupos de discussão formados pelos membros conselheiros, ex-conselheiros e colaboradores prioritários. Apesar desta ferramenta de comunicação requerer que todos os participantes tenham, ao menos, acesso a internet, tal instrumento mostrou-se bastante eficiente para aproximar os membros e agilizar a gestão, conforme depoimentos e resultados colhidos. Levantamento realizado com as mais de 90 entidades que compuseram (ou ainda compõem) os Conselhos sobre o uso de mensagens eletrônicas demonstraram que apenas seis entidades não tinham

endereço eletrônico ou acessibilidade a internet, o que veio a comprovar esta como uma ferramenta eficiente de comunicação.

- ✓ Público: Constituído por membros conselheiros, moradores, empreendedores ou turistas/visitantes, visto que às reuniões são sempre abertas ao público em geral, proporcionou um significativo público presente nas reuniões.
- ✓ Custos à participação: As primeiras reuniões não contavam com nenhum apoio institucional ou ressarcimento de despesas dos membros conselheiros, sendo identificado no estudo como um dos maiores empecilhos à participação. A partir da disponibilização, ainda que temporal, de recursos do órgão gestor das unidade de conservação e através do cumprimento às condicionantes estabelecidas em processos, estas despesas puderam ser minimamente custeados, assegurando assim, uma maior participação.

#### **4.8. Produtos gerados no processo de Gestão Compartilhada.**

Através das reuniões dos Conselhos Gestores, surgiram iniciativas advindas das entidades integrantes deste egrégio colegiado, quer sejam fruto do compartilhamento aos desafios impostos à gestão, ou propositivos, ao promover maior interatividade entre os membros conselheiros, gestor/órgão gestor e comunidades locais, gerando importantes políticas públicas com benefícios socioambientais às APAs e região.

Neste contexto, é possível citar alguns exemplos a saber:

- I. A idealização e realização da Primavera Eco Cultural (PEC – Anexo 20), através de iniciativa advindas de entidades componentes do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, iniciada no ano de 2008 e atualmente na sua terceira edição, é realizada no distrito de Trancoso e demais distritos integrantes da APA, com diversas programações culturais tais como palestras públicas sobre a temática ambiental, apresentações teatrais, shows musicais e de danças (indígena Pataxó, capoeira, etc), feira de artesanatos com obras de artistas locais e apresentação em praça pública da mostra de filmes premiados no Festival Internacional de Cinema Ambiental (FICA - realizado anualmente em Goiás Velho/GO), presente neste evento cultural nos anos de 2008 e 2009. A

repercussão positiva deste evento, proporcionou a difusão das ações do Conselho Gestor por diversos segmentos sociais, em especial ao público jovem, identificado inclusive como um dos maiores desafios a gestão. Verifica-se atualmente a possibilidade da PEC ingressar no calendário de eventos culturais de Porto Seguro, assim como, encontra-se em apreciação pelo Conselho Gestor da APA Santo Antônio com intuito de replicá-lo também nesta unidade de conservação.

- II. O lançamento da *“pedra fundamental”* da sede da APA Caraíva/Trancoso em reunião extraordinária do Conselho Gestor (2009) pelo então Secretário de Meio Ambiente da Bahia (Sr. Juliano Matos) em área doada por empresários locais (integrantes do Conselho Gestor), em Trancoso.
- III. A mobilização por parte das entidades componentes do Conselho Gestor da APA Santo Antônio em instituir um *“centro de pesquisas e qualificação profissional”* visando estabelecer um planejamento sustentável para a APA Santo Antônio.
- IV. A implantação dos sítios eletrônicos das APAs Caraíva/Trancoso e Santo Antônio e em construção da APA Coroa Vermelha, onde são disponibilizadas informações relacionadas as unidades de conservação (Decreto de criação, Resoluções, mapas, entre outros), e sobre a gestão (Anuências Prévias, regimento interno, atas e eventos).
- V. Estabelecimento de grupos de discussão virtual constituídos atualmente por 150 assinantes da APA Caraíva/Trancoso, 46 assinantes da APA Coroa Vermelha e 115 assinantes da APA Santo Antônio, compostos por conselheiros, ex-conselheiros e importantes colaboradores. Todos os membros recebem e escrevem mensagens sem nenhuma moderação e não são descadastrados (salvo se solicitado).
- VI. A promoção da integração, nivelamento e alinhamento quanto aos procedimentos burocráticos por parte das entidades do segmento público integrantes dos colegiados, quanto às atividades e empreendimentos propostos nas APAs,

permitirem “em tempo real” apresentá-los, dirimi-los e corrigi-los, de forma ágil e principalmente, transparente.

- VII. Apresentação de atividades e/ou empreendimentos objetos de Anuência Prévia pelo órgão gestor, propostos para serem instalados nas APAs, pelos consultores/empreendedores nas reuniões dos Conselhos Gestores, aberto à análise e contribuições dos membros conselheiros, colaboradores ou moradores das APAs aos projetos apresentados, inclusive com a possibilidade de propor alterações e condicionantes.

Neste ambiente de efetiva contribuição na construção de procedimentos que se tornariam práticas comuns entre os membros conselheiros, onde cada opinião é relevante e a todos era dado o direito de se manifestarem livremente segundo suas consciências ou das entidades que represenvam, evidenciou-se que era possível haver um Conselho efetivamente participativo e funcional.

Neste contexto, destaca-se que a opção pelo compartilhamento das análises dos projetos, sugerida pelo gestor ao Conselho da APA Caraíva/Trancoso ainda durante sua formação em 2005, e reaplicada Conselhos Gestores das APAs Coroa Vermelha e Santo Antônio, quando o mesmo assumiu a gestão em 2009, como um dos motivos que contribuíram para a aprovação deste modelo de gestão participativa.

Nos opinativos colhidos neste estudo, é possível perceber que expectativas assemelhadas, colhidas dos membros conselheiros ao início da gestão convergiram para aprovação do modelo adotado, quando reavaliadas anos depois.

Deste modo, a confiança entre gestor e os três Conselhos Gestores das APAs foram construídas de maneira semelhante, adotando como preceitos elementares o direito às informações, a liberdade de expressão, divulgação e publicidade, a transparência nas ações e o respeito incontestemente às opiniões.

Por meio das exposições públicas dos projetos, tornou-se possível aos membros conselheiros conhecerem, opinarem, divulgarem e construírem propostas para aprová-los, reforma-los ou até vetá-los, se assim entendessem como não adequados, constituindo o Conselho Gestor, o palco adequado para construção desta cultura de administração participativa.

#### 4.9. Avaliando a participação nos Conselhos Gestores das APAs, sob o aspecto de apresentação, análise, discussão e encaminhamento de projetos.

A apresentação dos projetos para análise coletiva dos membros do Conselho Gestor é avaliado neste trabalho como “instrumento essencial” da percepção da efetividade da participação social frente a gestão.

Não raro participavam das reuniões diversas autoridades públicas, como por exemplo prefeitos, superintendentes, secretários entre outros, geralmente levadas por pautas que continham a análise e votações de projetos que incidiriam grandes investimentos e geração de emprego e renda.

A oportunidade de conhecer, visitar, debater e sugerir, em condições equivalentes a todos os demais partícipes, assuntos polêmicos ou não, tornou-se desde as primeiras reuniões, um enorme atrativo à presença do público às reuniões e uma importante ferramenta de gestão compartilhada.

Ainda, o estabelecimento de calendário anual para as reuniões dos Conselhos Gestores e o rigoroso respeito as pautas previamente estabelecidas, descrita inclusive no 1º Regimento Interno da APA Caraíva/Trancoso (Anexo 19), inibiam a “pressão política e de interesses” pela celeridade na emissão da Anuência Prévia, assegurando um oportuno debate democrático, que muitas vezes, não se esgotavam em apenas uma reunião.

Neste contexto, ao apurar a frequência mensal dos membros conselheiros e demais participantes às reuniões do Conselho Gestor, podemos perceber que as reuniões que continham em suas pautas as análises de processos de grandes empreendimentos ou debates sobre assuntos polêmicos (como exemplo a criação de unidades de conservação em Belmonte e Santa Cruz Cabrália) geravam públicos bastante superiores às médias de participantes<sup>33</sup> por reunião (38), daquelas cuja pauta não incluía apreciação de processos (Tabela 53).

**Tabela 53: Maiores públicos por temas de pauta.**

<i>Data</i>	<i>Pauta</i>	<i>Público *</i>	<i>APA</i>
-------------	--------------	------------------	------------

<sup>33</sup> A assinatura em listas de presenças é facultativa aos não conselheiros, colhidas por meio de voluntários ou estagiários, sendo registradas para efeito deste estudo apenas as assinaturas ali depositadas.

09.07.08	1. Apresentação condomínio residencial Itapororoca. 2. Plano de Revegetação da área de mussununga do Sr. Luís da Cabrália. 3. Apresentação cabana de praia do Dart. 4. Informações do andamentos dos projetos: a) Loteamento Central Brasil Nova Caraíva; b) Plantio de Eucalipto em Nova Caraíva; c) PRAD do Sr. João Coco. 5. Informes da 1 PEC. 6. Escolha da secretaria executiva. 7. O que houver.	114	Caraíva/Trancoso (local: Trancoso)
15.09.09	1. Apresentação da proposta de criação de unidades de conservação federais em Belmonte e Sta. Cruz Cabrália.	102	Santo Antônio (local: Belmonte)
05.11.08	1. Apresentação de “uma APA de todos nós”, com a presença do Secretário estadual de meio ambiente (Juliano Matos). 2. Apresentação sobre ordenamento territorial. 3. Informe sobre a parceria Conselho Gestor x Petrobras para a realização do circuito cultural Petrobras. 4. Escolha de 2 conselheiros para representar a APA no II encontro de Gestores da BA. 5. Formação de grupo de trabalho para revisão do Regimento Interno.	96	Caraíva/Trancoso (local: Nova Caraíva)
08.10.08	1. Apresentação da barraca de praia Bahia Bonita. 2. Apresentação das atividades desenvolvidas pelo Grupo CVC na área da APA. 3. Apresentação das atividades desenvolvidas pela entidade conselheira APRENAC. 4. Apresentação das atividades desenvolvidas pela entidade conselheira PAT-ECOSMAR. 5. Primavera Eco Cultural de Trancoso, resultados e informações do evento. 6. O que houve.	70	Caraíva/Trancoso (local: Nova Caraíva)

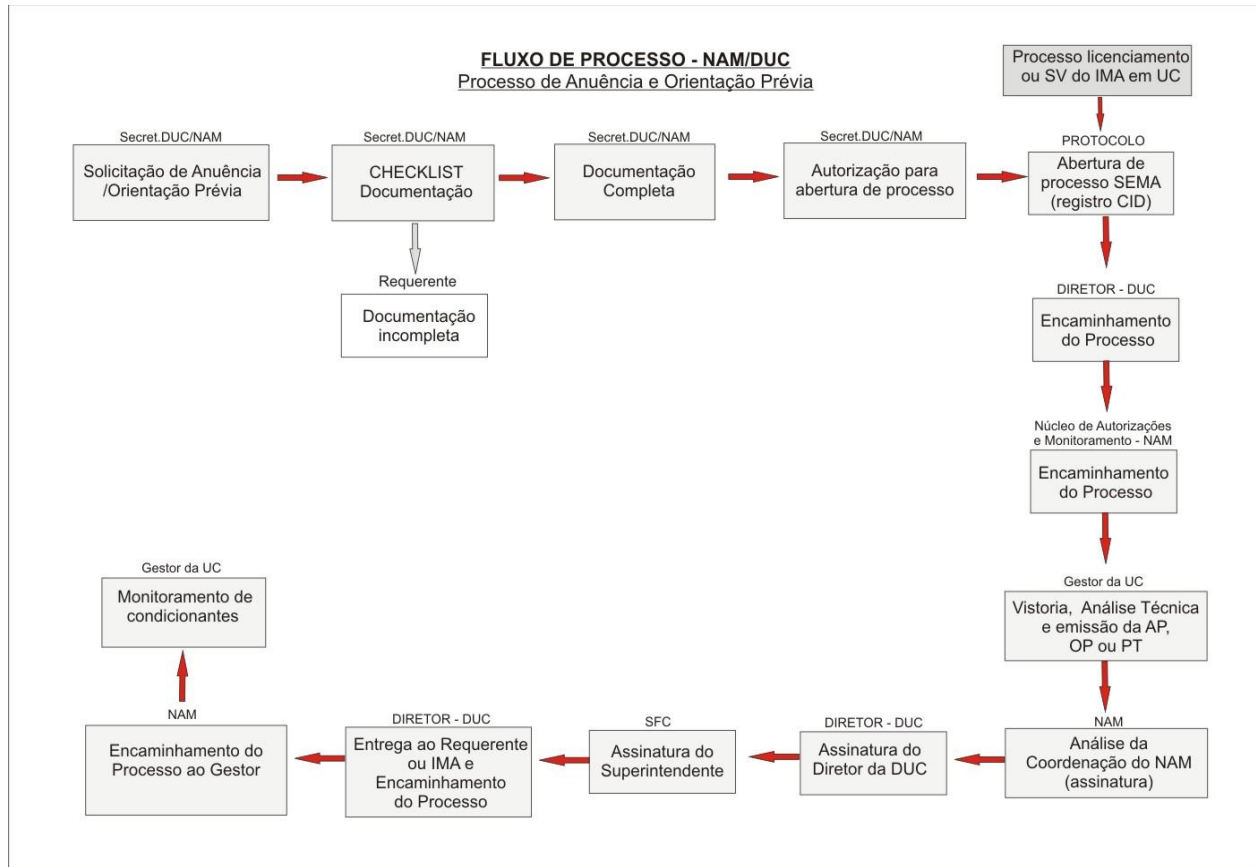
\* Conselheiros + outros.

Com base nos dados colhidos, é possível afirmar que as apresentações dos projetos previstos a ocorrer nas APAs, nas reuniões públicas dos Conselhos Gestores, constituem um eficaz instrumento de gestão participativa e co-responsável, servindo inclusive como ótimo elemento de “dissuasão” às ingerências político-institucionais que visavam principalmente dar celeridade ou assegurar a aprovação de “qualquer jeito”.

#### **4.9.1. Procedimentos para a apresentação de projetos junto aos Conselhos Gestores.**



A formação de processo por interessados em desenvolver atividades ou empreendimentos junto ao Órgão Gestor das unidades de conservação da segue o trâmite burocrático exemplificado na Figura 30.



**Figura 30 - Fluxo para formação de processos – NAM/DUC.**

Fonte: SEMA (2010).

Ao gestor/administrador responsável pela unidade de conservação, a demanda é originada a partir do encaminhamento do processo já formado pela Diretoria de Unidades de Conservação (DUC) para vistoria, análise técnica e posterior emissão da Anuência Prévia<sup>34</sup>, Orientação Prévia<sup>35</sup> ou Parecer Técnico<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Entende-se por Anuência Prévia o ato administrativo por meio do qual Órgão Gestor da Unidade de Conservação estabelece as condições para a localização, realização ou operação de empreendimentos e atividades localizados na mesma, considerando o Plano de Manejo, ou, em caso de inexistência do mesmo, as condições naturais e socioeconômicas da área em questão (Resolução CEPRAM n°3.908 de 28/12/2008).

No início da gestão frente ao Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, os projetos componentes da pauta das reuniões, eram apresentados, debatidos e votados no mesmo dia pelo Conselho, o que gerou a reclamação de alguns membros conselheiros de que não tinham tempo suficiente para conhecer adequadamente os projetos antes de votá-los, gerando insegurança nas decisões.

Atendendo a propostas dos membros conselheiros desta APA, adotou a gestão a prática de disponibilizar preliminarmente uma cópia dos projetos com pedido de Anuência da APA para dirimir eventuais dúvidas antes das reuniões, além de um “guia” aos empreendedores/consultores de como elaborar e apresentar seus empreendimentos nas reuniões dos Conselhos Gestores, visando proporcionar nestas apresentações um papel didático e esclarecedor de suas propostas.

Ao receber o processo formado na Diretoria de Unidades de Conservação (DUC), adotou como modelo de gestão o seguinte procedimento processual, em que todas as etapas precisavam ser atendidas para a efetiva conclusão do processo e posterior encaminhamento à DUC para o atendimento dos trâmites finais:

1. Recebimento de processo formado e identificação da atividade ou empreendimento em conformidade com o Plano de Manejo da unidade de conservação e as demais legislações ambientais vigentes.
2. O gestor informa aos membros conselheiros acerca dos projetos constituídos para inclusão na pauta de reunião dos Conselhos Gestores.
3. Os proponentes<sup>37</sup> encaminhavam previamente resumos técnicos dos projetos por endereço eletrônico, sendo estes repassados à apreciação dos membros dos Conselhos Gestores;

---

<sup>35</sup> Orientação Prévia é o documento de caráter informativo emitido pelo Órgão Gestor das Unidades de Conservação que contém critérios e diretrizes a respeito da localização de empreendimentos e atividades em unidades de conservação e/ou zonas de amortecimento, contemplando, dentre outros, aspectos relacionados ao Zoneamento Econômico-Ecológico e aos demais instrumentos normativos pertinentes (Idem).

<sup>36</sup> Parecer Técnico é o documento emitido pelo Órgão Gestor das Unidades de Conservação para atividades ou empreendimentos já consolidados ou implantados na unidade de conservação, visando sua efetiva regularização ou tomada de providências cabíveis (Idem).

<sup>37</sup> Entende-se como proponente os proprietários, empreendedores, consultores ou qualquer outro responsável legal pela atividade ou empreendimento sujeito a análise técnica para emissão de Anuência Prévia, Orientação Prévia ou Parecer Técnico.

4. Agenda-se uma visita de inspeção entre o gestor, o proponente e os membros conselheiros ao local do empreendimento, sempre que permissível, com despesas de transporte e alimentação dos conselheiros para esta visita técnica são de responsabilidade do proponente.
5. Havendo ausência de informações/documentos complementares pertinentes à compreensão e legalidade do empreendimento, é emitido ao proponente uma Nota de Informação de Processo (NIP) requerendo estes dados complementares dentro de um prazo estabelecido de até 30 dias.
6. Conclusa a documentação necessária, agendava-se uma data para apresentação pública do projeto na pauta das reuniões dos Conselhos Gestores.
7. A apresentação do projeto era realizada nas reuniões dos Conselhos Gestores, aberta aos membros da comunidade, reservando a todos, sempre, o direito de voz e aos membros conselheiros o direito de voz e voto conforme estabelecido no Regimento Interno.
8. Havendo necessidade de informações/documentos complementares pertinentes a compreensão dos membros conselheiros ou conclusão do projeto, a proposta é retirada de pauta e aguarda a complementação dos documentos exigíveis para futura apreciação.
9. Considerações levantadas em reunião, relativas ao empreendimento e sua área de abrangência, quando pertinentes, são incorporadas no documento de Anuência Prévia como condicionantes.
10. Havendo consenso acerca do projeto, aprova-se por aclamação dos membros conselheiros.
11. Não havendo consenso, sendo observada a titularidade do membro conselheiro, coloca-se em votação ficando “as deliberações do Plenário aprovadas por maioria simples em votos dos membros presentes, respeitando-se o quórum regimental”, conforme estabelecido no Art. 31º § 1º do 1º Regimento Interno da APA Caraíva/Trancoso (Anexo 19).
12. Os projetos aprovados têm suas execuções monitoradas através de condicionante, por entidade(s) membro(s) dos Conselhos Gestores, com estes custos também assumidos pelo empreendedor.

13. Não sendo aprovado pelas plenárias dos Conselhos Gestores, o projeto era concluso sob o formato de Parecer Técnico, sendo então encaminhado a Diretoria de Unidades de Conservação com os motivos justificados para a suspensão ou cancelamento da Anuência Prévia.
14. O resultado final era objeto de encaminhamento pelo Gestor à DUC/SEMA através de Anuência Prévia ou Parecer Técnico, e constante da Ata de Reunião.
15. Durante o período estabelecido para a realização do projeto, visando avaliar a sua execução e atendimento às condicionantes, representantes dos Conselhos Gestores eram indicados para acompanhamento e monitoramento das atividades previstas a execução do empreendimento.
16. Ao final do projeto, o proponente deveria apresentar aos Conselhos o atendimento aos parâmetros estabelecidos pelo licenciamento, sendo convalidados pela entidade monitora.

Os procedimentos acima descritos adotados desde julho de 2006 no Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, e posteriormente nas APAs Santo Antônio e Coroa Vermelha foram efetivamente oficializados nos Regimentos Internos das APAs Santo Antônio e Caraíva/Trancoso (Anexo 26) em março de 2011.

Até a presente data, não houve nenhum projeto negado pelos membros conselheiros através de votação nas reuniões plenárias dos Conselhos Gestores. Sobre este fato, é relevante ressaltar que projetos com pendência em sua formação ou pleito (ilegalidades, falta de documentação necessária, entre outros), identificados inicialmente na análise preliminar técnica da DUC/SEMA, não são colocados para apreciação e manifestação do Conselho Gestor, evitando assim qualquer desvio legal. Esta segurança jurídica pode vir a ser um dos motivos pela aprovação de todos os projetos analisados pelos membros conselheiros, ainda que estas aprovações não tenham se dado de maneira unânime para todos os projetos avaliados.

Contudo, um interessante caso de “veto” deu-se durante a apresentação de um projeto junto ao Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, para implantação de um condomínio hoteleiro/residencial às margens do Rio Caraíva, no distrito de Nova Caraíva por um grupo empresarial espanhol, cuja a proposta apresentada, mesmo estando totalmente enquadrada nos parâmetros legais da APA, colheu várias críticas por parte

dos conselheiros e moradores locais, e assim, sem sequer optar por colocar “em votação”, o grupo empresarial suspendeu nesta reunião a sua proposta, sem ter até o presente momento, reapresentado nenhuma nova proposta (Ata de Reunião, maio/2008).

Outro elemento igualmente relevante a ressaltar na apreciação e manifestação dos Conselhos Gestores sobre os projetos avaliados, refere-se aos ajustes apontados pelos conselheiros para serem incluídos ou excluídos, não poderiam desfigurar a proposta inicial, nem gerar despesas extras injustificáveis<sup>38</sup> a ser incorporadas nas condicionantes da Anuência Prévia e posteriormente no licenciamento ambiental (municipal, estadual ou federal) aonde finda-se o processo.

Destaca-se ainda que desde a sugestão até a efetiva incorporação de condicionantes nos projetos, estas eram debatidas nas reuniões dos Conselhos Gestores, de maneira coletiva e transparente, com a presença dos empreendedores/proponentes, sendo nestas acordados o tempo de execução e os custos oriundos destas condicionantes que continham, essencialmente, ajustes no projeto e/ou apoio à projetos de cunho socioambientais locais.

Exemplos destas condicionantes poderão ser apreciadas no Anexo 27, assim como um exemplo dos projetos apresentados ao Conselho Gestor para a APA Santo Antônio, promovida pela *Casas & Casas Incorporações* (Anexo 28).

#### **4.9.2. Processos constituídos sob o modelo de Gestão Compartilhada.**

O número de processos formados e protocolados na SEMA, entre os anos de 2006 à 2010, sofreram nos anos de 2009 e 2010 (quando este modelo de gestão encontrava-se implantado nas três APAs), um incremento de 43% e 48% respectivamente, em relação a média dos três anos anteriores (2006 a 2008), conforme pode ser visualizado na Figura 31.

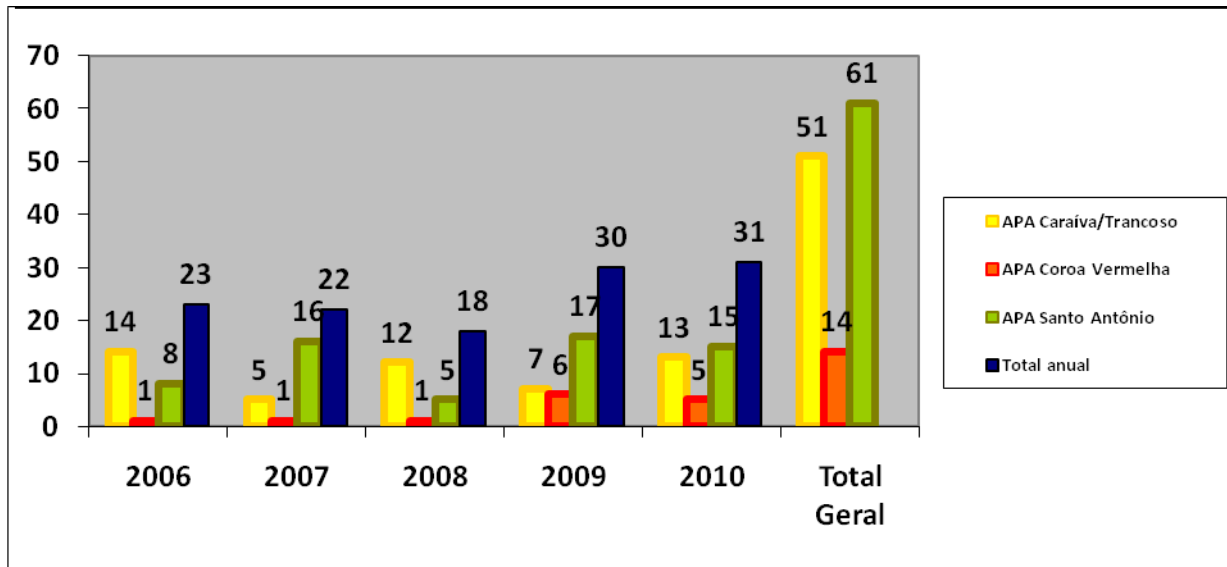
Este incremento pode ser justificado por um somatório de fatores, a saber:

1. Presença de gestor nomeado;
2. Existência de Conselho Gestor;

---

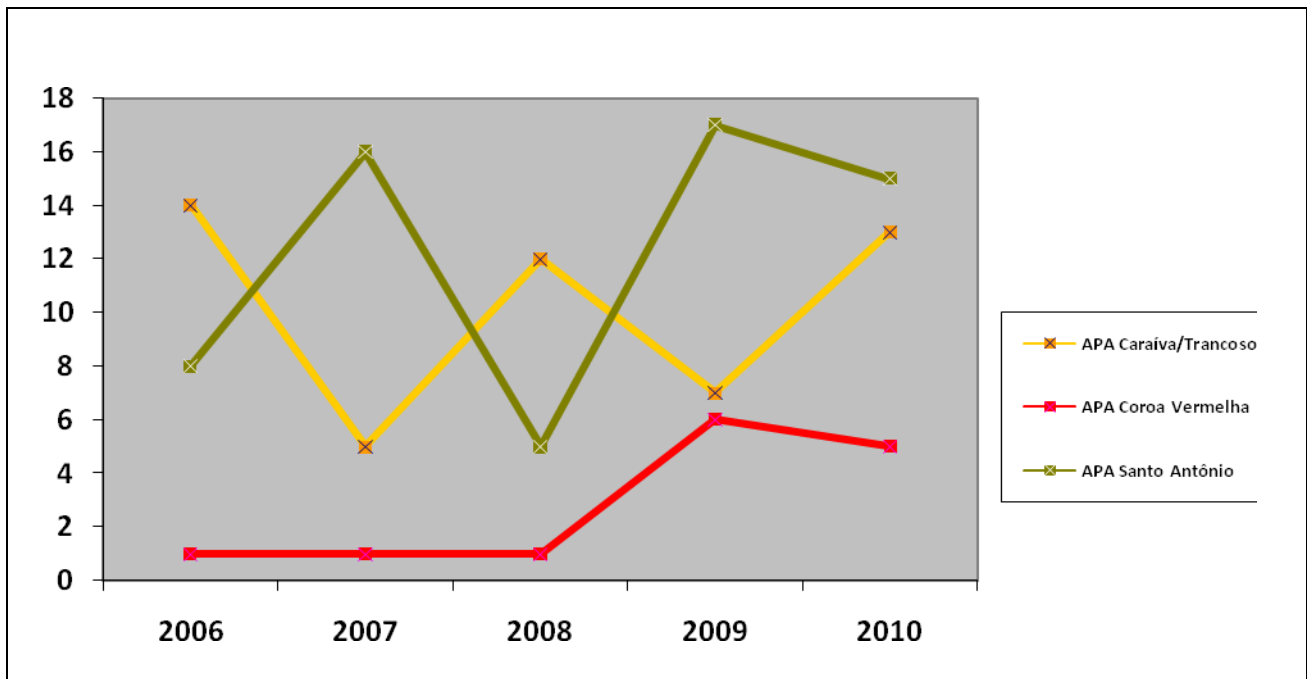
<sup>38</sup> As “despesas extras injustificáveis” acima relatadas, referem-se a solicitações de obras que oneravam de sobremaneira os custos finais do projeto ou não apresentavam efetivo interesse socioambiental às comunidades locais.

3. Procura pela adequação ambiental das propriedades e/ou empreendimentos junto a SEMA; e
4. Aumento das denúncias, vistorias e fiscalizações.



**Figura 31 - Número de processos protocolados na SEMA entre os anos de 2006 e 2010.**  
 Fonte: SEMA (2010).

Ao analisar pontualmente os processos formados (Figura 32), verifica-se um significativo aumento no número de processos na APA Santo Antônio, em especial entre o ano de 2008 e 2009 (240%), coincidente com o período em que a APA ficou sem reuniões do Conselho Gestor (2008) e com a realização de reuniões (2009) com a adoção do atual modelo de gestão.



**Figura 32 - Evolução de processos analisados nas APAs entre os anos de 2006 e 2010.**  
 Fonte: SEMA (2010).

Contudo, ao analisar o número de processos formados para a APA Caraíva/Trancoso percebe-se neste mesmo período (2008/2009) a diminuição deste número em 42%, sem que se tenha algum “elemento novo” para justificar este decréscimo (recuperado já no ano seguinte).

Quando comparados os processos formados nas três APAs, verifica-se uma alternância “para cima e para baixo” quanto ao número de processos formados nas APAs Caraíva/Trancoso e Santo Antônio a cada ano. Já na APA Coroa Vermelha, temos um aumento gradual e permanente no número de processos formados desde 2006 até 2010, atingindo seu ápice no ano de 2009 com ligeira diminuição no ano de 2010, possivelmente gerado pelo encerramento da gestão (e conseqüentemente das atividades do Conselho Gestor) em junho de 2010.

Estes processos ainda correspondem a um número ínfimo de propriedades e/ou empreendimentos que deveriam colher a anuência do órgão gestor das unidades de conservação conforme estabelecido em seus decretos de criação. Porém, o aumento gradual de empreendimentos que buscam adequar-se aos Planos de Manejos demonstram que este processo vem aumentando gradativamente a cada ano.

#### **4.9.3. Instrumento legal de consulta ao Conselho Gestor.**

Segundo a Resolução CEPRAM nº 3.908 de 28 de novembro de 2008 (Anexo 29) ficam sujeitos à Anuência Prévia do Órgão Gestor das Unidades de Conservação da Bahia as atividades ou empreendimentos licenciados no âmbito federal, estadual e municipal, situados em unidades de conservação estaduais ou nas suas zonas de amortecimento.

No que tange as atribuições do Conselho Gestor sobre a análise e emissão da Anuência Prévia, destaca-se nesta Resolução CEPRAM os seguintes artigos:

Art. 10 - O Órgão Gestor das unidades de conservação do Estado **deverá dar conhecimento** ao Conselho Gestor de todos os processos de Anuência Prévia da respectiva unidade de conservação.

Parágrafo único - **Conselho Gestor deverá ser consultado** pelo Órgão Gestor das unidades de conservação nos processos das atividades ou empreendimentos sujeitos ao Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto de Meio Ambiente - EIA/RIMA, bem como naqueles que forem avocados pelo Conselho Gestor ou por sua Câmara Técnica (grifo nosso).

Logo, dar conhecimento aos Conselhos Gestores dos processos que tramitam dentro da estrutura administrativa do Órgão Gestor das unidades de conservação e consultá-los, são obrigações estabelecidas nesta Resolução CEPRAM e portanto, objeto de cumprimento.

No tocante a legitimidade das condicionantes vinculadas ao processo de licenciamento das atividades ou empreendimentos inseridos nas unidades de conservação, quando propostas, encontram amparo legal nesta Resolução CEPRAM em seu Art. 9º:

As recomendações apresentadas na Anuência Prévia deverão ser consideradas quando da análise do empreendimento ou atividade para efeito de incorporação aos condicionantes da licença ambiental. (Redação conforme a Lei nº 10.431/2006, art. 47, Parágrafo único).

Percebe-se assim que a consulta ao Conselho Gestor para emissão das Anuências Prévias pelo Órgão Gestor das Unidades de Conservação, não restringe-se a uma opção do gestor, mas uma exigência legal, desconsiderada pelo quadro dirigente e desta forma, um instrumento pouco adotado (e por vezes condenado) dentro da SEMA/DUC.



Cabe ressaltar que até a presente data, todos os custos para a formação, vistoria e emissão final da Anuência Prévia dos processos, tramitam pelo Órgão Gestor do Estado de forma totalmente gratuita aos empreendedores – um ônus para a sociedade – mas que por outro lado, facilita a procura voluntária para a formação destes processos.

#### **4.10. Resultados obtidos.**

O modelo de análise processual coletiva através de exposição pública em reuniões dos Conselhos Gestores geraram como resultados, os seguintes aspectos positivos:

- I. Aos empreendedores/proprietários: Transparência e publicidade da proposta, possibilitando a incorporação de sugestões que aperfeiçoavam o projeto com ganhos qualitativos, em especial aos aspectos sociais.
- II. Aos consultores e demais profissionais vinculados às diversas áreas de atuação (advogados, geógrafos, biólogos, arquitetos, engenheiros, entre outros): Interessante incremento no mercado destes profissionais além de gerar projetos elaborados com qualidade e responsabilidade técnica e legal.
- III. Aos membros conselheiros e demais atores sociais locais: A inserção efetiva na construção e aperfeiçoamento do processo licenciatório, aprimorando projetos e decidindo sobre estes, contextualizados sob as premissas de sustentabilidade preconizadas nestes espaços protegidos.
- IV. Aos diversos segmentos de imprensa em especial a mídia local: Colher informações qualificadas relacionadas aos empreendimentos, divulgando-as com clareza suas implicações a sociedade.
- V. Aos representantes dos órgãos públicos: Agilidade no processo de análise, vistoria e fiscalização.
- VI. A gestão e ao gestor: Transparência da gestão e incorporação de diversas contribuições e expertises à gestão, de forma participativa através da delegação da decisão ao coletivo após consulta (inibindo inclusive pressões políticas sobre projetos e demais interesses), condicionando melhorias socioambientais e recursos econômicos as atividades da unidade de conservação.
- VII. Ao meio ambiente e demais interesses difusos, ao assegurar o fiel cumprimento do Plano de Manejo, através do planejamento e monitoramento das atividades.

Como aspectos “negativos” à adoção deste modelo podemos citar o aumento dos custos dos empreendedores decorrentes da demanda de participação dos membros conselheiros (nas vistorias, grupos técnicos e reuniões), e pela incorporação de condicionantes e monitoramento aos empreendimentos.

Para minimizar estes custos, adotou-se a gestão vistorias conjuntas em diversos empreendimentos em uma mesma data e as reuniões dos grupos de trabalho coincidentes às datas das reuniões do Conselho Gestor.

Outro aspecto negativo poderá ser imputado ao tempo despreendido entre a análise e conclusão dos processos, em virtude do trâmite requerido para análise junto aos Conselhos Gestores.

Visando proporcionar ao empreendedor uma posição conclusiva do Órgão Gestor pela Unidade de Conservação se pronunciar conclusivamente, a SEMA/DUC estabeleceu o prazo limite de 90 dias para recebimento, vistoria, análise e deferimento (ou não) aos processos através da Resolução do CEPRAM nº 3.908 de 28/11/2008 (Anexo 29).

Neste sentido, conforme visualizado na Tabela 54, constata-se que o tempo médio apurado entre a formação do processo em Salvador e a conclusão do mesmo ficou em 86 dias (**abaixo do prazo limite estabelecido pela Resolução CEPRAM) e compatível com os procedimentos previstos de apreciação pelo Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, segundo seu Regimento Interno. Ainda, compreendendo os procedimentos adotados pela gestão e sua relevância, anteciparam os empreendedores/consultores à apresentação de seus projetos ao colegiado, ajustando-os (se necessário) antes mesmo de finalizá-los para protocolar junto ao órgão gestor, assegurando um rápido deferimento.**

**Tabela 54 – Tempo médio (em dias) entre o protocolo e conclusão dos processos.**

APA/ano	2006	2007	2008	2009	2010
Santo Antônio	nd	nd	nd	108	91
Caraíva/Trancoso	62	122	70	69	95
Coroa Vermelha	nd	nd	nd	82	84
Tempo médio (dias)	62	122	70	86	90

Obs: nd – dados não conhecidos.

Fonte: SEMA.

Percebe-se na Tabela 54 que mesmo após assumir os três Conselhos Gestores das APAs (Janeiro de 2009), os prazos para análise e conclusão dos processos mantiveram-se dentro dos prazos limites. Há de ressaltar ainda, que parte significativa da “demora” na emissão do parecer conclusivo deve-se ao atraso na complementação de informações ou documentos solicitados aos empreendedores/consultores, ou então na correção e ajustes nos projetos.

Quanto ao perfil dos processos formados para implantação nas APAs do Descobrimento, constata-se 64% destes são representados pelos complexos hoteleiros/residenciais, 17% por redes de eletrificação rural e 19% pelos demais empreendimentos. Exemplos destes, realizados na APA Caraíva/Trancoso entre os anos de 2006 e julho de 2009 encontram-se discriminados na Tabela 55.

**Tabela 55: Processos emitidos na APA Caraíva/Trancoso entre 2006 e julho/2009.**

Solicitante	Protocolo (Salvador)	Data (Conclusão)	Tempo (dias)	Condicionantes incorporadas	Projeto
COELBA S.A	16/01/06	08/02/06	22	Sim	Eletrificação subterrânea de Caraíva
Central Brasil Combustível Ltda.	13/03/06	20/03/06	7	Não	Posto de Combustível
Telebahia Celular S.A	05/05/06	20/05/06	15	Não	Estação Rádio-base no Outeiro das brisas
Jerônimo Lizardo Gomes de Lima	13/03/06	19/06/06	96	Não	Plantio de 75ha de eucalipto
SPE Porto Livre Emp. Imobiliários Ltda. (Txai Resort)	26/01/06	24/07/06	184	Sim.	Hotel
COELBA S.A	31/08/06	11/10/06	41	Não	Eletrif. Juacema
COELBA S.A	31/08/06	11/10/06	41	Não	Eletrif. Faz. Xanadu/liberdade

**Tabela 55: Processos emitidos na APA Caraíva/Trancoso entre 2006 e julho/2009.**

Solicitante	Protocolo (Salvador)	Data (Conclusão)	Tempo (dias)	Condicionantes incorporadas	Projeto
SET Const.e Empreendim.Ltda	03/10/06	18/10/06	15	Sim	Condomínio Residencial (Faz. Calá)
COELBA S.A	24/10/06	16/11/06	22	Não	Reforma na linha Trancoso-Itaporanga-Caraíva
COELBA S.A	16/11/06	29/03/07	123	Sim	Eletrif. Aldeia Barra Velha
Sérgio Luiz Milanez	29/11/06	21/05/07	201	Sim	Extração de eucalipto já implantado
Jacuman Incorporações e Particip. Ltda	23/03/07	09/05/07	43	Sim	Condomínio/hotel praia de Jacuman
Coelba SA	24/01/07	19/07/07	175	Sim	Eletrificação rural Sapirara/gravatá
Coelba SA	06/06/07	22/11/07	178	Sim	Eletrif. Rio Chato (Itaporanga)
Coelba SA	21/08/07	22/11/07	91	Sim	Eletrif. Nova Caraíva
SPE Porto Livre Emp. Imob.Ltda	23/03/06	12/03/08	720 *	Sim	Condomínio Altos de Trancoso
Gaia Emp. Imobiliários Ltda	03/07/08	25/08/08	52	Sim	Condomínio Residencial
Central Brasil Ltda	24/04/08	25/08/08	121	Sim	Condomínio Residencial
Central Brasil Ltda	24/04/08	03/09/08	128	Sim	Silvicultura de eucalipto já implantada
Daniel Andrade Santiago	14/05/08	24/07/08	40	Sim	Casa Unidomiciliar
Atlântida Eng. e Empreendimentos	27/08/08	29/08/08	2 **	Sim	Condomínio Residencial
Deodato Bomfim Costa	19/08/08	10/10/08	51	Sim	Barraca de praia
José Roberto Marinho	19/08/08	10/10/08	51	Sim	Casa Unidomiciliar
Jean Philippe A.A. Thierry	05/11/08	31/03/09	120	Sim	Casa Unidomiciliar
Africatur Emp. Imobiliários Ltda	17/03/09	31/03/09	14 **	Sim	Casa Unidomiciliar
Villas de Itaquena	24/03/09	25/05/09	60	Sim	Condomínio Residencial

\* O longo tempo de duração deste projeto para emissão de parecer final deveu-se ao empreendedor ter interrompido o processo de análise por quase dois anos, desarquivando-o posteriormente com o mesmo número de processo.

\*\* Alguns empreendimentos somente formaram seus processos após a apresentação no Conselho Gestor, assim, diminuía o tempo de permanência destes processos com o gestor.

**Percebe-se na Tabela 55 que após o ano de 2007 a incorporação** de condicionantes nas Anuências ou Pareceres tornaram-se frequentes. Antes deste período, a propositura de condicionantes não eram bem vistas pela SFC/SEMA, sob o argumento de onerar os projetos.

**Com base nos levantamentos realizados, é possível concluir que a análise de projetos por parte do Conselho Gestor não tem gerado atraso no fluxo processual e assim, em emissões de Anuências ou Pareceres posteriores aos prazos estabelecidos pela Resolução CEPRAM de “pronunciar conclusivamente no prazo de 45 dias, prorrogável por igual período”. Deste modo, não pode ser considerada verdadeiras as ilações de que a apreciação de projetos através destes colegiados atrasam os projetos, inviabilizando-os.**

Os resultados do referido modelo de gestão serão abordados com: o segmento empresarial e proprietários rurais; os elaboradores de projetos e consultores, a imprensa local e regional; os órgãos públicos e a sociedade civil organizada e comunidades.

#### I. Segmento Empresarial e Proprietários Rurais.

A apresentação dos empreendimentos às entidades componentes dos Conselhos Gestores e demais participantes, pode ser creditada inicialmente como ‘mais um’ elemento burocrático aos empreendedores/investidores, o que gera perda de competitividade e ampliação de seus custos.

Porém, ao analisar as atas das reuniões dos Conselhos Gestores das APAs, vimos, divergindo do que se supõe, há depoimentos relevantes da importância da apreciação coletiva do projeto e aprovação dos Conselhos Gestores, por parte dos empreendedores, que por vezes utilizavam a aprovação de seus projetos junto a este colegiado como um “importante reconhecimento” ao seu negócio.

Um exemplo desta aprovação pode ser observado no opinativo do Sr. Pedro Bocca (Mensagem eletrônica encaminhada ao gestor em 04.08.2010) sobre a apreciação pelo Conselho Gestor dos empreendimentos:

“Eu acredito que a aprovação de um Conselho Gestor de uma APA é uma chancela importante para um Empreendimento. Mesmo as pessoas mais leigas e desligadas, ou pouco conhecedoras do assunto, percebem logo que uma aprovação em um órgão ambiental, em um órgão colegiado de gestão de uma reserva ou área de proteção, é uma certificação, é uma garantia de qualidade.

Então, quando um empreendedor se alinha com as restrições, adequa seu projeto aos parâmetros e limites impostos, isso passa a ter um valor maior de mercado, pois agrega um valor ambiental, uma componente de preservação à propriedade do cliente.

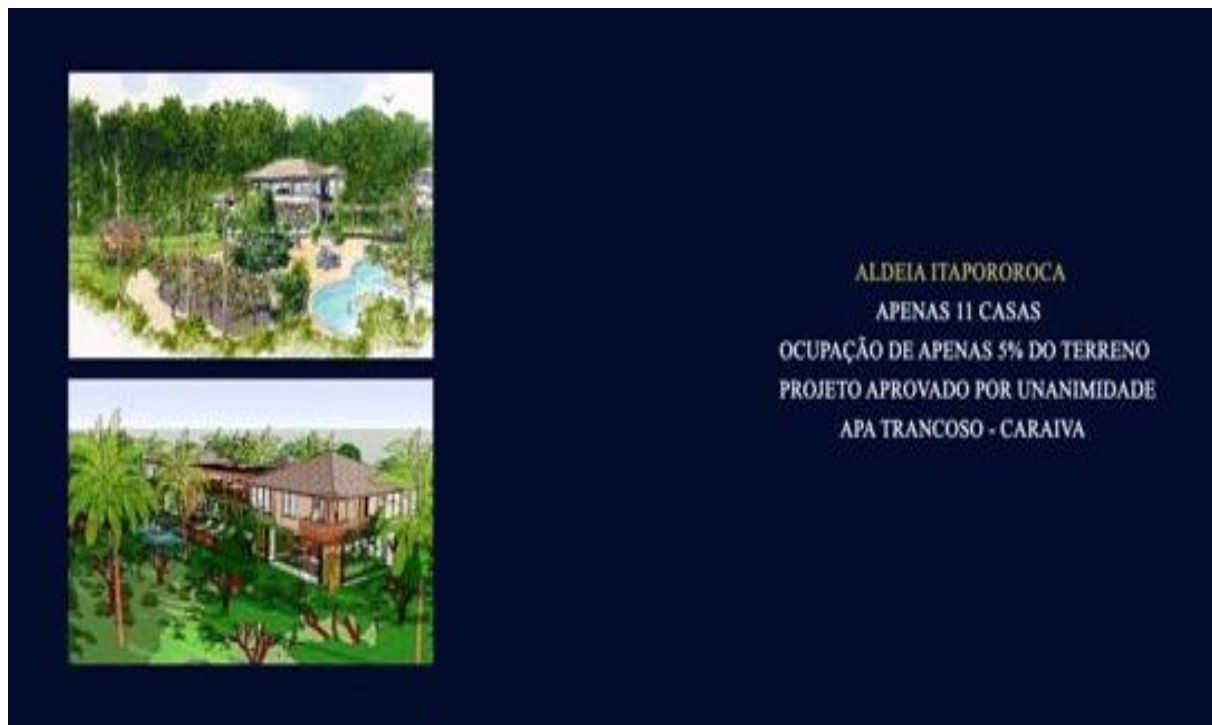
Cada vez mais pessoas percebem isto, dão valor e se dispõem a pagar um pouco mais por isto. Isto, no meu ponto de vista, tende a melhorar os projetos, o relacionamento com os órgãos ambientais, um maior cumprimento da lei, onde "a grande esperteza" é cumprir a lei, usar isto a seu favor, agregar este diferencial ao seu produto e mostra para o cliente o que ele está comprando.

Neste contexto, um Conselho Gestor tem mais este significado e passa a ser um elemento certificador de qualidade, etc.”

O projeto foi inicialmente idealizado para conter doze casas e ocupando 6% da área total do terreno. Contudo, este parâmetro apesar de estar adequado aos índices de ocupação de 15% da área - permissível pelo Plano Diretor Urbano de Porto Seguro - ultrapassava ao índice estabelecido no Zoneamento Ecológico-Econômico da APA Caraíva/Trancoso (de 5% para a área). Assim, o projeto foi refeito para conter onze casas, adequando-o assim aos parâmetros mais restritivos do ZEE da APA além de outros ajustes como a redução da supressão de vegetação inicialmente prevista em meio hectare para 30 árvores ‘comprometidas por cupins’. O projeto foi reapresentado para apreciação e votação após três reuniões do Conselho Gestor da APA em 06/08/2008 onde este empreendimento foi aprovado pela unanimidade dos membros conselheiros presentes e exarado sua Anuência Prévia (Anexo 27).

A diminuição no número previsto de casas, foi economicamente compensada a princípio, com o aumento do valor venal de cada residência, conforme descrito pelo empreendedor Pedro Bocca: *“agora adequado aos parâmetros e limites impostos, passando a ter um valor maior de mercado, pois agrega um valor ambiental, um componente de preservação à propriedade do cliente”*.

O fato do empreendimento ter “sido aprovado por unanimidade do Conselho Gestor” foi utilizado como diferencial no portfólio de venda de sua empresa, acerca de um conjunto residencial incluso na APA Caraíva/Trancoso, conforme visualizado na Figura 33.



**Figura 33 - Portfólio de empreendimento inserido na APA, aprovado por unanimidade do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso.**

O modelo de gestão em curso nos Conselhos Gestores da Costa do Descobrimento instigou o interesse da empresa Interage Engenharia e Gerenciamento Ltda. em compor o Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso, na qualidade de entidade do segmento empresarial, em 2010, tendo como um dos sócios o senhor Pedro Bocca. Este empresário justificou seu interesse pelo “*importante equilíbrio de opiniões, formas de ver as coisas e o debate geral*”, pelo Conselho, ressaltando que seu objetivo “*com bom senso, encontrar soluções corretas para os impasses, enfim, desenvolver sem degradar, com sustentabilidade*”. A sua escolha como representante do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso para o biênio 2010-2012, foi ratificada em Assembléia específica, homologada em Diário Oficial (Anexo 7).

A participação do segmento empresarial na composição dos Conselhos Gestores das unidades de conservação da Bahia tornou-se obrigatória a partir da Instrução Normativa 01/2010 (Anexo 5), porém, anteriormente, nas três APAs da Costa do Descobrimento, o segmento empresarial já se fazia presente conforme estabelecido no SNUC, contudo, esta representatividade não correspondia a 1/3 do total de entidades conselheiras.

Outro elemento a ser avaliado através do ingresso e participação do segmento empresarial nos Conselhos Gestores, percebe-se na nova postura dos empreendedores, que procuravam adequar suas propostas às sugestões dos Conselhos, corrigir eventuais equívocos presentes nos projetos e produzir benefícios sociais às comunidades atingidas.

Desta mesma forma, empreendedores que tiveram seus projetos apreciados e aprovados junto aos Conselhos Gestores, começam a requerer junto aos órgãos públicos e a outros empreendedores de “que se submetam ao mesmo tratamento”, ou em outras palavras, que sejam igualmente analisados, aprovados e licenciados, conforme o Plano de Manejo da APA e as regras gerais estabelecidas.

Assim, temos o segmento empresarial atuando em conjunto com a gestão para que os bons empreendimentos/projetos sejam implantados nestas áreas, contribuindo no controle e fiscalização e evitando a “competição predatória”, que gera a curto/médio prazo, diminuição de investimentos e piora na qualidade socioambiental local.

Porém, alguns problemas também foram identificados em especial com relação à alguns “vícios” nas apresentações de seus projetos nas reuniões dos Conselhos Gestores, tais como:

- ✓ Vincular a aprovação destes como solução para a “erradicação da pobreza local” e “geração de empregos suficientes às demandas”. Para obter apoio imediato às suas propostas, estes discursos “apelativos” eram frequentemente utilizados com intuito de tornar suas propostas “atraentes” às comunidades locais.
- ✓ Usar falsos argumentos como que as áreas serão “invadidas” formando “favelas no local” acaso não seja aprovada suas propostas empreendedoras.



Ainda neste contexto, o autor colheu outros depoimentos nos cinco anos que conduziu a gestão das APAs, que retratam os desafios à implantação de uma efetiva gestão participativa e cidadã, tais como:

- *“Energia elétrica para as aldeias indígenas? Para que os índios querem energia?”*
- *“Temos muito atenção com a comunidade indígena, ora e vez um trabalha para mim e até já batizei alguns indiozinhos.”*
- *“Se nosso empreendimento não for autorizado, em breve esta região será tomado por favelas e invasões.”*
- *“Semana passada estava jantando com o Governador que já aprovou nosso projeto.”*

Estes problemas identificados, remetem aos conflitos de interesse entre aqueles que dispõem de recursos financeiros das comunidades locais envolvidas na gestão, igualmente ressaltados por GOHN (2001), AVRITZER (2003), LOUREIRO (2007) e LÜCHUMAN (2007), cuja concepção de “dominação política, social, financeira e intelectual” percebida na postura de parte dos integrantes do segmento empresarial/proprietários rurais, intrinsecamente relacionado aos modelos tradicionalmente estabelecidos, em especial no regime capitalista em vigor, com relação ao reconhecimento e interação plena ao formato da gestão cidadã compartilhada.

Como contrapartida socioambiental aos empreendedores adotou os Conselhos a inclusão de condicionantes aos projetos aprovados como a obrigatoriedade de capacitação da mão de obra a ser utilizada nos empreendimentos, (inclusive quanto às questões ambientais), assim como a opção preferencial de contratação de mão de obra local, sempre que possível.

## II. Elaboradores de projetos e Consultores.

A obrigatoriedade das apresentações dos projetos aos membros conselheiros das APAs possibilitou que estes ganhassem em qualidade técnica e amparo legal. Antes da adoção destes procedimentos, alguns processos eram formados sem informações mínimas para análise. Houve inclusive solicitações de Orientações e Anuências Prévias cuja documentação apresentada resumia-se a “apenas uma folha de rosto e um mapa”,

sem nenhum detalhamento do que se pretendia empreender e nem das informações que ensejavam colher.

Neste sentido, a formação de processos através de profissionais qualificados, contribui sobremaneira a adequação do empreendimento aos preceitos legais requeríveis.

Muito além de meros profissionais contratados, os consultores (geralmente residentes na região das APAs) por vezes atuam como responsáveis legais dos proprietários junto aos projetos apresentados assumindo compromissos que auxiliam no cumprimento das imposições legais, facilitando e também minimizando, de certa forma, o papel fiscalizatório do agente público.

Ainda neste contexto, até como opção de negócio, os consultores atuam junto aos empreendedores/proprietários na promoção da adequação ambiental de suas propriedades/negócios, ofertando seus serviços, contratando e trazendo novos profissionais à região, e conseqüentemente, contribuindo para que novos projetos sejam protocolados junto ao órgão gestor da APA.

Forma-se assim um ciclo virtuoso entre proprietários, órgão gestor e sociedade, com pré-análise dos projetos através de profissionais da área (consultores).

Os projetos apresentados publicamente nas reuniões dos Conselhos Gestores das APAs, possibilitaram criar canais diretos de interlocução entre os empreendedores/consultores e os demais atores sociais (e/ou conselheiros), permitindo formatar importantes e permanente interatividade entre as partes, inclusive produzindo confiança e respeito do profissional com os membros conselheiros e vice-versa, possibilitando incluir propostas bastante interessantes aos projetos analisados.

Para se chegar a este patamar de interação, contudo, foi necessário racionalizar os desconfortos demonstrados por alguns consultores quando informados sobre a necessidade de apresentar os projetos aos Conselhos Gestores, em expô-los publicamente, sinalizando despreparo para conduzir a referida apresentação, sendo percebido ainda uma inquietude relacionada ao tempo de análise, possíveis adiamentos (visando assegurar maiores esclarecimentos) até a aprovação final do projeto, conforme exposto por um consultor ao declarar: *“é chato chegar para o empreendedor e dizer que ainda não foi apreciado (o projeto), mas também acha melhor deixar para a próxima*

*reunião para assim fazer os ajustes solicitados e os conselheiros poderão votar com mais clareza”* (extraído da ata de 12/12/2007, da APA Caraíva/Trancoso).

Assim como percebido no segmento empresarial/proprietários rurais, alguns consultores tendem a desqualificar a compreensão que os técnicos (assim como dos não-técnicos) possuem sobre “suas especialidades” (como estes se qualificam), por vezes apresentando de maneira impositiva sua proposta, inviabilizando assim a qualquer menção de mudanças aos projetos, como exemplo: *“Não podemos mudar nada no projeto, qualquer mudança inviabiliza o negócio todo e assim a região não será beneficiada com o nosso projeto”*.

Felizmente porém, a postura ‘irreparável’ que alguns consultores buscavam conferir aos seus projetos, vem sendo bastante criticada pelas entidades conselheiras (públicas e privadas). Sendo convertidas atualmente para apresentações sugestivas e abertas a colher opinativos, adaptando-os, na medida do possível, à sua proposta final, de maneira participativa e eficiente, ‘conquistando’ assim de maneira honesta e respeitosa, o apoio público e institucional ao projeto.

### III. Imprensa local e regional.

Para a construção de uma gestão efetivamente participativa é preciso assegurar a todos informação e capacitação para a melhor compreensão das ações e consequências.

A participação com assimetria informacional não permite que se concretize a perspectiva de diálogo e troca entre os representantes da sociedade e os entes públicos. Assim, o papel da imprensa na divulgação das pautas, na colheita das demandas sociais e também nas discussões tratadas nos eventos da gestão, em especial às reuniões do Conselho Gestor, mostrou-se muito relevante.

Para ampliar o canal de divulgação das ações da gestão, adotou-se um sistema de mala direta para mais de um mil endereços eletrônicos (destes, cerca de vinte para jornais local/regional e outras mídias), com convites para as reuniões e assuntos relacionados, informando-os regularmente sobre eventos e reuniões, além das atualizações nos sítios eletrônicos das APAs da Costa do Descobrimento (Anexo 30).

A divulgação das ações dos Conselhos Gestores são deste modo, reproduzidos por alguns meios de comunicação local (Anexo 31 - notícias da APA em jornais locais), com informações colhidas nas próprias reuniões e divulgadas no formato de *releases* ou apenas com a divulgação da reunião, local e da pauta, sem que tenha havido nenhum pagamento para divulgação das matérias.

#### IV. Órgãos Públicos.

As apresentações frente a um colegiado composto por diversas entidades públicas, facilita que eventuais dúvidas sejam esclarecidas de imediato e para todos, permitindo que sejam propostos os ajustes necessários para que os projetos transcorram de forma célere e transparente (um importante pré-requisito ensejável por todos os segmentos, e em especial ao segmento público).

Um formato similar de análise conjunta de projetos pelas entidades públicas foi adotado pelo Estado da Bahia no ano de 2001, através da construção das “Casas de Meio Ambiente”, centralizando em um só lugar todos os órgãos ambientais da Bahia: Instituto de Meio Ambiente (IMA), Instituto de Gestão das Águas e do Clima (INGA) e as Superintendências da SEMA, voltado a prestar melhor atendimento ao cidadão (SAC Ambiental<sup>39</sup>).

Através das reuniões do Conselho Gestor, foi possível construir ações conjuntas dos órgãos públicos (municipal, estadual e federal), que possibilitaram a formação de agendas comuns como campanhas de vistorias e fiscalizações, além da troca de informações e outras ações acordadas entre os órgãos, tornando-os mais ágeis e eficientes.

Apesar dos benefícios sinalizados pelo modelo de gestão compartilhado, a gestão da APA Caraíva/Trancoso encontrou dificuldades para construir parcerias, mais especificamente com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro, em virtude das ingerências políticas frente à gestão, sobretudo quanto à ‘autonomia’

---

<sup>39</sup> SAC ou Serviço de Atendimento ao Cidadão foi criado em em 2004 com o objetivo de disponibilizar atendimento integrado ao cidadão, visando melhorar e agilizar a prestação dos serviços ambientais pois promove ações para esclarecimento e de mobilização da população para a preservação do meio ambiente. Iniciativa que possibilita a redução progressiva dos investimentos em ações corretivas decorrentes da utilização inadequada e desordenada dos recursos naturais. (Fonte: SEMA, 2010).

proporcionada ao Conselho Gestor, que por reiterada vezes, criticavam explicitamente às políticas ambientais municipais.

Estas divergências ficam evidentes quando constatamos que entre os anos de 2005 à 2010, das 53 reuniões do Conselho Gestor em que registra-se a presença desta secretaria em mais de 90% destas, apenas em cinco reuniões contou com a participação do Secretário Municipal de Meio Ambiente de Porto Seguro, contrastando com a presença constante de outros Secretários municipais às reuniões deste colegiado, destacando entre estes, os Secretários de Infra-Estrutura e Litoral Sul.

Cabe contudo considerar que, mesmo com divergências explicitadas, várias ações foram realizadas de maneira conjunta e eficiente entre a gestão e o município, como por exemplo a cessão de sala para instalação da sede local da APA, ações de fiscalização às denúncias recebidas entre outras.

Já às APAs Santo Antônio e Coroa Vermelha não encontraram nenhuma dificuldade para construir e efetivar parcerias profícuas entre a gestão das unidades de conservação e as Prefeituras municipais de Belmonte e Santa Cruz Cabrália. Com certa frequência, às reuniões da APA Santo Antônio contava com a presença do Prefeito Municipal de Belmonte não apenas momentaneamente, mas participe de toda a reunião, além das presenças constantes de todos os secretários municipais componentes do Conselho (quer sejam de Belmonte como de Cabrália).

#### V. Sociedade Civil Organizada e Comunidades.

A apreciação das propostas de atividades e/ou empreendimentos previstos de ocorrer nas unidades de conservação, por parte do Conselho Gestor, asseguravam ao segmento socioambiental atuar conjuntamente com os órgãos de licenciamento (assim como os demais integrantes deste colegiado), no planejamento das ações minimizadores dos impactos (ou maximizadora dos benefícios) gerados, oportunizando transparência e eficiência nos resultados esperados.

No que tange o planejamento coletivo (BROSE e GOMES, 2005, p. 01) assinala que “não adianta oferecer a comunidade a participação no planejamento das ações, se não envolvermos a mesma comunidade na realização do estudo e diagnóstico da sua situação”.

Neste sentido, a gestão mostrou-se eficiente ao incluir continuamente as comunidades, representadas ou não no Conselho Gestor, no planejamento e encaminhamento de suas demandas.

Como exemplo, pode-se citar as ações realizadas para o envolvimento da comunidade de Itaporanga nos estudos de acessibilidade desta comunidade à praia, reivindicação recorrente daquela comunidade aos órgãos públicos, desde que a ponte de madeira que os atendia ruiu em 2004. Em 2008, como parte de condicionantes a um empreendimento residencial/hoteleiro vizinho ao distrito de Itaporanga, um pequeno recurso foi aplicado na contratação de um diagnóstico participativo com a comunidade local, visando indicar opções alternativas de acesso à praia por parte desta comunidade, visto que o acesso anterior não poderia mais ser restaurado por atravessar um Refúgio de Vida Silvestre Federal (dos Frades) recém criado. Ao final deste diagnóstico, realizado por uma organização local (e também conselheira da APA: Projeto Amiga Tartaruga-Ecosmar), foi feita uma apresentação em reunião do Conselho Gestor naquela comunidade que apresentou as alternativas viáveis e ao final, foi indicada e aprovada uma rota de acesso, cuja permissão final à execução da obra, cabia a gerência do Refúgio/ICMBio, que ainda não foi aprovado, sob a alegação que esta unidade de conservação ainda não possui um Plano de Manejo aprovado.

Outro exemplo da participação de membros das comunidades no planejamento do território da APA (e portanto, nos projetos ali pretendidos), ocorreu quando da apresentação de um condomínio residencial/hoteleiro em reunião do Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso em setembro de 2008. Nesta oportunidade, um morador local questionou ao responsável técnico do projeto sobre “qual seria a quantidade prevista de pessoas que viriam a usar o restaurante proposto no projeto”, salientando que com base nesta informação, seria possível “planejar e controlar o número de moradores e outros usuários (assim como de veículos) na região”, evitando assim danos ambientais aquela região bastante preservada. Solicitou ainda que “fique registrado no projeto em questão, generalizando a todos os demais projetos que venham a ser apresentados, que não se pode aprová-los sem que essas informações estejam contidas no projeto”.

Ao final desta reunião, ficou acordado entre as partes e estabelecido em condicionante, um limite pré-definido de ocupação ao restaurante.

A premissa da análise e aprovação compartilhada dos projetos, entre o gestor e o Conselho ao qual este encontra-se inserido, portanto, parte integrante de um coletivo, ficou evidenciado em depoimento do gestor, quando recém nomeado para a APA Caraíva/Trancoso, em reunião do Conselho ainda em formação (em 14/06/2005 - quando a APA completava 12 anos de criação). Nesta reunião, o gestor fora questionado pelos participantes se “todas as licenças, mesmo aquelas que tratem de uma simples construção, seriam objeto de referendo do Conselho”. Em resposta, informou:

*“que é da competência do Conselho analisar todos os processos que cheguem, mesmo os menores, uma vez que isto vai dar transparência às ações e anuências emitidas e servirá de garantia ao empreendedor, do reconhecimento por parte dos membros, das ações pretendidas.”*

Este mesmo critério foi adotado frente à gestão das APAs Santo Antônio e Coroa Vermelha, no início da gestão em 2009.

Como resultado, vimos na reunião da APA Santo Antônio, ocorrida em 07 de novembro de 2010, o depoimento do conselheiro representante da Associação da Cidadania e Transparência da Terra Mãe (ACTTM) acerca do procedimento de análise e deliberação de um projeto que solicitava a Anuência para um plantio comercial (aroeira *sp*), apresentado no Conselho Gestor (conforme consta em Ata):

*“que a gestão em curso era exemplo de gestão participativa onde aquele era o momento de propor soluções para conflitos, exemplificou que solicitou vistas de um projeto em pauta e pode vistoriar o empreendimento e em companhia de biólogos e botânicos, propor encaminhamentos para melhorar o projeto.”*

## 5. CONCLUSÕES

Este capítulo é dedicado às conclusões finais acerca do modelo adotado na Bahia para a criação de unidades de conservação e nelas, os instrumentos para gestão com destaque a efetividade da participação social no desenho institucional proposto de uma gestão participativa e cidadã.

Realizamos uma reflexão a partir de um estudo de caso sobre a estrutura e funcionamento dos Conselhos Gestores de Áreas de Proteção Ambiental (APAs), inseridas na Costa do Descobrimento/Bahia, inicialmente implantado na APA Caraíva/Trancoso (em 2005) e posteriormente replicado nas APAs Santo Antônio e Coroa Vermelha.

Até o início da década de 1990, pouco mais de 14 mil hectares (o que correspondia a menos de 0,02% do território baiano) encontravam-se inseridos em alguma unidade de conservação estadual, sendo quase a totalidade em duas APAs. Porém, entre os anos de 1992 e 2006, as áreas protegidas na Bahia aumentaram significativamente, ampliando seu número de seis para quarenta e quatro unidades de conservação, abrangendo mais de 10% do território baiano.

Este “salto” coincidiu com a captação de recursos internacionais para obras de infraestrutura que para acessá-los, os agentes públicos se viram obrigados a atender à algumas condicionantes impostas pelos agentes financiadores como por exemplo, criar unidades de conservação, o que acabou por proporcionar a criação destas, em especial as Áreas de Proteção Ambiental – APAs, em virtude de conciliar a proteção ambiental com a implantação de empreendimentos (em especial os turísticos), além de propiciar o ordenamento do uso e ocupação do solo, sem ônus sócio-político causados pelas desapropriações e indenizações previstos nas outras categorias de unidades de conservação.

Desta modo, o Governo da Bahia inseriu 1.041 km dos 1.183 km que compõem o litoral baiano em APAs estaduais, onde na Costa do Descobrimento, apenas às áreas urbanas consolidadas das cidades de Belmonte, Santa Cruz Cabralia, Porto Seguro e o distrito de Arraial D’Ajuda, não integraram o mosaico formado pelas três APAs estaduais.

A exclusão destas áreas urbanas das APAs, promoveu a mobilização de associações de moradores do distrito de Arraial D’ajuda (Porto Seguro) em prol da



expansão territorial da APA Caraíva/Trancoso, logo após a sua criação em 1994, visando incorporar aquele distrito em sua poligonal com o objetivo de serem também beneficiados com estes investimentos.

Assim, constatamos que os fatores que motivaram a criação das APAs na Costa do Descobrimento foram, principalmente, oferecer condições para captação de recursos para obras e investimentos em complexos turísticos, com menor relevância a percepção da importância ambiental na criação destas áreas protegidas, ainda que este objetivo compunha suas diretrizes norteadoras.

Contrastando com o número de unidades de conservação estaduais criadas entre 1992 e 2006, uma média de quase três por ano, o Governo do Estado da Bahia, entre janeiro de 2007 até 25 de novembro de 2010, não criou nenhuma outra unidade de conservação foi criada pelo Estado, (salvo 319,5 hectares em Reservas Particulares de Proteção Natural - RPPNs), o que pode ser creditado não apenas a mudança política ao qual passou o estado em 2007, mas principalmente pelo encerramento dos recursos advindos dos programas de investimentos como o PRODETUR.

Atualmente, a Bahia possui 44 unidades de conservação, destas, 32 são Áreas de Proteção Ambiental, sendo três com áreas superiores a um milhão de hectares, totalizando 98,7% de todas as áreas estabelecidas como unidades de conservação na Bahia, onde percebe-se em forte contraste com as áreas tipificadas de proteção integral, com apenas 1,1% do território baiano.

Para gerir os mais de seis milhões de hectares compreendidos pelas unidades de conservação, a SEMA, através de sua Diretoria de Unidades de Conservação (DUC) contava, em novembro de 2010, com um quadro técnico institucional composto por apenas 31 técnicos do quadro permanente do Estado e 30 contratados e/ou terceirizados, formando um total de 61 técnicos. Esses dados mostram que mesmo com um incremento no número de servidores disponibilizados nesta diretoria em 44%, quando comparado aos dados levantados por TORRES para o ano de 2006, percebe-se ainda, um grande déficit humano para uma gestão mais efetiva.

Para gerir as unidades de conservação baianas, a DUC contava com 32 servidores designados como gestores nomeados, e dentre estes, cinco acumulavam a gestão de duas unidades de conservação e um (o autor) a gestão de três, o que se traduziu em 39 das 44 com gestores indicados em 2010.

Torna-se relevante salientar que mesmo atingindo a proporção de um gestor para cada unidade de conservação, ainda assim, o quadro permanece deficitário, visto a necessidade de haver ao menos nos escritórios regionais, quadros técnicos permanentes, formados por engenheiros, biólogos, entre outros, além de apoio jurídico, para que se tenha então, uma gestão que atenda minimamente às demandas geradas pelas unidades de conservação.

O aumento do número de gestores nomeados porém, não proporcionou a formação de novos Conselhos Gestores para às unidades de conservação, muito pelo contrário, reduziu dos 21 Conselhos atuantes em 2006 para apenas 15 em 2010 (redução em 40%). O que torna mais alarmante esta situação, é o fato de que foram considerados Conselhos atuantes aqueles que em 2010 promoveram pelo menos uma reunião com os membros conselheiros. Este fato caracteriza pouca efetividade de suas atribuições, quer seja pela ausência de políticas públicas voltadas a este modelo de gestão participativa, pela descontinuidade da figura do gestor frente a unidade de conservação, pela falta de instrumentos legais ou mesmo pela incapacidade técnica dos gestores nomeados.

Em tempos em que a demanda de conciliar a ocupação dos espaços territoriais pelo homem com a responsabilidade e a necessidade cada vez maior de preservação de espécies e ecossistemas, para as presentes e futuras gerações, a pouca importância dada aos Conselhos Gestores tem contribuído com o pequeno apoio social à criação de novas unidades de conservação, já que a sociedade não se sente consultada e estimulada a participar deste processo, com isso isolam o poder público na competência a atribuição de criar às unidades de conservação, mesmo aquelas oriundas de iniciativa particular, caso das RPPNs.

Analisando ainda outros instrumentos imprescindíveis para uma gestão eficiente das unidades de conservação da Bahia, como os Planos de Manejo, novamente temos como resultado uma realidade de falta de planejamento e desaparecimento da gestão das unidades de conservação, visto que, em se mantendo o ritmo adotado para a construção deste instrumento nos últimos quatro anos pelo Estado, e utilizarmos como base para a construção dos que ainda se fazem precisos atingir, serão necessários 104 anos para que todas as unidades de conservação da Bahia contemplem suas áreas com

Planos de Manejos, desconsiderando aqui a possibilidade de criação de novas unidades ou a renovação dos Planos de Manejo das unidades que já possuem.

Estes dados tornam-se ainda mais preocupantes quando constata-se que das 18 unidades de conservação que já possuem Planos de Manejos, apenas três destes, possuem menos de cinco anos, o que corresponde a 93% das unidades de conservação da Bahia, ou não possuem Plano de Manejo, ou apresentam um instrumento já desatualizado. Torna-se relevante salientar que dois planos já conclusos aguardam desde 2008 por sua aprovação pelo CEPRAM, o que evidencia o pouco empenho do quadro diretor da SEMA em buscar solucionar este impasse político-gerencial.

Com base nestes dados, é possível afirmar que não há iniciativa institucional por parte da Secretaria de Meio Ambiente, em conduzir este processo visando incluir os diversos atores sociais na gestão das unidades de conservação da Bahia.

Outro instrumento analisado neste estudo refere-se ao Índice de Gestão das APAs (IGA), utilizado como uma 'ferramenta de gestão' pelo Órgão Gestor das unidades de conservação até 2004, "descartado" posteriormente a esta data, sem que se adotasse outra ferramenta similar. Com base na análise de seus indicadores e pelos depoimentos do quadro dirigente da DUC/SEMA (composto, inclusive, por funcionários que participaram de sua execução), é possível afirmar que o Índice de Gestão das APAs não atende aos propósitos ao qual foi idealizado, visto que limita-se ao alcance meramente administrativo com poucos indicadores qualitativos desejáveis para um instrumento de avaliação de gestão. Porém, a ausência de qualquer instrumento de análise e monitoramento da gestão das unidades de conservação é ainda pior, visto que não estabelece objetivos, cria procedimentos e busca aperfeiçoar a gestão, deixando para cada gestor a tarefa de adotar (ou não) seu próprio modelo de gestão, possibilitando gerar ruidosos conflitos de entendimento entre o quadro técnico e a Diretoria de Unidades de Conservação.

Outro grave problema enfrentado pelo gestor recae sobre a ausência de amparo jurídico à resolução dos conflitos frequentemente demandado. É um empecilho de difícil solução por parte da DUC/SEMA, visto não dispor de um departamento jurídico próprio e assim, demandar pela Procuradoria Geral do Estado.

Embasado nestas premissas, buscar alternativas para uma gestão descentralizada se faz necessário acaso deseje-se implementá-la de fato, de maneira a

recorrer a estrutura centralizada o mínimo necessário. Desta forma, aos gestores cabe contar como alternativa à equipe técnica multidisciplinar do órgão gestor (disponível apenas na sede), os membros integrantes de seus Conselhos Gestores.

Neste sentido, também foi constatado neste trabalho que o perfil técnico dos membros conselheiros das APAs da Costa do Descobrimento é apropriadamente qualificado para uma gestão compartilhada, constituído em sua maioria por profissionais com nível superior de ensino, muitos com mestrado, o que contribuiu de sobremaneira para as análises qualificadas dos processos colocados em apreciação e debate nestes Conselhos, ressaltando que não menos importantes podemos atribuir ao papel daqueles conselheiros oriundos das comunidades tradicionais locais, cujo amplo conhecimento das áreas por estes a muito ocupadas, permitiram de forma relevante, acomodar no mesmo espaço e de maneira proativa, expertises tradicional e tecnificada. Deste modo, 'abrir mão' dos Conselhos como relevante fonte de 'aconselhamento' ao gestor seria um enorme desperdício e igualmente um despropósito.

O interesse dos movimentos sociais em ser reconhecidos como parte integrante da gestão governamental, transpôs, ainda no início dos anos de 1980, às premissas de delegar aos eleitos todas às decisões (preceitos da democracia representativa), reivindicando para si o papel de co-autor das políticas públicas, veio a ser reconhecido e oficializado no Brasil a partir da Constituição de 1988. Neste contexto, identificou este estudo que a criação dos Conselhos Gestores de unidades de conservação, tiveram nestes movimentos papel decisivo na constituição do primeiro Conselho Gestor da Bahia em 2000 (o da APA Costa de Itacaré/Serra Grande) assim como os das APAs da Costa do Descobrimento: Caraíva/Trancoso (em 2005) e Coroa Vermelha e Santo Antônio (em 2006).

Assim, ao analisar o processo de criação dos Conselhos Gestores das APAs da Costa do Descobrimento, aos princípios de representatividade, legalidade, legitimidade, paridade entre outros, segundo critérios sugeridos por LOUREIRO e AZAZIEL (2005), IRVING et al. (2006) e SILVA (2007) percebe-se que estes foram constituídos dentro dos critérios preconizados, igualmente amparados pelas legislações correspondentes.

Compreendendo a importância da participação social à gestão, o gestor implantou o Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso (2005) nos moldes adotados pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente da Bahia (CEPRAM), com apresentações públicas

dos projetos previstos a implantar-se nas APAs, replicando o mesmo modelo posteriormente, nas APAs Coroa Vermelha e Santo Antônio (2009).

O modelo de gestão adotado, cuja premissa baseou-se no compartilhamento de responsabilidades entre o ente público e os membros representantes dos Conselhos Gestores, através da autonomia para tomar decisões dada pelo gestor na formulação, implementação de políticas públicas e na contribuição para a construção da sustentabilidade socioeconômica e ambiental do território que atuam, permite creditar a este espaço dialógico como um eficiente instrumento de **co-gestão**, segundo BROSE e GOMES (2005).

Porém, para assegurar a inclusão dos membros conselheiros na 'teia burocrática' é necessário que estes a conheçam de forma que possam intervir e exercitar uma cidadania ativa frente aos espaços públicos, aos moldes do que sugere GOHN (2001). Torna-se então imprescindível que aos membros conselheiros sejam dadas as condições e capacitações requeríveis. Neste sentido, adotou este modelo de gestão a iniciativa de qualificar não apenas os conselheiros como também os consultores, empreendedores e demais participantes dos Conselhos, através de palestras e cursos modulares.

Como resultado, é possível citar que o modelo de gestão foi identificado como exemplo a ser replicado em outros Conselhos Gestores de unidades de conservação, tanto pelos próprios conselheiros das APAs do Descobrimento, através dos depoimentos colhidos, assim como pela Diretoria de Unidades de Conservação da SEMA, ao indicar o gestor para proferir palestra sobre este modelo de gestão para os gestores e conselheiros de unidades de conservação no Espírito Santo.

Apreciando os depoimentos dos membros conselheiros e colaboradores dos Conselhos das APAs da Costa do Descobrimento, percebemos elevado grau de motivação e sentido da emancipação como pessoa e pertencimento para com os resultados e ao próprio Conselho por parte de seus integrantes. Estes relatos devem-se a confiança construída neste modelo de gestão descrito como transparente, inclusivo e reflexivo. Através destes três elementos construiu-se a confiança que veio a ser o elemento basilar para o sucesso deste modelo de gestão, identificados por BROSE e

GOMES (2005), LOUREIRO (2007), LIMON (2009) com os conceitos de gestão participativa.

Apesar dos inúmeros sucessos atribuídos ao modelo de gestão para a gestão participativa dos Conselhos Gestores das APAs da Costa do Descobrimento, há de se ressaltar que suas premissas não se configuram em uma “receita pronta” passível de imediata replicação em outras unidades de conservação, visto que o modelo em análise encontrou dificuldades em ser efetivamente implantado no Conselho Gestor da APA Coroa Vermelha, até a saída do gestor em julho de 2010.

Dentre alguns elementos limitantes identificados à implantação exitosa deste modelo pode ser citado:

- A baixa participação das entidades conselheiras, as reuniões e outras demandas.
- A adaptação gradual do modelo de co-responsabilidade a realidade local.
- A efetiva compreensão das entidades (públicas e privadas) quanto a lógica de uma gestão compartilhada, em especial quanto a ‘distribuição do poder’, seus ônus e bônus.
- A qualificação permanente e continuada.
- Deficiência na circulação e acesso às informações entre os membros do Conselho.
- Preponderância de interesses particulares sobre os coletivos, com destaque às questões sócio-ambientais.

O papel do Conselho Gestor para a sustentabilidade socioeconômica e ambiental do território pode ser percebida na contribuição dada pelos diversos atores sociais que o compuseram, quer seja na resolução de conflitos, na proposição de projetos socioambientais, na construção e estabelecimento de acordos coletivos, no respeito tácito as Leis, regimentos e prazos, na desburocratização de processo, na eficiência demonstrada nas análises dos processos através de um Conselho constituído regimentalmente como consultivo, mas transformado na prática em deliberativo, dados as premissas apontadas.

Porém, recai sobre a atuação dos Conselhos Gestores de unidades de conservação, um forte indicativo da delegar a estes colegiados um papel meramente consultivo.

Conforme constatado no estudo, adotando às orientações advindas do quadro dirigente da SEMA para a condução destes colegiados, os Conselhos tornar-se-ão meros “instrumentos de consulta”, segundo caracteriza ARNSTEIN (2002) estabelecido ao nível 4 - de concessão mínima de poder, quando atualmente Insere-se nesta mesma escala de participação com nível 7 - de delegação de poder. Estes dados reforçam a crença de que há resistência do Estado em relação à participação, descritos por LOUREIRO (2007), LÜCHMAN (2007) e LIMON (2009).

O papel dos membros conselheiros e demais participantes no planejamento e deliberações do Conselho, relatados neste estudo, permite afirmar que os conselheiros não devem ser considerados inaptos para os compromissos demandados para uma gestão participativa, visto que, embasados na Lei, produzem valiosas contribuições tanto aos projetos como para as demais atribuições da gestão de uma unidade de conservação.

Assim, a possível exclusão do papel da apreciação de projetos inclusos nas unidades de conservação ao gestor, e desta forma, por parte do Conselho Gestor, conforme se preconiza algumas propostas de revisão da Lei ambiental em vigor, poderá desencadear prejuízos irreversíveis ao processo de gestão participativa identificada neste estudo, requerendo por parte da sociedade civil organizada, setor empresarial e demais órgãos públicos, uma ação coordenada e incisiva pela adoção do caráter deliberativo para os Conselhos Gestores das unidades de conservação, ou ao menos assegurar a autonomia estabelecida para cada unidade através de seus Regimentos Internos.

## 6. RECOMENDAÇÕES

As avaliações realizadas e as informações levantadas neste trabalho permitem sugerir este modelo de gestão aos gestores/administradores de unidades de conservação da Bahia e também do Brasil, acaso o objetivo principal a ser buscado seja dotar o Conselho Gestor de unidades de conservação com caráter participativo, quer sejam em Áreas de Proteção Ambiental (APAs) como nas demais unidades de conservação de uso sustentável ou de proteção integral, incluindo naturalmente, às suas áreas de entorno.

Ressalvamos contudo, que este modelo de gestão não deve ser compreendido como “solução mágica” à resolução de conflitos recorrentes a gestão pública em unidades de conservação, mas uma importante ferramenta disponível à gestão, para minimizar de maneira significativa os impactos gerados pelo tão apregoado “desenvolvimento sustentável”, através da construção de procedimentos que permitam a efetiva participação social às decisões através de um espaço democrático, inclusivo e permanentemente dialógico - os Conselhos Gestores de unidades de conservação. Assim, no intuito de auxiliar à adoção deste modelo, recomenda-se a implementação das ações e atividades descritas a seguir:

- ✓ Construir de maneira transparente e coletiva, os acordos e regras estabelecidas entre o gestor e o Conselho, sendo posteriormente aprovado pela plenária incluso em algum instrumento oficial como o Regimento Interno ou Resolução do Conselho Gestor.
- ✓ Adotar o princípio “da ficha-limpa” para a composição do Conselho Gestor, evitando assim o ingresso de entidades que possuam passivos ambientais ainda não regularizados.
- ✓ Ampliar a participação do Conselho Gestor na construção das políticas públicas locais, regionais e estaduais.
- ✓ Promover parcerias, de forma transparente e com a anuência do Conselho Gestor.
- ✓ Garantir capacitações a todos os membros conselheiros e recursos para suas participações.



- ✓ Reconhecer e valorizar as expertizes locais, adotando-as como importante premissas a análise de projetos.
- ✓ Sugere-se que a formação de processos devam ser formados nos escritórios locais, descentralizando e facilitando a inclusão de outros empreendimentos ao processo de análise e gestão.
- ✓ O modelo de gestão deverá ser construído coletivamente com o Conselho Gestor para tornar-se eficiente.

## 7. REFERÊNCIAS

ALVES, Alda Judith. **“A revisão da bibliografia” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis**. Universidade do Rio de Janeiro – RJ, nº 81, maio 1992.

ANASTASIA, Fátima. Vídeos Aulas – Instituições Públicas Brasileiras. Seed.lcc.ufmg.br, 1 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://seed.lcc.ufmg.br/course/view.php?id=288> Acesso em: 01 fev. 2011.

ARROYO. Miguel G. **Educandos, sujeitos de direitos**. In: Imagens quebradas: trajetórias e tempos de alunos e mestres. Petrópolis: Vozes, 2004.

ARTAZA-BARRIOS, Oscar H. **Análise da efetividade do manejo de duas áreas de proteção ambiental - APA - no litoral sul da Bahia**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Mestrado em Desenvolvimento Sustentável Regional e Meio Ambiente, Sub-Programa em Conservação da Biodiversidade, Itabuna, 2005, p. 09 -150.

ARTAZA-BARRIOS, Oscar H; SCHIAVETTI, Alexandre. **Análise da efetividade do manejo de duas áreas de proteção ambiental do litoral sul da Bahia**. Revista da Gestão Costeira Integrada, Itamarajú, Ano 2007, nº. 07, p. 117 – 128.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG). **Ongs denunciam ameaças em Porto Seguro**. Disponível em: <http://www.abong.org.br/informes.php?id=2259&it=2260> Acesso em 04 de jun. de 2010.

AVRITZER, Leonardo. Vídeos Aulas - Democracia e Concepção do Estado. Seed.lcc.ufmg.br, 3 de novembro de 2010. Disponível em: <http://seed.lcc.ufmg.br/course/view.php?id=288> Acesso em: 03 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. **“Teoria democrática e deliberação pública”**. Lua Nova, São Paulo, v 49: 25-46, 2000.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil, instituições participativas e Representação: Da Autorização à legitimidade da ação**. In: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, nº 3, 2007, pp. 443 a 464. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 20 de Setembro de 2010.

\_\_\_\_\_ e SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático**. Disponível em [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com)

BANCO DO NORDESTE. **Aspectos Ambientais**. Disponível em: <[http://www.banconordeste.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/se\\_3\\_5\\_a\\_spectos\\_socio\\_ambientais\\_090708.pdf](http://www.banconordeste.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/se_3_5_a_spectos_socio_ambientais_090708.pdf)>. Acesso em: 11 de ago. de 2010.

BAHIA. **SEMARH – Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia aprova projeto de Co-Gestão da APA Tinharé-Boipeba.** 15 de Janeiro de 2004, P. 62. Disponível em: <[http://www.ondazul.org.br/sec\\_news\\_popup.php?id=5](http://www.ondazul.org.br/sec_news_popup.php?id=5)>. Acesso em: 11/07/2011.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.431, de 20 de dezembro de 2006.** Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=LEIS&p=LEGISLA>>. Acesso em: 19 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Decreto 11.235 10 de outubro de 2008.** Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=DECRETOS&p=LEGISLA>>. Acesso em: 13 abr. 2010.

BOAVENTURA, Edivaldo. **O parque estadual de canudos.** Disponível em: <<http://colegiobendego.webnode.com.br/news/o-parque-estadual-de-canudos/>>. Acesso em: 24 de Junho de 2011.

BOCCA, Pedro. **Portifólio de vendas.** Recebido por apacaraivatransoso@gmail.com em: 04 de agosto de 2010.

\_\_\_\_\_. **Conselho Gestor.** Recebido por apacaraivatransoso@gmail.com em: 22 de Julho de 2010.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação.** São Paulo, Editora Brasiliense, 1994, p. 01 – 85.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 25 de Novembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Legislação. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 25 de Nov. de 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981.** Dispõe sobre a criação de estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e da outras providencias. Legislação. 1981. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br>>. Acesso em: 25 de Nov. de 2010.

\_\_\_\_\_. **ICMBio e FUNAI acertam estratégia de gestão para a Terra Indígena de Barra Velha e Parque do Monte Pascoal.** 23 de Novembro de 2010. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/noticia/icmbio-e-funai-acertam-estrat%C3%A9gia-de-gest%C3%A3o-para-terra-ind%C3%ADgena-barra-velha-e-parque-do-mont>>. Acesso em: 14 de Junho de 2011.

\_\_\_\_\_. **Parque Nacional do Monte Pascoal.** Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/o-que-fazemos/visitacao/unidades-de-conservacao-abertas-a>>

visitacao/32-parques-nacionais/194-parque-nacional-do-monte-pascoal. Acesso em: 18 de junho de 2011.

BROSE, Markus E., GOMES, Marcos A. Ortiz., POMPÉIA, Sílvia M. **Conselhos Funcionam?** São Paulo: Boletim do Programa PARTICIPE/ABDL, Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças, ABDL/USP, 2005.

CARVALHO, Lílian Maria Ferraz de. **Gestão de áreas de proteção ambiental no estado da Bahia: Análise de um modelo em construção.** Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília – UnB, Programa de Pós – Graduação em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração em Política e Gestão Ambiental, Brasília, 2004.

**CHAGAS, Ana Lúcia das Graças Amador.** Diretrizes para: a realização de consulta pública destinada à criação de florestas nacionais: **a criação e o funcionamento de conselhos de florestas nacionais. Brasília, 2004, p. 01 – 12.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 14 de dezembro de 2004. Porto Seguro, 2004.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 01 de junho de 2005. Porto Seguro, 2005a.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 14 de junho de 2005. Porto Seguro, 2005b.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 07 de dezembro de 2005. Porto Seguro, 2005c.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 25 de janeiro de 2006. Porto Seguro, 2006a.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 01 de fevereiro de 2006. Porto Seguro, 2006b.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 22 de fevereiro de 2006. Porto Seguro, 2006c.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 05 de abril de 2006. Porto Seguro, 2006d.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 06 de julho de 2006. Porto Seguro, 2006e.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 02 de agosto de 2006. Porto Seguro, 2006f.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 13 de setembro de 2006. Porto Seguro, 2006g.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 04 de outubro de 2006. Porto Seguro, 2006h.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 11 de abril de 2007. Porto Seguro, 2007a.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 13 de junho de 2007. Porto Seguro, 2007b.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 04 de julho de 2007. Porto Seguro, 2006c.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 19 de outubro de 2007. Porto Seguro, 2007d.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 12 de dezembro de 2007. Porto Seguro, 2007e.**

CONSELHO GESTOR DA APA CARÁIVA/TRANCOSO. **Ata da reunião de 07 de maio de 2008. Porto Seguro, 2008.**

CONSELHO GESTOR DA APA COROA VERMELHA. **Ata da reunião de 05 de março de 2009. Porto Seguro, 2009.**

CONSELHO GESTOR DA APA SANTO ANTÔNIO. **Ata da reunião de 07 de novembro de 2010. Santa Cruz Cabralia, 2010.**

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Relatório Crítico.** Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/eventos/SPCI\\_ControlSocial/Arquivos/RelatorioCritico.pdf](http://www.cgu.gov.br/eventos/SPCI_ControlSocial/Arquivos/RelatorioCritico.pdf)> Acesso em: 08 de out. de 2010.

COSER, Lewis A. **The Functions of Social Conflict.** Routledge & Kegan Paul, London, 1956.

COSTA , Ana Cristina de Souza; OLIVEIRA, Joana Gomes Ázara de; CORREIA, Teresa Cristina Vilardo Domingues. **Análise de viabilidade de implementação de um sistema de coleta de lixo auto-sustentável no interior de Minas Gerais.** Dissertação (Graduação) em Engenharia de Produção, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

DAGNINO, Evelina “¿**Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?**” In Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela(2004), pp. 95-110.

FONSECA, Eliana Conceição da. **Gestão do território na área de proteção ambiental da lagoa encantada e rio almada, Sul da Bahia Brasil**. Dissertação (Mestrado) Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Mestrado em desenvolvimento regional e meio ambiente, 2007, p. 30.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2001, p.01 – 120.

GOMES, Marcos A. Ortiz. **Textos e fragmentos de introdução às metodologias participativas**. São Paulo: Apostilas do PRONORD/PARTICIPE/ABDL, Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças, ABDL/USP, 2004.

\_\_\_\_\_. **Avaliação de processos participativos**. In: PRADO, Fabiana & LIMONT, Marcelo (orgs.) **Gestão Participativa de Conselhos de Unidades de Conservação**. Curitiba/ Brasília: PDA. ICMBio, Mater Natura. No prelo desde 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GONÇALVES, Márcio Augusto Silva. **Divulgação de informação sobre áreas de proteção ambiental – APA no estado da Bahia**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília – UnB, Graduação em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Política e Gestão Ambiental, Brasília, 2003.

HENRIQUES, Márcio S.; BRAGA, Clara Soares; MAFRA, Rennan Lanna Martins. **O planejamento da comunicação para a mobilização social: em busca da co-responsabilidade**. In: HENRIQUES, Márcio S. (org.). **Comunicação e estratégias de mobilização social**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2004. p. 33-58.

ISTOÉ Comportamento. **Raves sem Limites**. Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/reportagens/110483\\_RAVES+SEM+LIMITES](http://www.istoe.com.br/reportagens/110483_RAVES+SEM+LIMITES)> Acesso em: 20 de dez. de 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais: Acompanhamento e análise**. Brasília, 2011. No prelo.

INSTITUTO SUL DA BAHIA. **Empossado Conselho Gestor da APA Caraíva/Trancoso**. Informativo nº 3 – Nov/Dez. 2005.

IRVING, M.A.; COZZOLINO, F.; FRAGELI, C. e SANCHO, A. **Construção de governança democrática: interpretando a gestão de parques nacionais no Brasil**. In **Áreas Protegidas e Inclusão Social: construindo novos significados**. Fundação Bio-Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquários, Rio de Janeiro, 2006.

JACOBI, Pedro Roberto. **Governança institucional de problemas ambientais**. In: **Política e Sociedade**, v4. nº 7, out. 2005. UFSC/PPGSP/Cidade Futura, Florianópolis. p.119-137. São Paulo, Universidade de São Paulo, p. 01-18.

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre as possibilidades de inovação na relação poder público-sociedade civil no Brasil.** Organizações & Sociedade, Vol. 8, N° 22, 2001. Disponível em: < <http://www.revistaoes.ufba.br/viewarticle.php?id=76>>. Acesso em: 20 de Junho de 2011.

LARO, Rodrigo. **Desafios da sustentabilidade no cenário atual.** Disponível em <[http://www.socialtec.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=167:desafio-s-da-sustentabilidade-no-cenario-atual&catid=9:avaliacao-de-impacto-social&itemid=2](http://www.socialtec.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=167:desafio-s-da-sustentabilidade-no-cenario-atual&catid=9:avaliacao-de-impacto-social&itemid=2)>. Acesso em: 16 de jun. de 2011.

LANG, Andrew. **Análise estatística dos projetos de pesquisa: Porquê e como realizá-las?** Disponível em: [http://www.uicer.edu.br/cep/arquivos/palestras/Seminarios\\_Interceps\\_final.pdf](http://www.uicer.edu.br/cep/arquivos/palestras/Seminarios_Interceps_final.pdf)  
Acesso em: 10 de maio de 2011

LAVORATO, Valdir; CALLADO, Edna de Castro. **Relatório do primeiro monitoramento:** Programa Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - PRODETUR. Brasília, Junho, 2005, p. 24. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/ind\\_com\\_serv/PRODETUR\\_MONITORAMENTO\\_1.PDF](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/ind_com_serv/PRODETUR_MONITORAMENTO_1.PDF)>. Acesso em: 12 de Julho de 2011.

LIMONT, Marcelo. **Educação e participação social na apa de Guaraqueçaba: A capacitação como possibilidade na mediação de conflitos ambientais.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná – UFP, Programa de Pós-Graduação em Educação, Curitiba, 2009.

LOUREIRO, Carlos Frederico B.; AZAZIEL, Marcus; NAHYDA, Franca. **Educação ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação.** Rio de Janeiro. Ibase:Ibama, 2003, p. 01 – 44.

\_\_\_\_\_. **Educação ambiental e conselho em unidades de conservação.** Rio de Janeiro: Aspectos teóricos e metodológicos, IBASE, Abril, 2007, p. 01 – 88.

LOUREIRO, Carlos Frederico B.; [et al.]. **Educação ambiental gestão participativa em unidades de conservação.** 3.ed. revisada e atualizada. – Rio de Janeiro: Ibama/NEA/Rio de Janeiro, 2008, p. 01 – 63.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Os sentidos e desafios da participação.** In: XII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12, 2005, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 19 – 26.

\_\_\_\_\_. **A representação no interior. Experiências de participação.** São Paulo, n° 70, p. 139 -170. 2007.

LÜDKE, M., ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo : EPU, 1986. 99p.

MACEDO, Heitor Schulz. **Seminário Nacional Movimentos Sociais Participação e Democracia**. In: Processos participativos na gestão de Unidades de Conservação. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Graduação em Sociologia Política, Florianópolis, 2007.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. **Democracia Representativa e Consulta Popular**. Disponível em:  
<<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/artigos/direito/DemocraciaRepresentativa.pdf>>  
acesso em: 18 de nov. 2010.

MANDELA, Nelson. **Long Walk to Freedom**, 1995, p. 497.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2006.

MARQUES, Anna. **Dilemas da conservação ambiental em terras indígenas**. 18 DE Abril de 2011. Disponível em:  
<[http://www.coletiva.org/site/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=32:dilemas-da-conserva%C3%A7%C3%A3o-ambiental-em-terras-ind%C3%ADgenas&tmpl=component&print=1](http://www.coletiva.org/site/index.php?option=com_k2&view=item&id=32:dilemas-da-conserva%C3%A7%C3%A3o-ambiental-em-terras-ind%C3%ADgenas&tmpl=component&print=1)>. Acesso em: 12 de Julho de 2011.

MATTEDI, Maria Raquel Mattoso. **Planejamento e gestão do turismo e do meio ambiente na Bahia**. Disponível em:  
<<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/viewFile/129/129>>. Acesso: em 11 Março de 2011.

MELO, Gustavo Mendes. **A leitura de gestão dos parques nacionais sob a ótica das populações locais: O Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque e Cabo Orange**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, UFRJ, Programa de Pós Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social – EICOS, xi, 115 f 2007.

MILLER, Kenneth Raymond. **Evolução do conceito de áreas de proteção: Oportunidades para o século XXI**. In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação. Curitiba, IAP/Unilivre/RNP Unidades de Conservação, 1997. **Anais...**, vol. I, p. 03-21.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. & SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?** Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento. Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo, Hucitec, 1996.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE GOIÁS. **Audiências públicas**. Disponível em:  
<[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/duvidas\\_frequentes\\_audiencias\\_publicas.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/duvidas_frequentes_audiencias_publicas.pdf) -2008>. Acesso em: 25 de Nov. de 2010.



MUCCIATTO, Mariele. **Exposição dialogada sobre as ferramentas de gestão participativa dos conselhos gestores de UC.** In: CURSO DE CAPACITAÇÃO EM GESTÃO PARTICIPATIVA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ETAPA LOCAL –, 2, 2008, SUL DO PARANÁ E NORTE DE SANTA CATARINA, p. 01 – 08.

OBARA, Ana Tiyomi; SILVA, Eraldo Schunk. **População humana, biodiversidade e unidades de conservação do Brasil.** Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/18029946/Pop-Humana-Biodiversidade-e-Ucs>>. Acesso: em 21 Março de 2011.

ONDA AZUL. **Secretaria de meio ambiente e recursos hídricos do estado da Bahia aprova projeto de Co-Gestão da APA Tinharé-Boipeba.** Disponível em: <[http://www.ondazul.org.br/sec\\_news\\_popup.php?id=5](http://www.ondazul.org.br/sec_news_popup.php?id=5)>. Acesso em: 04 de maio de 2011.

OLIVEIRA, Leila Márcia Souza. **Construindo espaços públicos: O fórum florestal do sul e extremo do sul da Bahia e a possibilidade do diálogo para resolução de conflitos.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica do Salvador – UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania, Salvador, 2010.

\_\_\_\_\_. **A sociedade civil como protagonista da cena política.** In: XI SEMANA DE MOBILIZAÇÃO CIENTÍFICA, 11, 2009, Salvador. **Anais...** Salvador: UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. 2009, p. 01 -10.

OLIVEIRA, José Antônio de. **Os desafios da descentralização da implementação das políticas ambientais em países em desenvolvimento: o caso do Brasil.** Escola Brasileira de Administração Pública-EBAP, Fundação Getulio Vargas – FGV, Rio de Janeiro, p. 01 -14. 2002.

PADUA, Suzana. **Afinal, qual a diferença entre conservação e preservação?** Disponível em: <<http://www.oeco.com.br/suzana-padua/18246-oeco15564>>. Acesso em 21 de nov. de 2010.

PAGANI, Yara Valverde. **Áreas de proteção ambiental: A Conservação em Sistemas de Paisagens Protegidas – Análise da APA Petrópolis.** Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Geociências, Rio de Janeiro - RJ, 344 f.: il, 2009.

PRIMAVERA ECO-CULTURAL DE TRANCOSO. **Programação.** Disponível em: <<http://isedmestrado008.blogspot.com/search?q=apa>> Acesso em 08 de maio de 2010.

RODRIGUES, André Luis Soares; ROCHA, Leonel Ramos; OLIVEIRA, Dannel Madson Vieira; ERICEIRA, Alzira do Carmo Carvalho; FILHO, Marcelino Silva Farias. **O papel das APA e as APA de papel em São Luís-MA.** In: ENCONTRO NACIONAL DE

GEÓGRAFOS, 16, 2010, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 1994. p. 01 - 11

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar o cânone democrático**. Ano 2003, p. 01-53.

SANTOS, A. Á. B. (2008). **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação**. Tese de Doutorado em Ciências Florestais, Publicação, Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais 2Sem/08, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008. 186 p.

SCHENINI, Pedro Carlos; COSTA, Alexandre Marino; CASARIN, Vanessa Wendt. **Unidades de Conservação: Aspectos históricos e sua Evolução**. In: Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, UFSC Florianópolis, 2004. P. 01 - 07.

SEMA. **Área de Proteção Ambiental**. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=APAAPA&p=UNIDADEC>. Acesso em: 14 de ago. de 2010.

SÓCIO AMBIENTAL. **Unidade de Conservação**. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/uc>. Acesso em: 19 de nov. de 2010.

SILVA, Eridiane Lopes da. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação**. Agosto, 2007. Disponível em: < <http://br.geocities.com/eridiane/> > Acesso em: 10 de outubro de 2007.

SILVA, Helionay. **Ampliação da APA Caraíva/Trancoso**. Recebido por [apacaraivatrancoso@gmail.com](mailto:apacaraivatrancoso@gmail.com) em: 23 de novembro de 2010

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Censo Demográfico**. Disponível em: <[http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=850&Itemid=329](http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=850&Itemid=329)> Acesso em: 22 de jun. de 2011.

TORALLES, Eduarda. **Justiça anula licença de complexo hoteleiro**. Disponível em: <<http://www.radar64.com/ler.php?doc=1769>>. Acesso em: 16 de set. de 2011.

\_\_\_\_\_. **Txai cancela projeto hoteleiro em Trancoso**. Disponível em: <<http://www.radar64.com/ler.php?doc=1775>>. Acesso em: 16 de set. de 2011.

TORRES, Leila Muricy. **Análise do Processo de implantação de conselhos gestores em áreas de proteção ambiental – O caso das APA da Bahia**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, Ilhéus, 2007. Disponível em: <[http://www.uesc.br/cursos/pos\\_graduacao/mestrado/mdrma/teses/dissertacao\\_leila\\_TORRES.pdf](http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/mdrma/teses/dissertacao_leila_TORRES.pdf)> Acesso em: 14 de outubro de 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Programa Desenvolvimento do Turismo no Nordeste**. Disponível em:

[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas\\_governo/areas\\_atuacao/ind\\_com\\_serv/PRODETUR\\_MONITORAMENTO\\_1.PDF](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/ind_com_serv/PRODETUR_MONITORAMENTO_1.PDF). Acesso em: 14 de maio de 2011.

VIANA, Maurício Boratto; GANEM, Roseli Senna. **APAs Federais no Brasil**. Agosto, 2005. Disponível em:

<[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1235/apas\\_federais\\_borattoetali.pdf?sequence=2](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1235/apas_federais_borattoetali.pdf?sequence=2)> Acesso em: 14 de maio de 2011.

VIVA CARÁIVA. Disponível em <<http://www.vivacaraiva.com/esp10.10.2006-1.pdf>>, <<http://www.vivacaraiva.com/9.html>>, <<http://www.vivacaraiva.com/13.html>>. Acesso em: 20 de out. de 2010.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A

### **Questionário – APA** \_\_\_\_\_

1. **Nome:** \_\_\_\_\_ 2. **Sexo** ( ) masc. ( ) fem.

3. **Idade** ( ) menos de 25 ( ) entre 26-35 ( ) entre 36-50 ( ) mais de 51

4. **Escolaridade** ( ) 2º Grau ( ) 3º Grau ( ) Especialização ( ) Outro: \_\_\_\_\_

5. Qual sua **área de formação:** \_\_\_\_\_

6. **Instituição que representa:** \_\_\_\_\_

7. O que você entende por **Unidade de Conservação?**

---

---

8. Que **relação** você vê entre o **Conselho Gestor** e esta **Unidade de Conservação?**

---

---

9. **Identifique sua participação junto ao C. Gestor** ( ) pouco ( ) adequado ( ) muito

10. **Sobre os problemas enfrentados pela APA, enumere de 1 a 5 o grau de gravidade:**

( ) zoneamento ecológico econômico inadequado ou defasado;

( ) desmatamento e outros crimes ambientais;

( ) pouca participação social (comunidades, fazendeiros, conselheiros, etc);

( ) empreendedores e projetos inadequados para a unidade de conservação e a sociedade;

( ) pouco comprometimento do poder público nos resultados.

11. **Sobre os aspectos positivos da APA, enumere de 1 a 5 os seus potenciais:**

( ) apresentar zoneamento ecológico econômico, gestor e conselho gestor implantado;

( ) biodiversidade e beleza natural/cultural;

- ( ) bastante participação social (comunidades, conselheiros, poder público, etc);
- ( ) facilidade de formar parcerias institucionais;
- ( ) compartilhamento de responsabilidades e informações.

12. O que **dificulta** e o que **facilita** a **sua atuação como conselheiro da APA?**  
Explique.

---

---

---

---

13. Em sua opinião, **o que é necessário para melhorar a atuação do conselho da APA?** Justifique.

---

---

---

---

14. Qual a sua **percepção com relação à atuação do Conselho na APA/Região?**  
Explique.

---

---

---

---

15. Os eventos correntes no Conselho Gestor, são debatidos internamente em sua entidade?

- ( ) Sim, através de reunião de diretoria/conselho;
- ( ) Sim, através de reunião aberta aos membros;
- ( ) Eventualmente, quando relevante;
- ( ) não, apenas a mim cabe as deliberações pela entidade;
- ( ) outras: \_\_\_\_\_

16. Sua entidade (sociedade civil/empresa ou poder público) é composta por quantos membros (somar contratados e/ou colaboradores)?

- ( ) até 5 ( ) entre 6 -15 ( ) entre 16 - 30 ( ) acima de 31 membros

17. Sobre Unidades de Conservação **é correto afirmar que** (podem ser assinalados vários quesitos):

- Atrapalham o desenvolvimento regional/local;
- Preservam os remanescentes de matas que ainda há na região;
- Atrapalham, quando promovem desapropriações como as de proteção integral (exemplo: Parques e Refúgios de Vida Silvestre);
- Quando bem geridas e abertas a visitação pública, são boas oportunidades de emprego;
- São importantes, desde que sejam criadas ouvindo criteriosamente toda a comunidade/região envolvida;
- Não possuem equipes técnicas preparadas para administrar e atender a demanda da sociedade;
- Os Conselhos Gestores devem ser deliberativos, de forma assegurar a participação efetiva da sociedade.

**Muito obrigado!** Sua cooperação é muito importante!

## APÊNDICE B

### QUESTIONÁRIO DIRECIONADO

Nome:

Cargo/Função:

de : Início em: / / Final em: / / .

Através do decreto Estadual nº 7.527 de 11 de fevereiro 1999 a administração das APAs foi centralizada no CRA. Neste mesmo ano o CRA implantou o Índice de Gestão de APAs (IGA) que estabelecia os seguintes parâmetros:

PARÂMETRO	INDICADOR	PESO
<b>SEDE ADMINISTRATIVA</b>		<b>25</b>
	Administrador designado	10
	Sede equipada	15
<b>CONSELHO GESTOR</b>		<b>15</b>
	Processo de criação	3
	Criado	4
	Atuando	8
<b>ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO</b>		<b>15</b>
	Diagnóstico em andamento	2
	Diagnóstico elaborado	3
	ZEE em andamento	2
	ZEE elaborado	3
	ZEE aprovado pelo CEPRAM	5
<b>PROJETOS ESPECÍFICOS</b>		<b>15</b>
	Projeto elaborado	5
	Projeto em execução	10
<b>PARCERIAS</b>		<b>15</b>
	Cooperação técnica/apoio institucional	5
	Convênio assinado	5
	Convênio em execução	5
<b>COMUNICAÇÃO/DIVULGAÇÃO</b>		<b>15</b>
	Jornal	2
	Programa de rádio	2
	Folder	2
	Publicação síntese do diagnóstico	3
	Publicação síntese do zoneamento	3
	Home Page	3
<b>Total</b>		<b>100</b>

1° Este IGA é adequado para medir a efetividade da gestão da APA? Explique:

2° Em sua opinião é desejável que as Unidades de Conservação tenham procedimentos de monitoramento de efetividade de gestão? Explique:

3° Assinalar de 1 a 5 na seguinte ordem: (1) menos relevante -> (5) mais relevante, os itens a, b e c.

a) Para uma gestão eficiente em uma UC, é prioritário ao gestor indicado:

( ) ter um bom Plano de Manejo;

( ) formar boas parcerias locais;



- ter um Conselho Gestor constituído e atuante;
- ter sede e equipamentos adequados;
- contar com orçamento próprio.

b) Em sua opinião, como deve ser a forma de atuação do Conselho Gestor de uma APA, acaso todas as possibilidades estejam previstas em Lei:

- consultiva, pois o Conselho Gestor ainda não está qualificado para deliberar acerca de projetos;
- consultiva, pois não cabe ao conselho gestor analisar projetos;
- consultiva, sendo deliberativa apenas quando tratar de projetos de grande impacto ambiental (EIA/RIMA);
- deliberativa, pois cabe ao conselho gestor definir suas prioridades;
- deliberativa, desde que caiba ao órgão gestor da UC (SEMA) a decisão final de aprovar ou vetar.

c) Em sua opinião, como deveria ser a constituição do Conselho Gestor:

- Paritário com 50% do segmento público e 50% de entidades civis;
- predominante de entidades civis;
- predominante com representantes do segmento público;
- tripartite e paritário (1/3 - público, 1/3 - sociedade civil e 1/3 - empresarial);
- Paritário com 50% do segmento público e 50% composta por moradores, proprietários locais e entidades civis.

MUITO GRATO PELA SUA CONTRIBUIÇÃO!

