

O CONSELHO GESTOR DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA ILHA DO COMBU E A EXPERIÊNCIA DA GESTÃO COMPARTILHADA

THE COMBU ISLAND ENVIRONMENTAL PROTECTION AREA MANAGING COUNCIL AND THE EXPERIENCE OF SHARED MANAGEMENT

Brenda Batista Cirilo¹

Oriana Trindade de Almeida²

RESUMO

Este artigo analisa o processo de gestão compartilhada da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu, unidade de conservação localizada no estuário amazônico, em Belém, Estado do Pará. O objetivo é avaliar seu processo de gestão participativa através da análise da atuação do seu Conselho Gestor. Os resultados foram obtidos através de um levantamento realizado em 2010, com uma amostra de 100 famílias residentes na ilha. A gestão é apresentada no período de 2006 a 2013. Os resultados mostram que: a gestão não funcionou de forma eficaz, pois a maior parte das atividades planejadas não foi concluída; a gestão compartilhada não foi eficiente, apresentando, entre os principais problemas: a ausência e a falta de iniciativa da maioria dos conselheiros membros; a falta de preparo técnico e a descredibilidade nas instituições públicas por parte dos representantes da sociedade civil; o excesso de burocracia e morosidade na resolução de questões administrativas.

Palavras-chave: Conselho Gestor; Gestão Compartilhada; Participação.

ABSTRACT

This article analyzes the process of shared management of the Combu Island Environmental Protection Area, a conservation unit located in the amazon estuary, in the city of Belem, State of Para. The objective is to evaluate the process of participatory management through the analysis of the Managing Council performance. The results were obtained through a survey conducted in 2010, with a sample of 100 families living on the island. The management is presented for the period of 2006-2013. Results show that: the management does not worked effectively, because most of the activities planned was not completed; shared management was not efficient, presenting, among the main problems, the absence and lack of initiative of most of the council members;

¹ Doutoranda em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA).

² Doutora em Ciências Socioambientais pela University of London. Docente do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos na Universidade Federal do Pará (UFPA).

lack of technical expertise and disbelief in public institutions by representatives of civil society; excessive bureaucracy and delay in the resolution of administrative issues.

Keywords: Management Council; Shared Management; Participation.

1. INTRODUÇÃO

A ilha do Combu foi categorizada como Área de Proteção Ambiental (APA) através da lei estadual nº 6.083 de 13 de novembro de 1997, e até o final do ano de 2014 a gestão da unidade era de responsabilidade da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS/PA) através da Diretoria de Áreas Protegidas (DIAP). A partir de 2015 a gestão da unidade passou a ser do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade (Ideflor-Bio).

A lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)³, define a Área de Proteção Ambiental como:

uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (BRASIL, 2000, p. 25).

A APA da ilha do Combu é constituída de terras públicas, de domínio da União, possui população residente e que usufrui dos recursos naturais da ilha através de concessão de uso. Para que os moradores não percam o direito à essa concessão eles precisam seguir determinadas normas editadas pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU), como utilizar os recursos naturais de maneira racional e sustentável.

A lei do SNUC também cita a necessidade da existência de um conselho gestor, que auxilie o Órgão gestor na administração da unidade. A lei dispõe que o conselho: a) pode ser consultivo ou deliberativo; b) será presidido pelo Órgão gestor da unidade; c) os demais conselheiros serão representantes dos Órgãos públicos dos três níveis de poder e das organizações da sociedade civil, inclusive de residentes do interior da unidade e de seu entorno; d) se possível, essa representação tem de ser paritária; e) o mandato do conselheiro é de dois anos, renovável e não remunerado, por ser considerada atividade de relevante interesse público.

Os conselhos gestores, como instrumentos de participação popular, encontram respaldo legal na Constituição de 1988, considerada como um marco legal de descentralização do poder público. Por meio da criação de espaços e instrumentos voltados para participação popular a constituição abre-

³ Lei Federal nº 9.985/2000.

se à possibilidade de promover o desenvolvimento político da sociedade, que favorece o processo democrático e dinamiza o processo de gestão pública. De acordo com Santos Junior. (2000), os conselhos gestores são canais que permitem a interação entre governo e sociedade.

A APA da ilha do Combu possui um conselho gestor de caráter deliberativo⁴ que, segundo a nova administração da unidade, segue realizando suas reuniões normalmente. Este artigo tem como objetivo avaliar o processo de gestão participativa na APA da ilha do Combu através da análise da atuação do seu conselho gestor no período de 2008 a 2013.

2. METODOLOGIA

Para caracterização do local em estudo foram utilizados dados de um diagnóstico socioeconômico produzido pela Gerência da APA no ano de 2010. Nesse levantamento foram entrevistados os responsáveis de 100 (cem) famílias residentes na ilha.

Para análise do processo de gestão foram utilizados os seguintes documentos administrativos anuais (do período de 2009 a 2012): a) Plano Operacional Anual (POA)⁵, no qual, no início de cada ano, as gerências de unidade de conservação da SEMAS/PA colocavam as atividades que estavam previstas para acontecer durante o ano todo e depois remetiam-no para as coordenadorias; b) Relatório Anual de Gestão (RAG), que cada gerência entregava na sua coordenadoria no mês de dezembro, mostrando o que foi executado do planejamento para a unidade. O POA e o RAG eram apresentados ao conselho gestor, logo após a sua conclusão. Para os anos de 2006 a 2008, em que ainda não haviam sido utilizados ainda o POA ou o RAG, outros documentos foram consultados, como relatórios de viagem e de atividades produzidos pela SEMAS/PA.

Para análise da atuação participativa do conselho gestor os principais documentos consultados foram as atas das reuniões no período de 2009 a 2013, assim como todas as publicações oficiais referentes ao conselho (regimento interno, portarias, resoluções, etc).

3. CARACTERÍSTICAS DO LOCAL ESTUDADO

3.1. Caracterização Ambiental

A ilha do Combu é a quarta maior ilha do município de Belém (DERGAN, 2006) e está situada na foz do rio Guamá, a 1,5 km ao sul da capital (Mapa 1, p. 5). A extensão da ilha do Combu é de aproximadamente 1.500 ha, e sua área apresenta características ambientais do estuário amazônico sofrendo

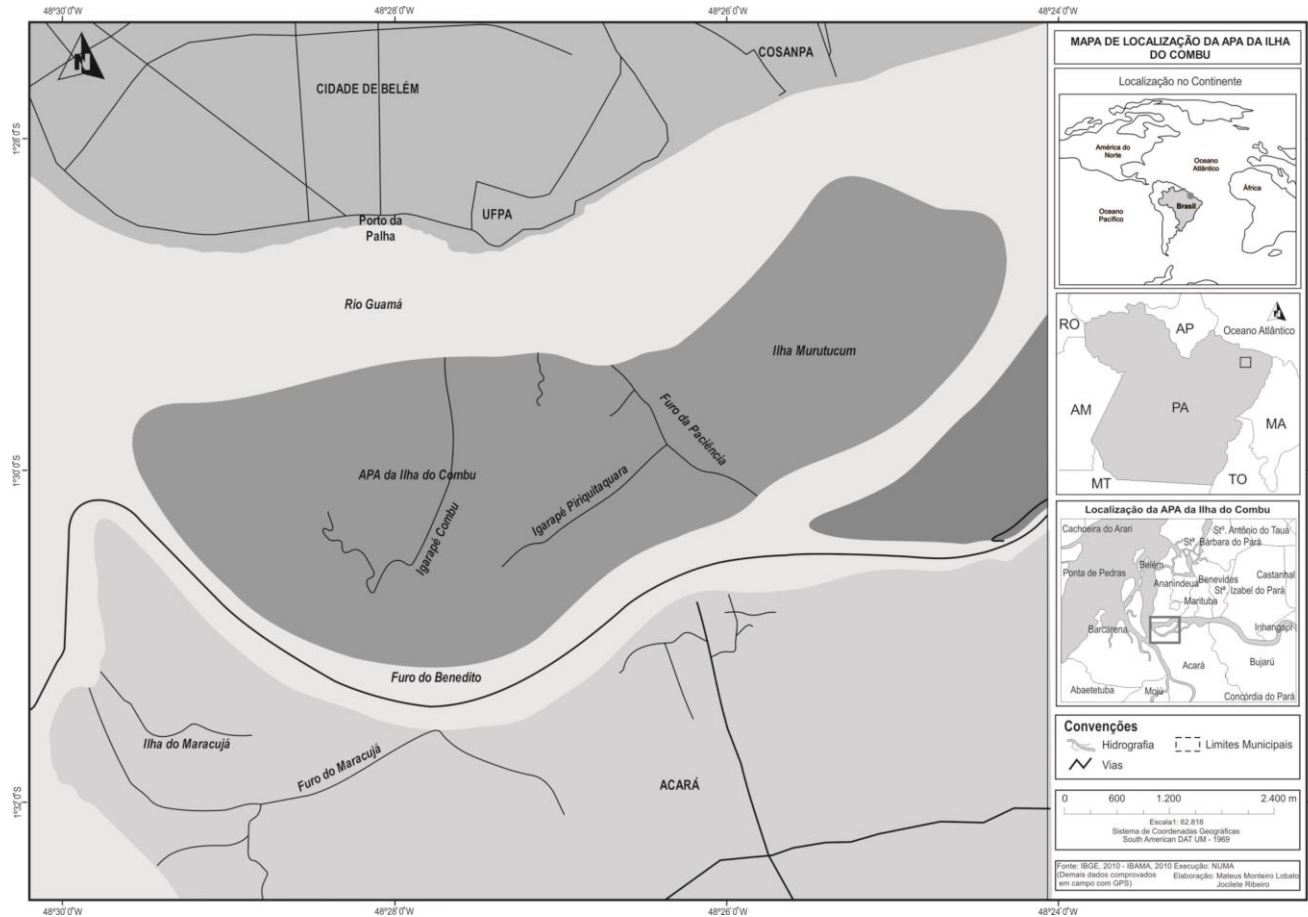
⁴ Criado através da portaria estadual de nº 1.945, de 14 de outubro de 2008.

⁵ Segundo a metodologia adotada pela SEMAS/PA: “O Plano Operacional Anual para a Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu tem como meta viabilizar produtos que contribuam para a efetiva gestão da unidade de conservação.”

influencia diária da maré, e alta pluviosidade com maior ocorrência entre os meses de maio a dezembro (JARDIM, 1991). Apresenta também extensa rede hidrográfica (MATTA, 2006), e é formada por três faixas de terra distintas em virtude dos processos de sedimentação diários: várzea alta, várzea baixa e igapó.

A vegetação é formada por árvores de grande porte, sub-bosque, mata primária e secundária (DERGAN, 2006), e caracterizada basicamente por fitofisionomias de ecossistema de várzea do bioma amazônico, com presença predominante de palmeiras do gênero *Palmae*, *Maurítia* e *Euterpe*, sendo a última conhecida popularmente pelo nome açazeiro (*Euterpe Oleracia* Mart.) e intensamente explorada na área.

Mapa 1- Mapa de localização da ilha do Combu, Estado do Pará.



Fonte: Elaborado pelo IBAMA em parceria com a SEMAS/PA (2010)

3. 2. Caracterização Sócio-Demográfica

A ilha do Combu possui aproximadamente 1.500 habitantes, divididos em 240 famílias distribuídas em quatro comunidades: comunidade do Igarapé Combu, comunidade Beira Rio, comunidade Santo Antônio ou do Igarapé do Piriquitaquara e comunidade do São Benedito a Preservar ou do Furo do São Benedito. A população, segundo Rodrigues (2006), mais que dobrou nos últimos 20 anos.

A maior proporção constatada da população da ilha do Combu foi da faixa etária adulta (30 a 59 anos), seguida da infantil (0 a 11 anos). Os habitantes são originários principalmente do Estado do Pará, com predominância da própria ilha do Combu e da região urbana de Belém.

A população tem um baixo nível educacional, onde 6% dos entrevistados é analfabeto e 2,8% tem somente o ensino fundamental. Os que completaram o ensino médio representam 6,9% e os que possuem nível superior completo representam 1,4%.

A infraestrutura é limitada. A ilha não possui sistema de abastecimento de água, com a maior parte da população (33,3%) utilizando água do rio, e uma parcela bastante similar (32,4%) comprando água de poços de atravessadores de Belém ou da região do Acará. Uma parcela menor (19,4%) compra água mineral na região urbana de Belém e o restante utiliza poço artesanal ou água captada da chuva. Não há rede de esgotamento sanitário e os banheiros são constituídos de fossas sépticas ou negras, com direta contaminação das águas dos rios. O lixo produzido pela população na sua maioria é queimado (97% das famílias).

Grande parte da população (68%) pratica o extrativismo para consumo e comercialização, sendo a principal atividade o manejo e extrativismo do açaí (65% das famílias). Os extratores também praticam outras atividades como a extração e plantio de cacau (*Theobroma cacao L.*) e cupuaçu (*Theobroma grandiflorum.*), extração do palmito (proveniente do açaizeiro), extração da pupunha (*Bactris gasipaes.*), pesca (peixe e camarão), artesanato, propriedade de pontos comerciais, e moradores que trabalham como carpinteiros (construção/manutenção de barcos), pedreiros, domésticas, merendeiras e barqueiros. Cerca de 48% das famílias cria animais domésticos para alimentação e comercialização, como os porcos, as galinhas e os patos. Outras fontes de renda estão relacionadas às transferências condicionadas de renda com cerca de 60% dos entrevistados recebendo auxílios governamentais, principalmente a Bolsa Família e a Bolsa Escola.

Em torno de 95% dos entrevistados recebia, em média, o equivalente ao valor de um a dois salários mínimos. O baixo nível salarial pode ser explicado principalmente em razão da diminuição do tamanho dos lotes das famílias na ilha, que limita o terreno disponível para manejo e extrativismo. Esse é um fator que explica também a procura por atividades secundárias, que geralmente não dão grandes retornos financeiros.

4. O PROCESSO DE GESTÃO DA APA DA ILHA DO COMBU (2006-2013)

Embora a APA da ilha do Combu tenha sido criada em 1997, sua implementação se deu de fato no ano de 2006, quando foi firmado termo de

compromisso entre a SECTAM⁶ e a Prefeitura Municipal de Belém (PMB), em virtude do projeto Orla Estrada Nova⁷, atual Portal da Amazônia. Este termo tinha como objetivo apoiar a implementação e gestão da APA da ilha do Combu, através da aplicação dos recursos da compensação ambiental, o que compreende um montante de 0,5% do total da implantação da obra.

Em 2007 foi realizada uma primeira visita de reconhecimento da área, por uma equipe da SECTAM em conjunto com a PARATUR, para coletar informações junto à população residente e às instituições locais, e de subsidiar a criação de um plano de trabalho para implementação e gestão da APA.

Em 2008 o primeiro gerente da APA da ilha do Combu foi nomeado e foi criado o conselho gestor. O gerente da APA ficou como presidente do conselho, que era composto por mais 19 (dezenove) instituições de áreas estratégicas para o planejamento e gestão territoriais: meio ambiente, turismo, regularização fundiária, valorização comunitária, etc.

O processo de instituição do conselho foi precedido por diversas fases, que já se iniciaram no ano de 2007, com a primeira visita de reconhecimento da APA. Entre novembro de 2007 e abril de 2008, iniciou-se um levantamento de informações primárias sobre a ilha do Combu para conhecer melhor o território e orientar as ações do futuro conselho.

No mês de maio de 2008 foram realizadas três reuniões pela equipe técnica do Órgão gestor, que já era SEMA/PA, com a comunidade residente, objetivando identificar as instituições estratégicas para a gestão compartilhada. Em junho de 2008 a SEMA/PA se reuniu com as comunidades da ilha e as instituições públicas escolhidas para compor o conselho. Em outubro, o conselho gestor foi oficialmente criado.

A partir do ano de 2009 começaram a ser realizadas, pela Gerência da APA, as atividades de gestão da unidade, mesmo sem a produção do plano de manejo. O quadro 1 apresenta as atividades que foram planejadas para serem concretizadas no ano de 2009, e servirá de referência para análise do processo de gestão de todo o período (2009-2013):

Quadro 1 - Atividades planejadas para o ano de 2009 pela gerência da APA da ilha do Combu (Belém, Pará).

ATIVIDADE	SITUAÇÃO ATUAL	OBSERVAÇÕ
Elaboração do plano de manejo	Não foi concluída	Em 2009, foi encaminhado pela gerência um termo de referência para contratação de empresa de consultoria para a elaboração do plano de manejo.
Implementação do conselho gestor	Concluída	Não há.

⁶ No ano de 2007, através da lei estadual nº 7026, a SECTAM é reestruturada, dando origem a três diferentes Órgãos: Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA), Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia (SEDECT) e Instituto Estadual de Florestas (IDEFLOR). Em 2015 a SEMA se torna Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS/PA).

⁷ A Orla da Estrada Nova é parte do projeto Portal da Amazônia, que consiste no saneamento da Bacia da Estrada Nova através da implantação de um projeto de macrodrenagem que previa benefícios a cerca de 10 bairros de Belém através da melhoria das condições de saneamento básico e da eliminação de enchentes.

Execução de programa de educação ambiental de acordo com as diretrizes do plano de manejo	Não foi concluída	Em decorrência da ausência do plano de manejo.
Elaboração de um plano de proteção e fiscalização para a APA	Não aconteceu	Não há.
Elaboração de projeto de desenvolvimento sustentável e valorização das comunidades da APA	Não foi concluída	Não há
Elaboração de um plano de negócios para sustentabilidade financeira da APA	Concluída	Não há.
Construção de base administrativa na APA para gestão e fiscalização	Não foi concluída	Essa atividade é referente ao projeto proveniente do PRODETUR ⁸ . Neste caso, ficou a cargo da gerência da APA a elaboração do projeto executivo, e as etapas de execução ficaram à cargo da PARATUR, mas não houve início de obra.
Elaboração de plano de uso público e de estruturas de apoio à visitação	Não foi concluída	Essa atividade também é referente ao projeto proveniente do PRODETUR.
Elaboração de programa de avaliação da efetividade da gestão na APA	Não aconteceu	Não há.

Fonte: Elaboração própria (2013).

As atividades descritas no ano de 2009 - com exceção da implementação do conselho gestor e do plano para sustentabilidade financeira da APA - iniciaram mas não foram concluídas até o final do ano de 2015. Elas figuraram em praticamente todos os POA, desse período, com pouquíssimas modificações, mas não apareceram como resultados nos respectivos RAG.

Através da análise das atas das reuniões do conselho gestor pode-se entender os obstáculos que o processo de gestão compartilhada enfrentou durante todo esse período. Os temas das reuniões são centrados nas dificuldades em dar prosseguimento ao que foi planejado. Relatos de excesso de burocracia, morosidade nos processos e característico licitatório do poder público são constantes nestes documentos engessamento do processo de gestão.

Em 2012, apenas o projeto de construção da base administrativa da Gerência da APA na ilha do Combu avançou: foi produzido pela DIAP o termo de referência para contratação de empresa para elaboração do projeto de construção da base. A empresa entregou o projeto de construção em 2013,

⁸ Em 2007, a ilha do Combu foi selecionada pela Companhia Paraense de Turismo (PARATUR), em parceria com a SEMA/PA, para fazer parte do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), dentro do Pólo Belém (PARÁ, 2009).

que foi repassado para a SETUR, a atual responsável pelo projeto do PRODETUR.

Ainda em 2012, em virtude das dificuldades para concretizar uma gestão mais participativa, a Gerência da APA realizou um levantamento para verificar quais instituições ainda tinham interesse em compor o conselho. A partir dos resultados obtidos, foi definida nova composição para a gestão do período de 2013-2014, além da aprovação de um novo regimento.

Gestão Participativa na APA da Ilha do Combu: A atuação do Conselho Gestor (2009-2013)

No período de 2009 a 2013 o conselho se reuniu 23 vezes, sendo 15 reuniões ordinárias e 8 reuniões extraordinárias. O quadro 2 apresenta a frequência de todas as instituições membros do conselho, dividida por ano, bem como a porcentagem de participação (%):

Quadro 2 - Frequência das instituições do conselho gestor da APA da ilha do Combu nas reuniões ordinárias e extraordinárias (2009-2013)

INSTITUIÇÕES	REUNIÕES (23)*									TOTAL DE PARTICIPAÇÃO (%)
	ORDINÁRIAS (15)					EXTRAORDINÁRIAS (8)				
	2009 (4)	2010 (3)	2011 (2)	2012 (3)	2013 (3)	2009 (3)	2010 (2)	2011 (1)	2012 (2)	
STTRB	3**	0	2	-	-	3	0	0	-	53,3***
SEMMA	1	0	2	2	3	0	0	1	1	43,5
SEMA/PA	4	3	2	3	3	3	2	1	2	100
SEBRAE	2	2	1	2	3	3	1	0		
POLÍCIA CIVIL	2	2	0	2	2	3	0	0		
PARATUR/ SETUR	4	2	2	0	1	3	2	0		
MPEG	1	0	1	2	0	1	1	0	1	30,4
INCRA	1	3	2	1	0	1	1	1	1	47,8
ICMBIO	2	0	2	3	3	1	0	1	2	60,9
GRPU/SPU	0	0	0	3	1	0	1	0	1	26,1
EMBRAPA	3	1	2	-	-	2	2	0	-	66,7***
FETAGRI	0	0	0	-	-	0	0	0	-	0***
CNS	1	1	1	1	0	1	0	0	0	21,8
PAE COMBU	2	0	1	-	-	1	0	0	-	26,7***
COOPBARQ	2	1	2	-	-	0	0	0	-	33,3***
COOP. DOS ARTESÃOS	1	0	0	-	-	0	0	0	-	6,7***
COM. IGARAPÉ COMBU	1	3	1	3	2	3	2	0	1	69,6
COM. BEIRA RIO	1	0	1	3	2	0	0	0	2	39,1
CENTRO COM. SANTO ANTÔNIO	2	0	0	1	0	0	1	0	1	21,7
ASS. DOS MORADORES	1	0	0	1	0	1	0	0	1	17,4

DO FURO SÃO BENEDITO										
FÓRUM DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	-	-	-	2	1	-	-	-	1	50****

Fonte: Elaboração própria (2014). Não houve reuniões extraordinárias no ano de 2013.

* Quantidade de reuniões; ** Nº de reuniões em que a instituição esteve presente; *** O STTRB, a EMBRAPA, a FETAGRI, o CNS, o PAE Combu e a COOPBARQ só fizeram parte do Conselho Gestor até o ano de 2011, de modo que para calcular seu total de participação consideraram-se as reuniões do período de 2009 a 2011; **** O Fórum de Regularização Fundiária só fez parte do conselho a partir do ano de 2012, de modo que para calcular seu total de participação consideraram-se as reuniões a partir deste ano.

As instituições membro do conselho gestor até o ano de 2012 eram: Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBIO), Companhia Paraense de Turismo (PARATUR), Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Belém (SEMMA), Serviço Nacional de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Assessoria de Relações Interinstitucionais da Polícia Civil, Gerência Regional do Patrimônio da União (GRPU), Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Comunidade do Igarapé Combu, Centro Comunitário Santo Antonio, Associação dos Moradores do Furo São Benedito a Preservar, Comunidade Beira do Rio, Associação dos Moradores e Usuários do Projeto de Assentamento Agro-Extrativista (PAE Combu), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais de Belém (STTR), Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGRI), Cooperativa dos Barqueiros da Ilha do Combu (COOPBARQ) e Cooperativa dos Artesãos da Ilha

A única instituição que apresentou 100% de participação do conselho no período de 2009 a 2013 é a própria SEMA/PA, pois seus representantes eram o presidente e o vice presidente do colegiado. Entre as instituições do poder público que compuseram o conselho em todos os anos, as com participação mais expressiva são o ICMBio, PARATUR/SETUR e Polícia Civil, que compareceram a mais da metade das reuniões. Entre as instituições da sociedade civil que estavam na mesma situação, as com participação mais expressiva são o SEBRAE e a Comunidade do Igarapé Combu.

De um modo geral pode-se notar duas situações: a primeira é que a frequência das instituições do poder público eram maiores que a dos representantes da sociedade civil. E a segunda referia-se à baixa frequência dos membros do conselho gestor de um modo geral. Esse é, inclusive, um dos obstáculos que o próprio conselho reconheceu que impedia o processo de planejamento, tomada de decisão e gestão participativa.

Com base na análise das atas percebeu-se claramente os problemas de falta de comunicação e relacionamento entre o conselho e a SEMA/PA. Também foi relatado pelos conselheiros falta de motivação em participar das reuniões uma vez que o processo de planejamento e gestão estavam prejudicados, além de críticas referentes à gestão da própria SEMA/PA, que não estaria concluindo as ações planejadas.

Do mês de abril de 2010 até janeiro de 2013 o conselho gestor funcionou de maneira irregular pois o processo de renovação de seus membros ainda não tinha acontecido.

A SEMA/PA enviou ofícios/cartas a todas as instituições que compunham o conselho, questionando o interesse das mesmas em continuar fazendo parte do mesmo. A EMBRAPA, o PAE COMBU e a Cooperativa dos Artesãos desistiram de participar; O STTRB, a COOPBARQ e o CNS não responderam ao ofício, e foram retirados da composição; A PARATUR passou a fazer parte de um Órgão maior, a Secretaria Estadual de Turismo (SETUR), criada em 2011. Hierarquicamente, a SETUR se tornou membro do conselho no lugar da PARATUR.

Uma instituição da sociedade civil denominada Fórum de Regularização Fundiária, Desenvolvimento Sustentável e Direitos Humanos manifestou interesse em se tornar membro do conselho, o que foi aceito em assembléia em 2012.

Em janeiro de 2013 foi oficializada a nova composição do conselho para o mandato de 2013-2014. Das 20 instituições que o compunham anteriormente, ficaram apenas 16. De acordo com o presidente do conselho essa redução foi estratégica, em razão da falta de comprometimento de algumas instituições.

5. ANÁLISE DO PROCESSO DE GESTÃO PARTICIPATIVA DA APA DA ILHA DO COMBU

A APA da ilha do Combu foi criada em 1997, mas sua gestão não acontecia na prática, se considerarmos pelo menos o que recomenda a lei do SNUC. Em primeiro lugar o plano de manejo, que deveria estar concluído até o prazo de cinco anos e é o principal documento utilizado para nortear a gestão da unidade, ainda não existe.

Esta parece ser uma realidade que permeia a Amazônia brasileira com um todo. De acordo com Verissimo et al. (2011) apenas 30% das unidades de conservação da Amazônia Legal possuem plano de manejo aprovado e 55% possuem conselho gestor com regimento interno aprovado.

Em relação à análise da gestão compartilhada em unidades de conservação é importante saber antes do que se trata a gestão de uma unidade de conservação. Os estudos de Vedoveto et al. (2011, p.29) apontam que:

A gestão de uma Unidade de Conservação pressupõe recursos humanos e financeiros adequados, estrutura básica, como sede, vigilância, equipamento de emergência e comunicação, e locais delimitados para pesquisa, visitação, uso comunitário e produtivo. Além disso, é essencial que a gestão esteja baseada num plano de manejo aprovado, e pautada na existência de um conselho gestor formal e atuante.

As ações da gerência da APA na unidade aconteceram sem a presença do plano de manejo e sequer de um plano emergencial de uso, que poderia contemplar a realização de um zoneamento da área e levantar suas

potencialidades, desafios e problemáticas. Para realizar projetos e ações na unidade a gerência recorria aos conhecimentos obtidos através de pesquisa bibliográfica e às demandas que eram apresentadas pelos moradores nas reuniões do conselho gestor.

Analisando os documentos administrativos apresentados a cada ano, verificou-se que muito do que foi planejado não foi concluído. Existem ações planejadas que não iniciaram, e as iniciadas, que não foram concluídas. Atividades como a elaboração do plano de manejo, a construção da base administrativa da gerência da APA, a implantação de estrutura de apoio para a realização de atividades turísticas e a elaboração de programas de educação ambiental e de fiscalização apareceram em quase todos os documentos anuais de planejamento, mas sua conclusão não apareceu em nenhum relatório anual de gestão. Neste contexto, a existência do plano de manejo seria fundamental porque dele dependem praticamente quase todas as atividades planejadas para a APA.

Sem os elementos fundamentais para a realização da gestão da unidade, a atuação do conselho gestor no processo de gestão compartilhada conseqüentemente ficava comprometido, não produzia os resultados planejados e acarretava a falta de interesse dos conselheiros. Silva (2012, p. 99), ao estudar a participação do conselho no que toca ao planejamento dos recursos destinados à gestão, acrescenta:

(...) de acordo com as Atas de reuniões, constatou-se a baixa presença por parte dos membros de ambos os Conselhos Gestores. A fraca participação nas reuniões pode ensejar outros desdobramentos para as decisões dos organismos colegiados, como o enfraquecimento dos processos participativos e o fortalecimento da centralização das decisões pelos representantes do órgão gestor das respectivas UCs.

O gerente da APA, à época, também criticou a falta de membros do conselho para planejar e participar das ações previstas, principalmente no que se refere à compatibilidade da agenda de eventos entre as instituições. Outro desafio apontado por ele, na administração do conselho, seria convencer determinadas instituições, consideradas estratégicas, a participar. Embora a atividade de membro de conselho seja considerada obrigatória e de relevante interesse público, algumas instituições que seriam de extrema importância para a gestão da APA, como a Universidade Federal do Pará (UFPA), não aceitaram o convite.

Por outro lado, percebe-se que os membros do conselho encontravam-se insatisfeitos com a falta de planejamento das reuniões e com a própria gestão do conselho. Os membros representantes das comunidades da ilha do Combu são os que mais reclamavam de que a gestão realizada pela SEMA/PA não apresentava os resultados do que foi planejado e nem trazia melhorias para a população da ilha, pois os mesmos problemas permaneciam durante anos, como é o caso da ausência de ordenamento territorial e de segurança pública.

Houve uma clara dificuldade de comunicação dentro do conselho, principalmente entre os membros das instituições públicas e os membros representantes das comunidades. De um lado as instituições públicas

ressaltavam que as comunidades da ilha deveriam se organizar e se fortalecer coletivamente para reivindicar com mais força as melhorias para a população da ilha. Do outro, os representantes das comunidades se diziam cansados de serem objetos de pesquisas e projetos de diversos Órgãos públicos, que apenas queriam obter informações junto à população, mas que não traziam benefícios diretos.

Muitos dos problemas de gestão compartilhada em unidades de conservação no Brasil são oriundos do próprio processo de criação de unidades de conservação. Diegues(2000) e Brighenti (2005) criticam o modelo brasileiro, considerando-o um sistema conservador e “fechado” à realidade nacional. Um ponto considerado preocupante é o aumento da quantidade de unidades criadas a partir da década de 1990, assim como o aumento de unidades que não possuem base técnica (estudos preliminares, consultas públicas, recursos previstos para a gestão) sendo criadas meramente por interesses políticos, e ainda a existência de unidades com categorias de manejo inadequadas, que não consideram as características sociais e econômicas locais.

No que tange à região amazônica, há de se considerar que houve avanços no processo de criação de unidades de conservação, principalmente entre os anos de 2003 e 2010. Porém, o processo de gestão dessas unidades não acompanha essa evolução. Os estudos realizados pela WWF Brasil em 1999, ou seja, há mais de dez anos atrás, apresentam as mesmas dificuldades de gestão que ainda se encontram em boa parte das unidades de conservação brasileiras. De acordo com Vedoveto et al. (2011, p.13):

Embora o Brasil tenha uma das mais rigorosas legislações ambientais do mundo, ela tem demonstrado ser ineficaz no combate à devastação. Os problemas incluem insuficiência de pessoal, dificuldade em monitorar áreas extensas e de difícil acesso e falta de regulamentação das medidas que permita disposições legais.

Dourojeanni e Pádua (2001) colocam que a falta de vontade política e de prioridades de governo são os fatores mais relevantes para a ausência do comprometimento nas atividades de gestão das unidades de conservação, uma vez que é a partir destes critérios que será decidido onde os recursos devem ser investidos.

Além dos problemas estruturais visíveis, que dificultam o processo de gestão das unidades de conservação no Brasil, existem autores que vão além da demonstração e análise desses problemas, buscando explicações mais profundas para a ineficiência e até para a ausência da gestão das unidades de conservação brasileiras. Autores como Araujo (2007) e Freitas (2003), procuram explicar a ineficiência da gestão nas unidades de conservação através da análise de traços da cultura nacional.

Freitas (apud ARAÚJO, 2007), ao estudar um conjunto de unidades de conservação em Minas Gerais, conclui que embora a quantidade de recursos humanos e financeiros seja um fator crítico a comprometer a eficiência da gestão, as unidades de conservação que apresentavam mais recursos não necessariamente apresentavam os melhores resultados nos requisitos avaliados.

Araújo (2007, p. 205) aponta que as unidades de conservação são organizações de sistemas abertos, revelando a interdependência do microssistema (organização) ao macrossistema (o meio social que circunda a organização). Isso significa que:

A UC é um subsistema dentro do órgão gestor, que é um subsistema de um ministério ou secretaria estadual, que é um subsistema da administração pública brasileira, que, por sua vez, é um subsistema dentro da sociedade brasileira. Desse modo, a gestão das unidades de conservação e seu conseqüente desempenho são moldados por uma gama variada de fatores, que vão desde a cultura brasileira, passando pela cultura organizacional do setor público, até a cultura organizacional vigente no órgão gestor. Entender esse ambiente é de fundamental importância para o planejamento de ações visando incrementar a efetividade das unidades de conservação.

A cultura brasileira é marcada por fortes traços de personalismo, concentração de poder, falta de iniciativa, paternalismo, clientelismo, lealdade às pessoas (não aos princípios), e excesso de burocracia e flexibilidade (BARROS apud ARAUJO, 2007). Estes traços estão presentes em todo o sistema político e de gestão, e no setor público, em que o processo de modernização ocorre mais lentamente, essas características da cultura brasileira ainda estão muito latentes. Isso impede o alcance da excelência nas atividades realizadas em qualquer instituição, e conseqüentemente, nas unidades de conservação, que são extensões das instituições públicas que as administram.

Dos problemas sistêmicos aqui apresentados, a gestão da APA da ilha do Combu os apresentava em duas ordens: carência de infraestrutura (humana e material) e cultura organizacional. Os dois problemas influenciaram significativamente o processo de gestão, mas o grande gargalo era realmente relacionado a dois desafios dentro da cultura organizacional: prioridades de governo e vontade política. Grandes entraves impediam a execução do que foi planejado ou mesmo a proposição de novos projetos, que não estivessem dentro do que era considerado prioridade do governo vigente, ainda que de acordo com os objetivos da unidade de conservação. A liberação para aquisição de recursos humanos, materiais e financeiros era demorada (quando não obstruída), e dependia de uma série de atividades que revelavam o excesso de burocracia presente no Órgão gestor, o que poderia representar a falta de interesse político em executá-las. A cada troca de governo, as atividades que estavam sendo executadas acabavam estrategicamente “atrasadas”, à espera do planejamento e das novas ações que seriam definidas de acordo com as prioridades do novo governo.

Não é difícil imaginar que estes mesmos desafios permearam o processo de gestão compartilhada entre a SEMA/PA e o conselho gestor da APA. Além das problemáticas relatadas anteriormente, Ribeiro (2010, p.125-126) revela as dificuldades em mobilizar as comunidades da ilha para participar do conselho:

[...] a constituição do conselho da APA da Ilha do Combu encontrou algumas dificuldades por três fatores relatados. O primeiro referiu-se

ao desconhecimento do processo de criação da unidade pela comunidade, ou seja, a falta de participação no processo de criação da unidade dificultou o processo de implementação e início de administração, pois, só quem havia um conhecimento mais aprofundado da unidade eram aquelas lideranças consideradas mais atuantes, pessoas mais envolvidas no processo político ali constituído. O segundo fator consistiu no desapontamento de algumas pessoas que já participaram ou participam de outros conselhos e não vêem os problemas serem solucionados. E por fim o receio de alguns em aceitar o desafio de fazer parte de um conselho de unidade de conservação, considerado por alguns como uma temática recente no cenário ambiental do estado e não identificarem o seu papel no processo.

Ribeiro (2010) destaca que os conselhos de unidades de conservação no Estado do Pará possuem duas problemáticas semelhantes: a falta de comunicação entre os membros e a falta de tempo dos conselheiros para participar das reuniões, em especial dos representantes de instituições públicas. No caso da APA da ilha do Combu, os primeiros conselheiros não conheciam nem a realidade do território, com alguns nem sabendo que a ilha era uma unidade de conservação. Outro fator foi a expectativa criada entre os membros, especialmente os representantes das comunidades, de mudanças na qualidade de vida da população da ilha, como a regularização fundiária, o abastecimento de água e esgotamento sanitário, e a promessa da promoção de atividades alternativas de renda. Todos esses encaminhamentos foram discutidos desde a criação do conselho, mas pouco de significativo e concreto aconteceu, o que acabou por desestimular o trabalho dos conselheiros.

6. CONCLUSÃO

Teixeira (2000) aponta que, apesar dos conselhos se constituírem em um importante instrumento democrático, eles apresentam grandes desafios, sendo o primeiro deles a alocação de recursos públicos (que é um desafio enfrentado pela máquina pública como um todo). Uma quantidade insuficiente de recursos acarreta baixa eficácia no processo de gestão compartilhada.

A disparidade no nível de informações entre os membros do conselho é outro desafio apontado por Santos (2005), Teixeira (2000), Silva e Brito Junior (2009), e Gohn (2007), principalmente no que diz respeito às diferenças entre os representantes do poder público e os da sociedade civil. Geralmente os primeiros possuem maior acesso à conhecimentos, termos e informações importantes no momento em que participam das reuniões. Santos (2005) destaca a existência dessa desigualdade de poder como um fator complicador para a participação efetiva e para a legitimidade dos debates.

Além dos desafios internos existentes em um conselho, Arendt (1973) apud Gohn (2002, p.10) aponta outras dificuldades oriundas do tradicional modelo político centralizador brasileiro, predominante até o final da década de 1980.

O primeiro deles é que, através de leis e pareceres oficiais, o governo tenta gradativamente tirar a qualidade deliberativa dos conselhos gestores. A realidade já não é muito favorável, uma vez que não há legislação que obrigue

que a decisão aprovada por um conselho deliberativo tenha de ser acatada pelo Órgão executivo. É realmente contraditório que se dependa da iniciativa do Órgão gestor, uma vez que se atribui um caráter deliberativo a um conselho. E isso se verifica na prática: na época em que foi realizada a pesquisa, uma das propostas da lei que instituiria o Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Pará (SEUC) era a transformação de todos os conselhos gestores das APA's estaduais em consultivos. A segunda problemática apontada é a vinculação dos conselhos gestores ao poder Executivo, tornando-os auxiliares da gestão pública. Sobre esse viés, é que esses espaços considerados democráticos são comumente apropriados pelos políticos e demais setores das classes dominantes, no alcance de objetivos individuais.

Um terceiro desafio, e que parece ser o mais problemático, é a falta de engajamento dos conselheiros no que diz respeito principalmente à frequência nas reuniões e no interesse da construção do espaço participativo. Se os representantes não encontram seus interesses contemplados nas atividades do conselho, dificilmente se manterão participando.

Os representantes do poder público podem estar presentes por uma imposição do cargo ou porque simplesmente estão para cumprir o interesse de suas instituições, podendo não se relacionar com as áreas de interesse do conselho ou ter poder de decisão em suas instituições para viabilizar as demandas do conselho em nível local.

Já os representantes da sociedade civil podem enxergar o conselho gestor como um instrumento para a resolução de todos os problemas sociais e econômicos que enfrentam, procurando benefícios mais concretos e imediatistas. Como os resultados das políticas públicas costumam demorar a aparecer, a sociedade civil começa a desvalorizar a importância do seu papel participativo e de pressão.

As problemáticas apresentadas demonstram que a existência de um espaço público formalmente constituído não significa necessariamente que ele será automaticamente participativo e eficaz. A simples existência legal do instrumento democrático não garante que o processo de gestão compartilhada aconteça de fato.

Características como a falta de compromisso com a gestão compartilhada pelos representantes das instituições públicas; a falta de iniciativa dos membros em geral; a falta de preparo técnico e a descredibilidade nas instituições públicas por parte dos representantes da sociedade civil; o excesso de flexibilidade da SEMA/PA com as ausências dos membros nas reuniões como justificativa para que o conselho não fosse extinto; e o excesso de burocracia e morosidade na resolução de questões essenciais, como a renovação do conselho, foram algumas das problemáticas presentes no conselho gestor da APA da ilha do Combu durante o período de 2008 a 2013.

Silva (2012, p. 116), aponta que a predominância de uma postura centralizadora por parte da SEMA/PA e a falta de participação dos conselheiros gerou prejuízos à legitimidade do processo participativo e diminuiu a efetivação da boa governança.

Em contrapartida, o presidente do conselho declarou que faltou aos conselheiros uma consciência maior de seu papel no conselho, o que, segundo ele, era frequentemente estimulado pela equipe da gerência da APA em todas as reuniões. Além dos problemas constantes com relação à frequência, ele

colocou a importância da participação mais ativa, com proposições de planos e ações, principalmente por parte dos representantes do poder público.

Como instrumento para otimizar a gestão compartilhada da APA da ilha do Combu, o conselho gestor não se mostrou eficiente. Instituído há praticamente 13 anos da criação da APA, não se encontrava, até o final da pesquisa, suficientemente consolidado, e possuía os mesmos problemas da época de sua instituição. O mais comum deles era a falta de compromisso de seus membros, em que boa parte das instituições componentes já não poderia nem estar fazendo parte do conselho em função do número de faltas.

É importante, contudo, frisar que os conselhos gestores são instrumentos da gestão democrática em processo de amadurecimento de suas práticas participativas. Como espaços em construção, os seus resultados dependem do foco para o qual estão se orientando. O seu aperfeiçoamento democrático dependerá principalmente de quão os conselheiros encontram-se engajados com o compromisso de promover a participação própria e dos demais. E esse engajamento depende do conselho se constituir em uma arena política capaz de motivar os membros, dirimir conflitos, aglutinar interesses e produzir os resultados a que se propõe.

Teixeira (2000) sugere, como forma de desenvolver esta arena de participação política, a elaboração de planos e ações para os conselhos gestores que estejam baseados: no fortalecimento da sociedade civil (considerado o lado mais desprivilegiado do processo), através da criação de espaços independentes de preparação para a atuação em conselhos; na promoção da articulação e intercâmbio entre conselhos de temáticas semelhantes e complementares; e no acesso facilitado às informações relativas à alocação dos recursos pelo poder público.

Apesar das críticas recebidas pelo modelo, é inegável considerar o papel fundamental que os conselhos gestores exercem dentro de um governo que se denomina democrático, no sentido de tentar superar o caráter centralizador e elitista do processo político que legalmente predominou até o final da década de 1980. Os jogos de poder, o conflito de interesses e as discordâncias entre sociedade civil e poder público fazem parte de um instrumento que nasceu com o objetivo de enfrentar uma cultura de passividade característica da vida pública, principalmente em locais onde não se imaginava a participação popular.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Marcos Antônio Reis. **Unidades de Conservação no Brasil:** da república à gestão de classe mundial. Belo Horizonte: SEGRAC, 2007. 272 p.

BRASIL. Conselho Nacional da Reserva da Biosfera na Mata Atlântica. **SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação:** texto da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 e vetos da presidência da República ao PL aprovado pelo Congresso Nacional. 2 ed. São Paulo: 2000. 73 p.

BRIGHENTI, Clovis Antonio. **Necessidade de Novos Paradigmas Ambientais:** implicações e contribuição Guarani. São Paulo: Cadernos PROLAM, 2005. v.2. n.7. p.33-56.

DERGAN, João Marcelo Barbosa. **História, memória e natureza:** as comunidades da ilha do Combu-Belém (PA) – 1980-2006. Belém: 2006. 217 f. Dissertação (Mestrado em História Social da Amazônia) - Universidade Federal do Pará.

DIEGUES, Antonio Carlos. **Etnoconservação da natureza:** novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos. São Paulo: Hucitec, 2000. 290 p.

DOUROJEANNI, Marc Jean; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Biodiversidade:** a hora decisiva. Curitiba: UFPR, 2001. 307 p.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular.** São Paulo: Cadernos Metrópole, 2002. n.7. p. 9-31.

_____. **Conselhos gestores e participação sócio-política.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2007. 120 p.

JARDIM, Mário Augusto Gonçalves. **Aspectos da biologia reprodutiva de uma população natural de açazeiro (Euterpe oleracea Mart.) no estuário amazônico.** Piracicaba: 1991. 90 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Florestais) - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz.

MATTA, Raimundo Alberto de Athayde. **Espacialidade e sustentabilidade na ilha do Combu:** um olhar sobre a interface urbano-insular como forma de contribuir para a conservação do espaço na construção da sustentabilidade local. Belém: 2006. 140 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Instituto de Tecnologia, Universidade Federal do Pará.

PARÁ. Companhia Paraense de Turismo. **Diagnóstico da área e das atividades turísticas do Pólo Belém – PA.** Belém, 2009.

RIBEIRO, Jocilete de Almeida. **Área de proteção ambiental da Ilha do Combu, Belém/PA:** desafios de implantação e de gestão de uma unidade de conservação. Belém:, 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará.

RODRIGUES, Eliana Teles. **Organização comunitária e desenvolvimento territorial:** o contexto ribeirinho em uma ilha da Amazônia. Belém: 2006. 120 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento do Trópico Úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará.

SANTOS, Aílton. Dias dos. **Metodologias participativas:** caminhos para o fortalecimento de espaços públicos socioambientais. São Paulo: Editora Petrópolis, 2005. 178 p.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Dilemas e desafios da governança democrática.** In: TEIXEIRA, Ana Cláudia. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005. p. 41-58.

SILVA, Fernando Alberto Bilóia da. **Participação social e compensação ambiental no Pará:** análise da Câmara de Compensação Ambiental e dos Conselhos Gestores do Parque Estadual do Utinga e da Área de Proteção Ambiental da Ilha do Combu. Belém: 2012. 132 f. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) - Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará.

SILVA, Marta Zorzal e; BRITO JUNIOR, Barjonas Teixeira de. (Org.). **Participação social na gestão pública:** olhares sobre experiências de Vitória-ES. São Paulo: Annablume, 2009.

TEIXEIRA, Ana Cláudia. **Formação dos conselhos no Brasil.** In: FARIA, Hamilton; MOREIRA, Altair José; VERSOLATO, Fernanda (Org.). **Você quer um bom conselho?** Conselhos Municipais de Cultura e Cidadania Cultural. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. p. 19-25.

VERÍSSIMO, Adalberto; et al. **Histórico de criação de unidades de conservação na Amazônia Legal.** In: VERÍSSIMO, Adalberto; et al (Org.). **Áreas Protegidas na Amazônia brasileira:** avanços e desafios. Pará: IMAZON, 2011. p. 22-24.

VEDOVETO, Mariana; et al. **Gestão das unidades de conservação na Amazônia Legal.** In: VERÍSSIMO, Adalberto; et al (Org.). **Áreas Protegidas na Amazônia brasileira:** avanços e desafios. Pará: IMAZON, 2011. p. 29-35.

Submetido em: 27/05/15

Aceito em: 30/11/15