

ATUAÇÃO CONJUNTA DOS CONSELHOS GESTORES DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ROTA DO SOL E ESTAÇÃO ECOLÓGICA ESTADUAL ARATINGA: UMA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO PARTICIPATIVA INTEGRADA.

JOINT ACTION OF MANAGEMENT COUNCILS OF ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ROTA DO SOL AND ESTAÇÃO ECOLÓGICA ESTADUAL ARATINGA: A PARTICIPATORY MANAGEMENT EXPERIENCE.

KETULYN FÜSTER MARQUES*

*SEC. DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO - RS - DIVISÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (DUC) - (ketybio@gmail.com)

RESUMO

O estabelecimento de conselhos gestores de unidades de conservação é uma previsão legal para que haja maior participação da sociedade na gestão das áreas protegidas. As unidades de conservação estaduais Área de Proteção Ambiental (APA) Rota do Sol e Estação Ecológica (Esec) Aratinga foram criadas em 1997 e em 2009 iniciaram os processos de formação dos conselhos gestores. Em função da sobreposição de territórios entre as duas (e Esec está inteiramente inserida nos limites da APA) foi proposto que fosse um único conselho, o que foi juridicamente inviabilizado. Após discussão com potenciais conselheiros ao longo de três anos, foram formados dois conselhos com igual tamanho e composição. As reuniões são simultâneas e são tratados assuntos das duas unidades de conservação. Esse trabalho tem por objetivo apresentar e analisar a atuação conjunta desses conselhos, avaliando os benefícios e riscos desta experiência para o cumprimento dos objetivos de cada área através da gestão participativa. Para isso, foi feita uma análise de documentos relacionados aos conselhos e observação direta das reuniões. Foi também realizada uma análise quantitativa das atas a fim de verificar o quanto das reuniões é dedicado a cada uma das unidades de conservação. Essa análise foi através da contagem do número de linhas de oito atas dedicadas a temas específicos da APA, quantas específicas da Esec e quanto de assuntos em comum. Os processos de criação serem simultâneos se mostrou um agilizador do andamento administrativo dentro da Secretaria. As reuniões serem simultâneas também são facilitadas pela otimização das reduzidas equipes, havendo melhor aproveitamento de pessoal, com divisão de tarefas antes, durante e depois das reuniões. Também a emissão de documentos é reduzida, havendo documentação conjunta das duas. Há ainda uma otimização de tempos dos conselheiros, por serem realizadas reuniões conjuntas. Das atas, constatou-se que 50% do texto tratava de assuntos comuns, 37% de assuntos exclusivos da APA e 13% da Esec, mostrando que, caso não fossem integrados, muitos assuntos deveriam ser tratados duas vezes. Porém, nos assuntos específicos de alguma das unidades de conservação, há uma dominância de assuntos exclusivos da APA. De modo geral a integração dos conselho se mostra positiva, pela otimização de tempo, equipe e conselheiros. Porém é necessário buscar formas de aprofundar as questões relacionadas com a Esec para que os assuntos desta unidade de conservação sejam de fato discutidos pelo conselho e que ele realmente participe da gestão desta unidade de conservação.

Palavras-chave: direito ambiental.

ABSTRACT

Protected areas need a council to ensure participation of society in the management of those areas and this is legally predicted. In Rio Grande do Sul state protected areas Área de Proteção Ambiental Rota do Sol (APA) and Estação Ecológica Aratinga (Esec) were created in 1997 and in 2009 started the processes to create their management councils. Due to their territories overlap (ESEC is fully inserted in the APA limits) it was proposed a single council, which was legally unviable. During three years the proposal was discussed with society and the decision was to create two councils with the same size and composition. The meetings of both councils are simultaneous and the two protected areas matters are handled. This work aims to present and analyze the joint action of such councils, assessing the benefits and risks of this experience to fulfill the objectives of each area through participatory management. A document analysis related and direct observation of the meetings was made. It was also carried out a quantitative analysis of the documents in order to check how much of the meetings were devoted to each area. This analysis was made by counting in all meeting minutes the number of rows devoted to specific themes of the APA, specific of themes of the ESEC and the issues common for both. Simultaneous creation processes accelerated the administrative flow. The meetings are being facilitated by simultaneous optimization of small teams, with better staff utilization, with the division of tasks before, during and after meetings. Also the issue of documents is reduced, with the two documents together. There is also an optimization time of the directors, to be held joint meetings. It was found that 50% of the text was common subjects, 37% of unique issues of APA and 13% of ESEC, showing that, if they were not integrated, many issues should be treated twice. However, in the specific issues of any of the protected areas, there is a dominance of exclusive themes of the APA. In general the integration of those two councils shown positive for the optimization of time, staff and counselors. It is necessary to find ways to explore issues related to ESEC because themes of this protected area must be discussed by the council.

INTRODUÇÃO

A gestão de unidades de conservação é uma atuação de Estado, uma vez que são territórios com um regime especial de administração. Porém, a Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), inclui nas diretrizes da gestão dessas áreas a necessidade da participação social na gestão das unidades de conservação. Consta no art. 5º da Lei que mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento das unidades e a participação efetiva de populações locais na gestão devem ser assegurados pelo Estado na administração dessas áreas protegidas.

O SNUC traz como espaço formal de participação social na gestão das áreas protegidas os conselhos gestores. Todas as unidades de conservação devem ter um conselho que devem ter em sua composição órgãos públicos e sociedade civil relacionados com as unidades de conservação, buscando agregar os diversos olhares na gestão da unidade. Os conselhos são, além de um espaço de diálogo, um instrumento de diálogo entre o Estado e a Sociedade para que as unidades de conservação cumpram seus objetivos de criação.

O Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Rio Grande do Sul tem hoje 24 unidades de conservação administradas pela Divisão de Unidades de Conservação da Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. O estabelecimento de conselhos nas unidades de conservação iniciou em 2002 e, desde então, foram criados 11 conselhos.

As unidades de conservação Estação Ecológica (Esec) Estadual Aratinga e Área de Proteção Ambiental (APA) Rota do Sol foram criadas em 1997. A Esec Aratinga é uma unidade de conservação de proteção integral, criada pelo Decreto Estadual nº 37.345, com área de 5.882 ha, localizada nos municípios de Itati e São Francisco de Paula, tendo como principais objetivos a conservação da natureza, a realização de pesquisas científicas e a promoção de educação ambiental (RIO GRANDE DO SUL, 2008a). A APA Rota do Sol é uma unidade de conservação de uso sustentável, com área de 54.670 ha, tem entre seus objetivos, proteger os recursos hídricos, garantir a conservação do conjunto paisagístico e da cultura regional e funcionar como Zona de Amortecimento da Esec Aratinga.

A APA inclui todo o território da Estação Ecológica e ainda uma grande área no entorno, envolvendo ainda área de outros dois municípios: Três Forquilhas e Cambará do Sul (figura 01). Essas unidades de conservação estão situadas em área de transição entre a serra gaúcha e a região litorânea abrangendo campos de altitude (estepe gramíneo-lenhosa), mata com araucária (floresta ombrófila mista) e Mata Atlântica *strictu sensu* (floresta ombrófila densa) todos ecossistemas associados do Bioma Mata Atlântica (RIO GRANDE DO SUL, 2008 b).

Por estarem sobrepostas territorialmente (figura 01), e uma cumprir a função de zona de amortecimento da outra, as duas unidades de conservação em geral atingem as mesmas localidades e pessoas. Desta forma se optou por conduzir os processos de criação dos conselhos de forma conjunta. O processo de formação dos conselhos gestores da Esec Aratinga e APA Rota do Sol teve início em 2009, com o mapeamento das entidades com potencial a compor os conselhos. Durante este processo ficou evidente a sobreposição de entidades e pessoas entre as duas unidades de conservação.

Por serem municípios pequenos em número populacional, muitas entidades necessitam dispendir muito tempo para participar de todas as reuniões de colegiados, tais como conselhos municipais de meio ambiente, conselhos de agricultura, além de conselhos de outras unidades de conservação existentes na região. Assim, por solicitação dos potenciais conselheiros foi realizada uma consulta jurídica sobre a viabilidade de formação de um conselho conjunto, o que foi refutado com base no art. 29 do SNUC que afirma que "cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração...", ou seja, cada unidade deveria ter seu próprio conselho.

Assim, se optou por distribuir as entidades mapeadas nos dois conselhos e a maioria manifestou interesse em participar do conselho da APA, por abranger maior área e afetar mais diretamente as atividades desenvolvidas na região. Com isso, decidiu-se formar o conselho da APA Rota do Sol, e depois criar um grupo de trabalho dentro deste conselho para conduzir o processo de formação do conselho da Esec Aratinga. Porém, houve dificuldade em acomodar todas as entidades de interesse de forma paritária, sendo que novas consultas jurídicas foram feitas, assim como reuniões de mobilização e mapeamento para tentar obter a melhor composição possível.

Durante este processo algumas entidades se afastaram, outras se inseriram, ocorreram mudanças nas equipes de gestão das unidades de conservação e houve novas interpretações da realidade local e dos conselhos. Foi então criado um grupo de trabalho com representantes da sociedade civil e órgãos governamentais para conduzir esta nova etapa da formação dos conselhos gestores. Este grupo analisou todas as entidades que participaram deste o início do processo e formulou uma proposta de composição com base em todas as entidades, independente da unidade com a qual havia maior relação.

Desta forma surgiu a proposta de uma composição única para os dois conselhos, formados por entidades que possuíam interface com ambas as unidades. Assim, pela necessidade de formação de dois conselhos separados, decidiu-se por formar dois conselhos (em processos administrativos independentes), porém com a mesma composição. Depois de cerca de três anos neste processo de formação, em 19 de junho de 2012 foram publicadas as Portarias SEMA Nº 37 e 38 que criam, respectivamente, o Conselho Consultivo da Esec Aratinga e o Conselho Deliberativo da APA Rota do Sol. Essas portarias indicam a mesma composição, o mesmo número de cadeiras (32 entidades, sendo 16 entidades governamentais e 16 representantes da sociedade civil) e as mesmas entidades.

Desde então, são realizadas reuniões conjuntas, com pautas em comum, sendo que um mesmo conselheiro possui assento em ambos os conselhos, podendo opinar e participar da gestão das duas unidades. As reuniões são preparadas e conduzidas conjuntamente pelas equipes da Esec Aratinga e APA Rota do Sol, com convocação conjunta, assim como a pauta, ata e demais documentos.

Este trabalho tem por objetivo apresentar e analisar a atuação conjunta desses conselhos gestores das duas unidades de conservação, avaliando os benefícios e riscos desta experiência para o cumprimento dos objetivos de cada área através da gestão participativa.

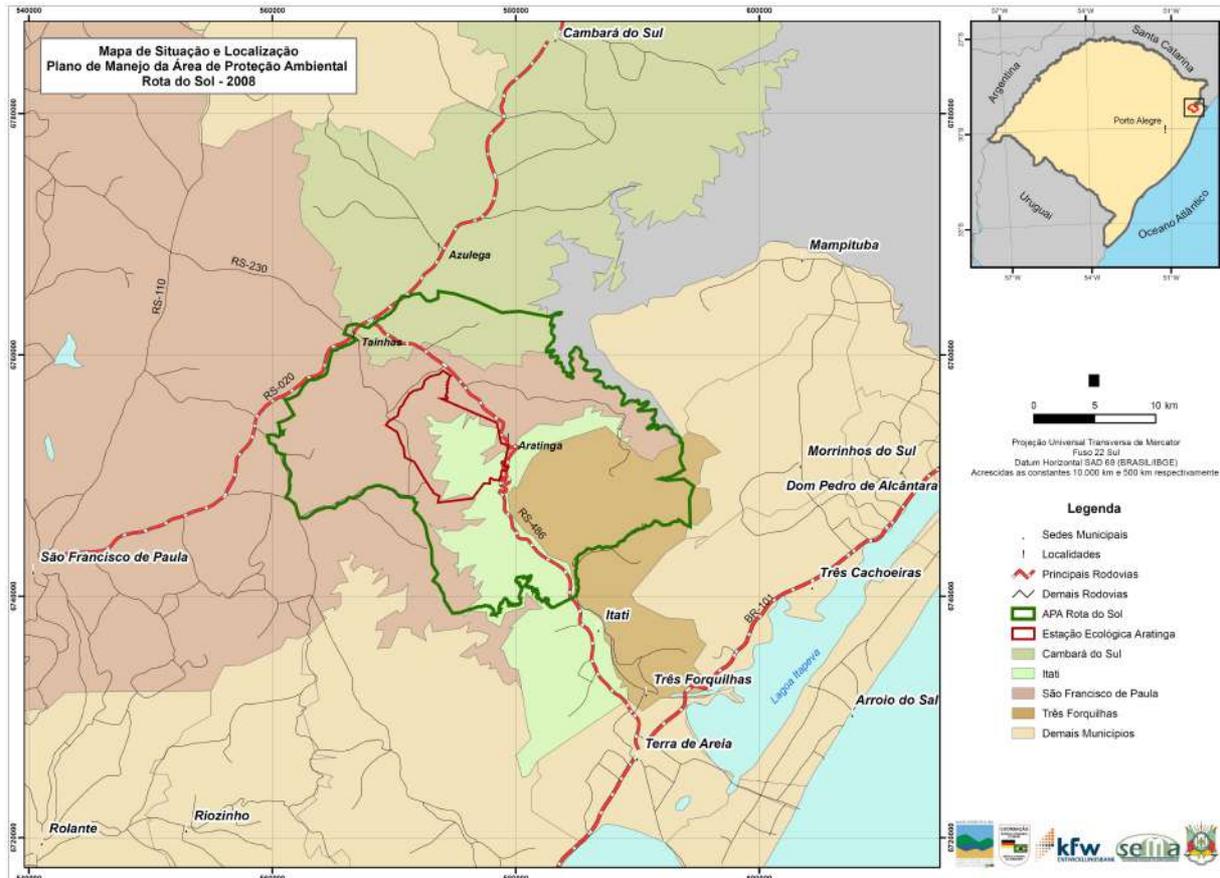


Figura 01: Mapa de localização da APA Rota do Sol e Esec Aratinga

Fonte: Rio Grande do Sul, 2008 b.

MÉTODOS

Para atingir o objetivo de analisar e avaliar a atuação conjunta dos conselhos gestores da Esec Aratinga e APA Rota do Sol, se faz necessário compreender o processo histórico de formação dos mesmos, conhecer seu funcionamento, analisar documentos e os diferentes aspectos que os envolvem.

Para isso optou-se por realizar uma triangulação metodológica, com uso combinado e sequencial de uma fase de pesquisa qualitativa, seguida de uma fase quantitativa. De acordo com Freitas e Jabbour (2011) "a combinação metodológica é considerada uma forma robusta de se produzir conhecimentos, uma vez que se superam as limitações de cada uma das abordagens tradicionais."

Por ser uma análise baseada no ambiente como fonte de dados, não requer uso de técnicas e métodos quantitativos, tem caráter descritivo e o foco é o processo e não somente o resultado, a análise qualitativa se deu através dos seguintes métodos:

1. Análise de documentos e processos administrativos referentes à criação dos conselhos gestores da Esec Aratinga e APA Rota do Sol e seu funcionamento;
2. Observação direta das reuniões. Foram observadas quatro reuniões, sendo três no ano de 2014 e uma no ano de 2015, todas ordinárias.

A análise quantitativa teve por objetivo mensurar aspectos que dizem respeito a participação dos conselheiros de forma a demonstrar se a atuação está mais voltada a uma ou outra unidade de conservação, usando o como métodos a leitura de atas das reuniões já realizadas pelos conselhos. Foram contados o número de linhas tratando de assuntos específicos da APA Rota do Sol, os específicos da Esec Aratinga e aqueles cujos assuntos tratavam de assuntos comuns às duas unidades. Foram analisadas oito atas, no período de 2012 a 2014, todas redigidas pela mesma pessoa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Quanto à análise dos processos foi possível verificar que ambos ocorreram integrados e de forma simultânea. Por estarem vinculados ao mesmo órgão gestor, muitos procedimentos se repetiam e passavam pela análise dos mesmos setores. Desta forma, a análise ocorria conjuntamente, onde muitas questões de um processo eram aplicadas

ao outro, o que facilitava a emissão dos pareceres, tornando o processo mais ágil, diferente do que ocorreria caso fossem duas análises muito distintas.

Quanto ao regimento interno, ambos foram construídos também em conjunto, ficando idênticos no que diz respeito a questões operacionais como dias de reuniões e vacância. A diferença se deu em algumas atribuições, pelo fato do conselho da APA Rota do Sol ser deliberativo e o da Esec Aratinga consultivo.

Outro fator identificado foi que as equipes das duas unidades de conservação atuaram de forma integrada, desde a etapa de mobilização, reuniões e sistematização do processo de formação dos conselhos. Como as equipes das unidades sofreram muitas alterações, e em alguns momentos ficaram bastante reduzidas, isso disponibilizou um grupo maior para o trabalho, facilitando a organização e logística, o uso de equipamentos e veículos de ambas as unidades de conservação. O fato das sedes administrativas da APA Rota do Sol e Esec Aratinga estarem localizadas no mesmo prédio, em salas próximas, facilitou o trabalho em conjunto e a integração das equipes, que já dividiam espaços comuns e outras ações integradas.

Também foi observado que em algumas situações, como em férias e afastamentos, o responsável por uma das unidades é designado responsável pela outra, sendo que em alguns períodos um gestor pode responder pelas duas. Em uma das reuniões do conselho, o gestor da Esec Aratinga estava também responsável pela APA Rota do Sol, e conduziu a reunião como presidente de ambos os conselhos. Neste caso, se tornou mais prático a atuação conjunta, do que ser necessário que um mesmo gestor organizasse e conduzisse duas reuniões distintas, inclusive pelo fato de haver muitas pautas comuns aos dois conselhos.

Na observação direta das reuniões pode se verificar que há uma atuação integrada entre as equipes das duas unidades, com atribuições bem distribuídas. Com a atuação conjunta há maior disponibilidade de servidores e uma melhor distribuição das tarefas, como controle de presença, registros fotográficos, redação da ata.

A condução das reuniões fica por conta dos gestores da Esec Aratinga e APA Rota do Sol, que fazem de forma conjunta, se dividindo de acordo com o assunto e a unidade em questão. Porém, foi observado que é comum que um complemento a fala do outro, assim como em assuntos específicos de uma unidade, questões similares ou comuns referentes à outra sejam inseridas, havendo muitos momentos de assuntos comuns. Grande parte destes assuntos comuns são consequência da sobreposição territorial destas unidades de conservação.

Quanto aos conselheiros, parece haver uma maior tendência a tratar assuntos da APA Rota do Sol, embora quando levantados assuntos específicos da Esec Aratinga, também ocorra participação e contribuições. Isso pode estar relacionado com o fato de que as pessoas que moram ou tem propriedade dentro da Esec já sabem que deverão ser indenizadas e terão que deixar a área sob administração do Estado, enquanto os moradores e proprietários de áreas na APA Rota do Sol continuarão vivendo e produzindo nesta área protegida, sendo então que as regras e restrições afetam de forma mais direta suas vidas e há maior espaço e necessidade de negociações de interesses e conflitos. De modo geral, parece que os temas relacionados com a Estação Ecológica são tratados com mais brevidade, não demandando discussões mais longas.

Quanto a composição dos conselhos, o fato da APA estar inserida em quatro municípios, e a Esec em dois, faz com que haja uma maior área de abrangência das entidades que compõem os conselhos. Caso a Esec tivesse um conselho exclusivo, a composição poderia ser menor, mas de forma integrada, há uma inserção de mais pessoas discutindo e contribuindo com assuntos específicos desta unidade, qualificando assim o processo.

A análise quantitativa mostrou que, embora a maioria dos assuntos tratados sejam comuns as duas áreas protegidas, há uma tendência a tratar mais de assuntos relacionados exclusivamente à APA Rota do Sol em relação aos específicos da Esec Aratinga. Nas atas, 50% do texto analisado tratava de assuntos comuns, ou seja, assuntos que possivelmente teriam que ser tratados em duas reuniões caso os conselhos atuassem em separado. Sobre a APA, 37% do texto tratava de assuntos específicos desta unidade de conservação, e em relação a Esec Aratinga, esse número foi de 13%, ou seja, menos da metade do texto dispensado à APA Rota do Sol (figura 03 – gráfico da porcentagem de texto das atas referentes a APA, referentes a ESEC ou referentes as duas). Essa dominância de pauta de assuntos relacionados exclusivamente à APA pode estar relacionada com os conselheiros perceberem mais diretamente a influência desta unidade de conservação em suas atividades, mas essas motivações e temas não foram devidamente analisados neste trabalho.

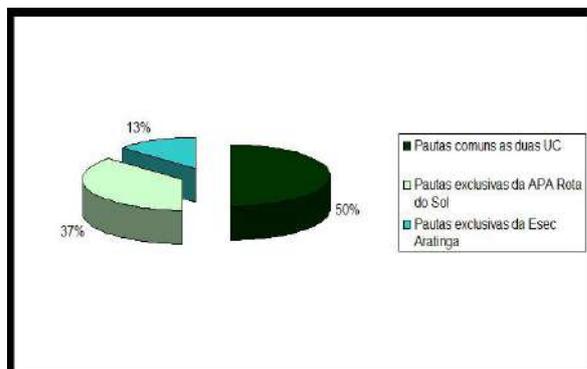


Figura 02: Porcentagem de pautas por unidade de conservação com base na contagem de linhas das atas das reuniões dos Conselhos Gestores da APA Rota do Sol e Esec Aratinga

Fonte: Marques, 2015.

CONCLUSÃO

A estratégia de unificar os conselhos gestores da APA Rota do Sol e Esec Aratinga se mostrou viável do ponto de vista logístico. O esforço conjunto das equipes das duas unidades de conservação qualifica a organização e execução das ações dos conselhos.

Também a proporção de temas comuns às duas unidades de conservação mostra que a atuação conjunta dos dois conselho otimiza o tempo e qualifica as discussões. Para os conselheiros também se mostrou uma estratégia viável, pois diminui a necessidade de deslocamentos e tempo em reuniões.

Por ser uma unidade de uso sustentável, extensa e com necessidade de negociação de interesses e conflitos envolvendo população residente e demais usuários, a APA parece despertar mais interesse dos conselheiros, o que pode ser benéfico à Esec por aumentar o número de participantes nas reuniões, e conseqüentemente mais pontos de vistas e contribuições nos assuntos pautados. Porém, esta preferência pode inibir que assuntos afetos à Esec sejam tratados e fiquem em "segundo plano", o que compromete o papel do conselho na gestão desta unidade de conservação.

O fato de uma unidade de conservação demandar mais tempo de pauta que a outra merece análise mais aprofundada para entender os motivos e definir estratégias de participação da sociedade na gestão de ambas. Pode ser incluído na organização da pauta um espaço/tempo para tratar de assuntos de cada uma das unidades. Outra análise que deve ser feita é uma revisão da composição dos conselhos para verificar se realmente os interesse e conflitos envolvendo exclusivamente a Esec Aratinga estão representados no conselho, além dos referentes à APA Rota do Sol.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil. 2000. Lei 9985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília.

Brasil. 2002. Decreto 4340, de 22 de agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei 9985 de 18 de julho de 2000 que dispões sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília.

Freitas, W. R. S. e Jabbour, C. J. C. (2011). Utilizando estudo de caso (s) como estratégias de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. ESTUDO & DEBATE, v. 18, n. 2, p. 07-22, Lajeado.

Rio Grande do Sul, 2008a. Plano de Manejo da Estação Ecológica Estadual Aratinga. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/upload/PlanomanejoEEEAratinga.pdf>>. Acesso em 02/04/2015.

Rio Grande do Sul, 2008b. Plano de Manejo da Área de proteção Ambiental Rota do Sol. Disponível em: http://www.sema.rs.gov.br/upload/Plano_manejo_APARotadoSol.pdf. Acesso em 02/04/2015.

Rio Grande do Sul. 2012. Portaria nº 37 de 04 de junho de 2013. Cria o Conselho Consultivo da Estação Ecológica Estadual Aratinga. Diário Oficial do Estado. Porto Alegre.

Rio Grande do Sul. 2012. Portaria nº 38 de 04 de junho de 2013. Cria o Conselho Deliberativo da Área de Proteção Ambiental Estadual Rota do Sol. Diário Oficial do Estado. Porto Alegre.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos às equipes das unidades de conservação, assim como aqueles que já fizeram parte dessas equipes, e que muito trabalham e trabalharam para o funcionamento desses conselhos. Especialmente aos conselheiros, que dedicam seu tempo e seu trabalho pelo bem comum que são as unidades de conservação. Em conjunto "demoramos mais, mas vamos mais longe"!