

MINISTÉRIO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS DA AMAZÔNIA
MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS NA
AMAZÔNIA

**PROCEDIMENTOS DE CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS
GESTORES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS NO AMAZONAS**

ANA CLÁUDIA DA COSTA LEITÃO

Manaus, Amazonas
Junho de 2016

ANA CLÁUDIA DA COSTA LEITÃO

**PROCEDIMENTOS DE CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS
GESTORES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS NO AMAZONAS**

Dissertação apresentada ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em gestão de áreas protegidas na Amazônia.

Orientador: Henrique dos Santos Pereira, Ph.D.

Manaus, Amazonas
Junho de 2016

FICHA CATALOGRÁFICA

©SEDAB/INPA - Ficha Catalográfica Automática gerada com dados fornecidos pelo(a) autor(a)
Bibliotecário responsável: Jorge Luiz Cativo Alauzo - CRB11/908

L533p Leitão, Ana Claudia da Costa
Processo de Criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas / Ana Claudia da Costa Leitão; orientador Henrique dos Santos Pereira. -- Manaus:[s.l], 2016. 86 f.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós Graduação em Gestão de Áreas Protegidas da Amazônia) -- Coordenação do Programa de Pós-Graduação, INPA, 2016.

1. Unidades de conservação. I. Pereira, Henrique dos Santos , orient. II. Título.

CDD: 333.72

Sinopse:

Estudou-se os procedimentos de criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas. Neste processo foram analisados instrumentos de base legal e uma sugestão de instrumento para disciplinar as diretrizes, normas e procedimentos de criação e funcionamento dos conselhos gestores das UC estaduais do Amazonas.

Palavra-Chave: Unidades de conservação, conselhos gestores, gestão participativa, instrumentos de base legal, procedimentos administrativos.

“(...) quando objetivamos educar para explicar as condições de vida, a realidade existente, transformando-a, faz sentido destacar os grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade ambiental como meio para redefinir as relações sociais que estabelecem os padrões de inclusão e exclusão, democratizando, intervindo e entendendo a sociedade em suas contradições” (Loureiro 2004, p. 6).

...a participação pode aumentar o valor da liberdade para o indivíduo, capacitando-o a ser (e permanecer) seu próprio senhor ...permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos indivíduos

e favorece a interação do cidadão na sua comunidade. (Pateman, 1992, p. 40).

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, pela força invisível e constante.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Henrique Pereira, pela paciência e, sobretudo, pela amizade e por ter acreditado no meu trabalho, compartilhando assim sua imensa sabedoria.

Aos meus pais, João e Eva pelo exemplo de amor, companheirismo e dedicação, e por terem me conduzido para o melhor caminho do crescimento pessoal e profissional.

Ao meu marido, amigo e companheiro Raimundo Saturnino de Andrade e a minha filha Ana Helena, pela existência em minha vida e, pela paciência e tolerância durante toda essa jornada.

Aos meus irmãos que amo muito: João, Claudiana, Carlinhos, Everson e Andrei, e sobrinhos João Neto e João Eduardo.

Aos meus sogros: Manoel e Francisca pela paciência e tolerância durante toda essa jornada.

Aos professores e colegas de Mestrado que me propiciaram momentos espetaculares de aprendizado.

Ao Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) na pessoa dos Senhores Manoel Cunha e Élon Pacheco que me iniciaram “nesse mundo” e proporcionaram momentos de aprendizado para trabalhar nas Áreas Protegidas no Médio Juruá.

Aos gestores do extinto CEUC, hoje DEMUC/SEMA, por terem me dado a honra de trabalhar como chefe de Unidades de Conservação (UC), conduzindo reuniões de conselhos e, hoje como assessora de populações tradicionais, conhecendo e contribuindo no dia-a-dia dos conselhos das UC. Espero que o instrumento proposto neste estudo venha melhorar o desenvolvimento dos mesmos.

Aos técnicos do ex-CEUC que ao passarem pelo Centro deram suas contribuições para que as Unidades de Conservação do Estado do Amazonas se desenvolvessem através da gestão participativa, como: Regina Cerdeira, Guillermo Estupiñán, Cesar

Haag, Marcelo Cortez, Gelson Batista, Jeanne, Francisco Ademar, Domingos Macedo, Lidiane, Ruth, Jarine e Wilde.

Aos colegas e amigos da SEMA pelas grandes contribuições e parceria: Valeria Gomes, Raquel, Yone Neves, Iranildo, Carol Yoshida, Maria do Carmo, Karén Santis, Adriana Gusmão, Roberto Franklin, João Bosco, Luizinho, Marcia Lins, Christina Fischer, Luiz Piva, Antonio Ademir Stroski e Neila.

Aos chefes, gerentes ou monitor das UC que conduzem reuniões de conselho e, que precisam saber lidar com questionamentos provindos de todos os meios sociais, realizar autocrítica e, em reuniões efetivas, promover síntese dos anseios dos meios sociais, sejam conservacionistas, científicos, políticos ou econômicos, visando promover e aumentar a representatividade nas UC que administram.

Aos conselheiros e colaboradores das Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas, que contribuem para este trabalho, sem os quais não seria possível realizar este estudo.

A minha amiga Maria Lionilde Gonzaga que me estimulou a continuar, pelo acompanhamento constante, por seu valor intelectual e pelos ensinamentos de todos os dias.

Ao meu amigo Josinaldo Aleixo que me estimulou e ajudou a formular as ideias.

A minha amiga e irmã Kelly Cristina pela ajuda e compreensão, e a todos os amigos que me toleraram, me incentivaram e me compreenderam.

Ao grupo que neste estudo participou da oficina e do seminário para discutir e refletir sobre a criação e funcionamento dos conselhos gestores das Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas: Professora Rita Mesquita, Christina Fischer, Marco Antonio Vaz, Lionilde Gonzaga, Maria do Carmo, Romilda, Valeria, Gustavo, Iranildo, Carlos Koury, Ana Gouveia, Karen de Santis, Yone Neves, Roberto Franklin, Carol Yoshida, Iranildo Siqueira, Gustavo, Carlos Koury e Aginaldo Queiroz.

RESUMO

Analisaram-se os procedimentos de criação e de funcionamento de 25 conselhos gestores das Unidades de Conservação (UC) do Estado do Amazonas, até o presente legalmente constituídos. São descritas e avaliadas as práticas administrativas atuais nas diferentes fases de criação e funcionamento dos conselhos gestores: criação, funcionamento, avaliação e renovação. Foram adotadas as seguintes metodologias de pesquisa: a pesquisa documental com a leitura, identificação e interpretação dos dados legais, por exemplo, normas administrativas nas esferas federal e estadual, tratando-se de criação e funcionamento dos conselhos das UC; pesquisa-ação e a pesquisa participante nas formas de oficina dialogada e de seminário com o grupo de sujeitos com experiência na temática. Na oficina dialogada foram apresentados os resultados da pesquisa documental que serviram de base para a discussão e reflexão do grupo de especialistas sobre o “ciclo de existência dos conselhos gestores da UC”, resultados da oficina serviram de subsídio para a elaboração da proposta da minuta de instrumento de base legal. No seminário, foi apresentada e debatida a proposta da minuta de instrução normativa para disciplinar, normas e procedimentos para a criação dos conselhos gestores das UC no âmbito estadual. A identificação dos avanços e das deficiências desses procedimentos serviu de base para a construção de forma participativa de um instrumento normativo que busca aperfeiçoar a conduta do órgão gestor na condução desses conselhos. Como síntese desses resultados e produto aplicável à gestão de áreas protegidas é apresentada uma minuta de instrumento de base legal que visa aprimorar os processos de criação e de funcionamento dos conselhos gestores das UC estaduais.

Palavras-chave: criação, funcionamento, conselho gestor, Unidade de Conservação, instrumento e gestão participativa.

ABSTRACT

The procedures for the creation and operation of 25 management councils of Conservation Units (CUs) of the State of Amazonas, until now legally constituted, were analyzed. The current administrative practices are described and evaluated in the different phases of creation and operation of the management councils: creation, operation, evaluation and renovation. The following research methodologies were adopted: documentary research with the reading, identification and interpretation of legal data, for example, administrative rules in the federal and state spheres, in the creation and operation of the CUs' councils, Action research and participant research in the forms of dialogue workshop and seminar with the group of subjects with experience in the subject. The dialogue workshop presented the results of the documentary research that served as the basis for the discussion and reflection of the group of experts on the "cycle of existence of the management councils of the UC", results of the workshop served as a subsidy for the preparation of the proposal of the draft Instrument of legal basis. In the seminar, the proposal of the normative instruction draft was presented and debated to discipline, norms and procedures for the creation of the management councils of the CU at the state level. The identification of the advances and deficiencies of these procedures served as a basis for the participatory construction of a normative instrument that seeks to improve the management body's conduct in the conduct of these councils. As a synthesis of these results and product applicable to the management of protected areas, a draft legal instrument is presented, which aims to improve the processes of creation and operation of the management councils of the state CUs.

Keywords: creation, operation, management council, Conservation Unit, instrument and participative management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - “Ciclo de existência dos conselhos”	30
Figura 2 - Ferramenta SWOT (FOFA) utilizada na oficina dialogada.	31
Figura 3 - (A) Sistema Nacional de UC, (B) Série Gestão Participativa: “Como construir conselhos de Unidades de Conservação?	34
Figura 4 - Série Técnica nº 08 – Indicadores de efetividade da Implementação de Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas.....	35
Figura 5 - (D) Sistema Estadual de UC do Amazonas – 2007 e (E) Série Técnica nº 13 – Conselhos Gestores de Unidades de Conservação – 2008.....	36
Figura 6 - Macroprocesso de Formação de Conselho Gestor.....	38
Figura 7 - Processo: Criação e Recomposição do Conselho Gestor (SGQ - SDS) 2014.	39
Figura 8 - Diagrama de Venn - Mapeamento institucional para o conselho da RDS Rio Madeira, 2009.	43
Figura 9 - Número de Conselhos Gestores criados por ano no estado do Amazonas.	45
Figura 10 - Macro processo de reunião do conselho gestor	49
Figura 11 - Linha do tempo de instruções normativas identificadas no Brasil.	51
Figura 12 -. Foto do Seminário de apresentação do proposta de IN com o grupo que participou da Oficina Dialogada.....	63

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação das Unidades de Conservação com Conselho Gestor e Regimento Interno publicado.....	47
Quadro 2 - Grupo 1) Fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças detectadas na formação de conselhos gestores na sensibilização e mobilização.....	52
Quadro 3 - Fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças dos conselhos gestores na composição e renovação.....	53
Quadro 4 - Fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças do conselho gestor na capacitação.	56
Quadro 5 - Fortaleza, fraquezas, oportunidades e ameaças no funcionamento do conselho.....	58
Quadro 6 - Fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças dos conselhos na avaliação.	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Programação da Oficina Dialogada, em 22 de janeiro de 2016.	28
Tabela 2 - Programação do seminário.	32
Tabela 3 - Processo de Criação do Conselho RDS Mamirauá, 2005.....	44
Tabela 4 - Lista dos conselhos deliberativos e consultivos das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas.	46

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 OBJETIVOS	15
2.1 Objetivo geral	15
2.2 Objetivos específicos	15
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-PRÁTICA DO ESTUDO.....	15
3.1 A origem dos Conselhos e sua relevância no Brasil	22
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	24
4.1 Caracterizações da área de estudo.....	25
4.2 Instrumentos para coleta de dados da pesquisa.....	25
4.2.1 Pesquisa documental	27
4.2.2 Oficina dialogada.....	28
4.2.3 Seminário de apresentação e análise da minuta do instrumento de base legal	31
5 RESULTADO E DISCUSSÃO	32
5.1 Primeiros Procedimentos Administrativos dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas como gestão participativa.....	33
5.2 Histórico de criação dos conselhos gestores das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas	42
5.3 Instruções Normativas dos conselhos gestores no Brasil	50
5.4 Apresentações dos Resultados da Elaboração da Minuta do Instrumento Normativo e suas principais conclusões.	51
5.4.1 Resultado da Oficina Dialogada	51
5.4.2 Resultado do Seminário	62
6. CONCLUSÕES	64
7. REFERÊNCIAS.....	67
ANEXO	

1 INTRODUÇÃO

A partir da conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) surgiram no Brasil as mais variadas instâncias de consulta e decisão para a efetiva consolidação da gestão participativa. Estas instâncias permeiam complexas arquiteturas políticas através da participação, do debate e da execução de políticas públicas e visam exercer um controle maior do Estado e efetivar suas ações de forma compartilhada na defesa dos direitos individuais e coletivos (ARZABE, 2015). Pode-se dizer que os Conselhos de Unidades de Conservação (CGUC) se inscrevem dentre tais instâncias de gestão participativa.

Os CGUC consistem em importantes instrumentos de controle público das ações de governo no âmbito da administração dessas áreas protegidas. Devem constituir-se em espaços democráticos e participativos e propiciar meios e condições aos representantes da sociedade civil organizada e do poder público para que estes contribuam com a gestão pública mediante reflexões críticas e recomendações.

Mais do que uma exigência legal, os conselhos gestores têm um papel fundamental no funcionamento do sistema das Unidades de Conservação, que frequentemente depara-se com graves conflitos de interesse, necessitando de canais legítimos de interlocução. Considerando-se os procedimentos de funcionamento e criação dos conselhos gestores, observaram-se alguns problemas facilmente identificáveis, dentre esses aqueles decorrentes da rotatividade na administração pública: ao não existir uma continuidade entre um governo e o outro os serviços públicos perdem qualidade.

Os procedimentos de criação e funcionamento dos CGUC estaduais no Amazonas foram avaliados, desde suas origens, mediante pesquisa documental e uma oficina dialogada para avaliação participativa com 15 gestores e especialistas. Com base nos resultados da discussão conceitual sobre o “ciclo de existência dos conselhos” e da avaliação tipo *SWOT*, elaborou-se uma proposta de minuta de instrução normativa (IN) para o aperfeiçoamento e normalização desses procedimentos, que foi validada durante um seminário técnico.

Na proposta de IN, sugere-se que os ciclos de existência dos CGUC sejam conduzidos conforme as seguintes etapas: Organização, Sensibilização, Mobilização, Composição, Formalização, Funcionamento, Capacitação, Avaliação e

Recomposição. São indicados 18 princípios e 9 diretrizes que deverão nortear o funcionamento dos Conselhos, com rotinas e procedimentos aperfeiçoados.

Normatizar o processo dos conselhos gestores é padronizar os procedimentos e rotinas de trabalho da administração pública, contemplando os respectivos procedimentos, visando facilitar e assegurar o controle interno. E, tornando-a ação governamental alinhada a um padrão de conduta verificável, uma vez que os novos servidores poderão consulta-las a fim de executar de forma correta os procedimentos de rotina relativos ao seu departamento. A instrução normativa é a garantia de continuidade do serviço público, a melhoria da eficácia e eficiência de rotinas internas.

Portanto, o tema do presente trabalho “Procedimentos de Criação e Funcionamento dos Conselhos Gestores (CG) das Unidades de Conservação (UC) Estaduais do Amazonas”, tem como objetivo geral analisar os procedimentos de criação e funcionamento dos CG das UC estaduais, identificando assim, suas fragilidades e deficiências para construir de forma participativa um instrumento que aprimore a conduta do órgão gestor nos procedimentos de formalização dos conselhos.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Analisar os procedimentos de criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas, identificando suas fragilidades e deficiências para a construção de forma participativa de um instrumento que aprimore a conduta do órgão gestor na condução desses procedimentos.

2.2 Objetivos específicos

- ✓ Analisar o arcabouço legal e os registros oficiais existentes para criação e funcionamento de Conselhos Gestores das Unidades de Conservação;
- ✓ Discutir com grupo representativo de especialistas as atuais práticas de criação e funcionamento dos CG;
- ✓ Elaborar uma proposta de instrumento que norteiem os procedimentos de criação e funcionamento dos CG de UC estaduais no Amazonas.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-PRÁTICA DO ESTUDO

A Constituição Federal, no art. 204, garante, dentre os seus princípios e diretrizes a participação da população por meio de organizações representativas, instituído no âmbito das políticas públicas, ficando a participação social como eixo fundamental na gestão e no controle das ações do governo, motivando o intercâmbio entre os diferentes atores sociais na definição de um espaço comum e coletivo (BRASIL, 1988)

Dentro desse contexto estão inseridos os conselhos gestores, que têm como competência elaborar, acompanhar, buscar, esforça-se, avaliar, opinar, manifestar e deliberar sobre questões políticas, administrativas e financeiras das Unidades de Conservação. Os conselhos gestores são espaços educativos, orientadores para o aprendizado da cidadania, sendo fundamentais para o funcionamento da gestão democrática, da gestão compartilhada e da gestão participativa. Porém, não se restringem apenas a um campo, mas fazem parte da luta dos educadores

ambientais tanto quanto dos movimentos sociais organizados na defesa de um projeto de qualidade social e democrática (LOUREIRO e CUNHA, 2008, p. 238).

A gestão democrática de um conselho gestor conduz uma Unidade de Conservação de maneira que possibilite o diálogo e da negociação, consiste em um espaço privilegiado para luta contra as agressões ambientais e pela garantia do caráter público na gestão do meio ambiente. Gohn (2001) entende que os conselhos são espaços de caráter duplo: “podendo ser instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa (...) como também poderão ser estruturas burocráticas formais e/ ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas (...), ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos”.

Os conselhos representam uma proposta concreta da descentralização e compartilhamento do poder entre o Estado e a sociedade civil. Para Berclaz (2013, p.96) “os conselhos poderão ser instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa”. Assim Antunes (2005, p. 33) define que a democracia é aquela que assegura aos cidadãos o direito de participar na elaboração das políticas ambientais.

Nesse sentido, Rocha (2009) afirma que nesse novo formato institucional, surgem os Conselhos como um novo padrão de interação entre governo e sociedade, exigindo-se dos cidadãos uma atuação efetiva, por meio de uma gestão descentralizada e participativa de processos interativos, no âmbito da gestão pública. Dentre os vários segmentos da sociedade passa a se constituir uma nova posição de articulação política na defesa pela democratização da gestão das políticas públicas. Estes segmentos, antes excluídos, passa, a interagir no processo de deliberação, gestão e controle social das políticas públicas nas diversas áreas sociais.

Disposta em lei, do ponto de vista prático, essa gestão participativa das áreas protegidas tem apresentado desafios na efetividade e funcionamento desses espaços de decisão. O Conselho de uma UC só será eficaz e terá efetividade na medida em que sejam projetados e desenvolvidos procedimentos contínuos visando à construção e/ou a desobstrução da malha de relações dos indivíduos e dos grupos envolvidos (ALEGRIA e SILVA, 2008).

Muito embora essas “características” almejáveis da gestão pública não tenham sido explicitadas na redação da lei que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a Lei nº. 9.985 de 2000 e nem no decreto que a regulamentou, o Decreto nº. 4.340 de 2002, o legislador ao determinar a obrigatoriedade da constituição dos conselhos, assegura o cumprimento da legislação que institui a participação social na formulação e fiscalização das políticas públicas.

Cabe então, desenvolver uma compreensão acerca desses conceitos e o que esses modelos de gestão representam, ou deveriam representar, para a prática dos órgãos gestores de Unidades de Conservação. O SNUC (BRASIL, 2002) estabelece critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação em todo o país, e institui a participação social democrática como um dos principais princípios para a gestão das áreas protegidas. Para exercer suas funções, o conselho deve ser o mais representativo possível, incluindo os órgãos públicos atuantes na região e as representações da sociedade civil local (BRASIL, 2002).

No estado do Amazonas, no ano de 2007, a Lei Complementar nº 53, que regulamentou o inciso V do artigo 230 e o § 1º do artigo 231 da Constituição Estadual, instituiu o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC), estabelecendo critérios e normas para implantação das UC. Essa Lei dispõe as principais diretrizes para criação e funcionamento dos conselhos gestores das UC estaduais (SEUC, 2007, p. 33).

Notou-se, contudo, que mesmo com as diretrizes claramente dispostas, havia a necessidade da criação de um instrumento de base legal que aperfeiçoasse os procedimentos dos conselhos gestores, baseado na realidade das problemáticas levantadas pelos autores, técnicos, gestores e os próprios conselheiros.

A efetiva funcionalidade dos conselhos esbarra em problemas identificados como a logística. A garantia da participação da sociedade organizada e dos comunitários das unidades de conservação nos conselhos tem um custo, especialmente com logística. Isto é causado, por exemplo, pelas dificuldades no deslocamento dos conselheiros para as reuniões, além dos custos com a alimentação e hospedagem. Porém, a lei do SEUC prevê que “o apoio do órgão gestor não se restringe aquele que possa ser prestado por outras organizações ou instituições” (SEUC, 2007, Art.37).

Desta maneira, cabe ao poder público garantir a gestão participativa e a sua efetividade nessas unidades, especialmente tratando-se da grande extensão territorial da Amazônia. A complexidade logística da região representa um desafio para qualquer iniciativa que vise à efetividade da gestão participativa na Amazônia e, especialmente no Estado do Amazonas. O Estado apresenta UC com grandes extensões territoriais, algumas com sobreposição com outras áreas protegidas, além de processos naturais, que dificultam à acessibilidade e, principalmente das comunidades de moradores, sendo um grande desafio para efetividade da gestão participativa (MORAES et al., 2015).

Outro tema de suma importância para a gestão das unidades de conservação são os recursos humanos, um problema que se refere à rotatividade dos conselheiros indicados pelas instituições públicas. Isso tem causado uma baixa permanência nos conselhos, uma vez que a cada reunião as instituições públicas e a sociedade enviam novos representantes, causando assim uma descontinuidade nos trabalhos e uma perda da “memória” e compromissos das organizações partícipes nos temas discutidos e encaminhados, causando assim uma baixa efetividade dos conselhos das UC (WWF, 2013).

A insuficiência de equipe técnica dos órgãos gestores na área ambiental para com a gestão das UC é agravada devido a uma alta demanda de trabalho e à falta de continuidade nos processos de planejamento das UC. Somando-se a essas questões, tem-se que os técnicos muitas vezes são responsáveis por acompanhar/ coordenar processos simultâneos de criação dos conselhos e elaboração dos Planos de Gestão (PG). A alta rotatividade de técnicos dos órgãos gestores faz com que a falta de registro e documentação desses processos gerem problemas com relação à continuidade e, em muitos casos são a razão para a baixa qualidade desses produtos.

Algumas instituições têm dificuldades de custear seus funcionários para participarem das reuniões e isso causa perda de memória institucional dos temas que entram em pauta e dos encaminhamentos que cada instituição tem em sua competência, o que corrobora com a baixa efetividade dos conselhos. Para Gohn (2003, p. 24) “estes problemas decorrem da não existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os conselheiros”.

A efetividade das ações dos conselhos é limitada, por exemplo, pela fragilidade na condução dos procedimentos internos não definidos formalmente pelo órgão gestor. Além disso, a falta de capacitação continuada dos gestores e conselheiros se reflete no não conhecimento da legislação e das regras que regem a execução dos instrumentos de controle social o que reduz a capacidade desses sujeitos em gerenciar os processos deliberativos dos conselhos. Isso dificulta a discussão de alguns temas de modo mais aprofundado no ambiente do conselho (SOUZA, 2013).

Normalmente, as pessoas indicadas pelas instituições não são tomadores de decisão, o que faz com que os encaminhamentos não se cumpram, pois muitos levam os encaminhamentos para suas instituições e não dão retorno do que foi discutido nas reuniões de conselho. Assim, seria interessante que essas instituições indicassem representantes com poder de decisão. As decisões desses conselhos muitas vezes não ganham publicidade e mesmo ganhando não são respeitados.

Nesse sentido, Santos (2008) afirma que:

A representatividade, em seu tempo, se consubstancia na busca de se garantir que um maior número de segmentos sociais dentro de uma comunidade possa defender seus interesses nos processos de tomada de decisão em relação aos rumos a serem escolhidos por essa mesma comunidade (SANTOS 2008, p. 83).

O elevado número de organizações na composição de muitos conselhos das UC dificulta alcançar o quórum mínimo nas reuniões de conselho e até mesmo a efetividade dos mesmos. Na formação de conselhos são indicadas representações de organizações que desenvolvem trabalhos na UC. No entanto, em muitos casos considera-se que, apenas por se envolver em algum projeto específico da unidade, tais organizações devem participar do conselho, no entanto, nem sempre tais participações se revertem em ações concretas no momento de se assumirem as responsabilidades na divisão de tarefas e funções do conselho (WWF, 2013).

Essa efetivação pode depender de diversos fatores, mas depende, principalmente, da existência de instrumento legal. Neste sentido, a proposição de um ato normativo para os conselhos, específico para o estado do Amazonas, seria de crucial importância para a garantia dos direitos e dos interesses das comunidades tradicionais e das organizações parceiras nas tomadas de decisão e, principalmente, para que suas ideias sejam implementadas (SOUZA, 2013).

Bobbio (1986, p. 19) salienta que um regime democrático tem como principal característica a atribuição de poder a um grande número de pessoas que compõem um grupo, e participam dos processos de tomada de decisões, sendo o processo de democratização como o “alargamento do número de indivíduos com o direito a voto”. Assim, Antunes (2005, p. 33) define o princípio ora tratado como aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais.

Nesse sentido, entende-se que os conselhos gestores estão pautados no princípio democrático, que busca assegurar aos cidadãos o direito pleno em participar na elaboração de políticas públicas voltadas a gestão das Unidades de Conservação.

A relação entre o poder público e a sociedade organizada gera a gestão compartilhada através da construção, manutenção e o bom funcionamento, baseando-se em observações que são apresentadas diante de uma sociedade organizada e consciente de sua cidadania, comprometendo-se com as consequências (DEMO, 2001, p. 74).

Wilheim (1999, p. 104) aponta para a necessidade das instituições do Estado se reformarem a fim de possibilitar um maior engajamento entre as populações no processo decisório para tirar lições e conclusões de fatos visíveis, ressaltando a importância da sociedade civil afirmando seus valores éticos e civilizatórios na medida em que os grupos buscam alcançar hegemonia, reformar o Estado e influenciar suas políticas exercendo sua influência.

É através da sociedade civil e do debate que se trava dentro dela, que se torna possível alcançar de alguma forma, a harmonia sobre o interesse comum. Tal interesse se origina das ações sociais e coletivas que são canalizadas e potencializadas por meio das práticas em fazeres propositivos que os movimentos constroem em suas propostas mediante suas realidades (GOHN, 2011, p. 336).

Com a participação da sociedade civil, as informações e os diagnósticos sobre os problemas públicos geram conhecimentos e subsídios para a elaboração de estratégias de resoluções de problemas e conflitos gerados. Assim, a participação pode ser desempenhada de maneira diversificada sendo bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais, assegurando

uma inter-relação contínua entre funcionamento das instituições e as qualidades de atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas (PATEMAN, 1992).

Desta maneira a sociedade contribui diretamente na gestão participativa que pode ser entendida como a forma de gestão em que não apenas um ou poucos administram, mas sim se utilizando de um grupo de trabalho ou o coletivo como um todo. Dependendo da forma de como se administra, ou das pessoas que administram, a gestão participativa acontece das formas consultiva, grupal ou representativa (PREDEBON et al., 2015).

Nesse sentido, Rocha (2009) afirma que nesse novo formato institucional, surgem os Conselhos Gestores como um novo padrão de interação entre governo e sociedade, exigindo-se dos cidadãos uma atuação efetiva, por meio de uma gestão descentralizada e participativa de processos interativos, no âmbito da gestão pública. Esse modelo de gestão absorve em sua estrutura vários segmentos da sociedade, que passa a se constituir como os novos lócus de articulação política na defesa pela democratização da gestão das políticas públicas, através dos quais sujeitos diversos interagem no processo de deliberação, gestão e controle social das políticas públicas, nas diversas áreas sociais.

Para Gohn (2001), algumas concepções fundamentais auxiliam a entender um vasto campo de luta e composição entre projetos de participação para a sociedade. Destacam-se a liberal, a revolucionária e a democrática radical. Esta discussão sobre o conceito de “participação” e sua diferente apropriação em diferentes momentos históricos se revigora com o estabelecimento dos conselhos gestores no Brasil. Ghon (2011, p. 54) diz que “[...] o conceito de participação continha, na prática, base liberais, pois era vista como sinônimo de pressão popular encaminhada diretamente aos órgãos públicos, particularmente às prefeituras”. Os conselhos são instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, porém também burocráticas formais e/ou simples.

Esses espaços necessitam do reconhecimento legal, ou seja, requerem a construção de instrumento jurídico que regulamente as atividades administrativas dos conselhos gestores. No entanto, os campos jurídicos ambientais organizam instrumentos que fundamentam normas e procedimentos, desde a formação dos “conselhos”, “no entanto o reconhecimento jurídico, a construção formal de um

direito, para que tenha legitimidade, deve ser uma resposta do Estado à demanda organizada” (GOHN, 2010, p. 32).

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) possui roteiros orientadores estabelecidos na Instrução Normativa (IN) de nº 02, publicada em 2007 e atualizada pela IN 09/2014, que disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para a formação, implementação e modificação na composição de conselhos gestores de Unidades de Conservação. Esses roteiros fornecem as bases de criação dos conselhos gestores de forma dinâmica, estando previsto neles a participação da sociedade nas diferentes etapas do planejamento e incentivando nos objetivos da sustentabilidade e conservação da biodiversidade. É preciso entender os espaços de participação social no planejamento e gestão de UC proposto pelo SNUC e SEUC (conselhos e Plano de Gestão) para que se construam instrumentos eficientes de gestão participativa, onde apresentaríamos conselhos gestores funcionando efetivamente e fazendo com que Planos de Gestão saiam das prateleiras e gavetas dos chefes/gerentes.

Os Conselhos Gestores precisam ser reconhecidos dentro e fora dos grupos onde foram constituídos, entendendo o processo de criação e funcionamento de um conselho através de um instrumento participativo de força jurídica e de base legal. De fato, esses espaços tornaram-se um palco para as discussões e decisões de cunho coletivo, transcendendo principalmente as questões ambientais, pois a realidade desses sujeitos em seus territórios torna-se impossível dissociar as questões sociais, econômicas, políticas e inclusive a de segurança pública. Porém, nestes territórios os sujeitos participam das decisões, mas desconhecem o poder desses conselhos gestores, de seu funcionamento e as possibilidades de intervenção na gestão das UC.

3.1 A origem dos Conselhos e sua relevância no Brasil

Os conselhos originaram-se como meio de organização revolucionária, apresentando amplitude e abrangência de atuação, estabelecendo alternativa de poder organizado e revelando a habilidade inerente a condição humana de constituir uma política em termos de organização de base (Oliveira, 2009, p. 270). Muitos pesquisadores afirmam que os conselhos utilizados na gestão pública ou em coletivos da sociedade civil não são tão novos na história, porém, é uma invenção

antiga da própria democracia participativa, desde os clãs visigodos (GOHN, 2015, p. 175).

Para Teixeira (2002, p. 2) a “formação dos conselhos é como um canal de participação da sociedade na constituição do poder político”. Ele afirma que não é uma questão recente, pois teóricos marxistas clássicos já concebiam como órgãos embrionários de um governo revolucionário.

No Brasil, os conselhos tiveram sua origem nas décadas de 70 e 80 nas cidades de Osasco, Campinas e Piracicaba (São Paulo), Boa Esperança (Espírito Santo) e Porto Alegre do Norte (Mato Grosso) que tinham como princípio a participação comunitária. Os conselhos alcançaram uma significância ímpar passando a inspirar os debates que precederam a Assembleia Constituinte, em 1988 e conseguiram incorporar suas ideias na forma da lei que passou a vigorar após esta data (OLIVEIRA, 2007).

Para Nascimento et al. (2006, p. 94) a Constituição tem relevância para o Brasil, por acolher a dimensão social e considerar os direitos sociais de forma integrada, como direitos sociais de forma integrada dos cidadãos e dever o Estado.

Desta forma, o art. 204 da Constituição garante os princípios e diretrizes da participação da população na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis, instituindo a participação social no eixo fundamental da gestão e no controle das ações do governo. Deste modo gerando, um intercâmbio entre os diferentes atores sociais na definição dos espaços comum e no destino coletivo (BRASIL, 1988). A participação comunitária concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração, dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado (GHON, 2011).

A mesma constituição destacou a participação da coletividade na defesa do meio ambiente no artigo 225, “todos tem o 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 os presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

No seu artigo 225 a C.F estabelece ainda, o arcabouço legal brasileiro que dispõe de uma série de instrumentos para a gestão ambiental, entre eles, está às unidades de conservação. Essas áreas protegidas têm o objetivo de conservação da biodiversidade, destacando para sua efetividade o patrimônio cultural das

populações tradicionais residentes em grande parcela do território brasileiro. Um desafio importante para essas unidades de conservação é a realização da gestão dessas áreas considerando-se a participação social na tomada de decisões (MENDONÇA e TALBOT, 2013).

Durante o processo de criação do SNUC (2000), surgiram os movimentos sociais que buscavam o direito ao uso da terra, como foi o exemplo dos seringueiros. Com a redemocratização política no período de 1985 a 2005, os movimentos sociais ganham espaço nos momentos de criação de unidades de conservação, que atendessem as demandas das populações tradicionais, como foi o caso das RESEX (ARAÚJO, 2007 p. 82).

Para Zhouri (2005, p. 120) os Conselhos Gestores são:

“Instrumentos de democracia participativa e devem exercer um papel estratégico na conservação desses espaços protegidos, se constituindo como fóruns locais ou regionais para o debate político acerca das alternativas de uso e conservação dos recursos ambientais. Uma vez que, a questão ambiental ultrapassa a relação homem/natureza e se dirige à faceta das relações entre os homens como um objeto econômico, político, cultural e principalmente como luta social”.

O Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 (Brasil, 2000), estabeleceu critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação em todo o país, e instituiu a participação social como um dos principais princípios para a gestão das áreas protegidas. O conselho para exercer suas funções, deve ser o mais representativo possível, incluindo os órgãos públicos atuantes na região e as representações da sociedade civil local (BRASIL, 2002).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A autora, na mesma época atuou como pesquisadora do Programa de Pós-graduação do Mestrado Gestão de Áreas Protegidas da Amazônia – MPGAP, também foi sujeito participante do caso do processo de criação e funcionamento dos CG das unidades de conservação estaduais, entre o período de 2008 a 2015, participando das fases de criação, funcionamento, capacitação e renovação dos conselhos dentro do órgão gestor.

A análise dos diversos documentos, como atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos conselhos, notas técnicas, relatórios, regimento interno,

produzidos durante os processos administrativos do órgão gestor e demais instituições envolvidas no objeto de pesquisa deste trabalho, foram fundamentais para análise da constituição dos conselhos gestores das unidades de conservação estaduais.

A atuação profissional como servidora no Centro Estadual de Unidades de Conservação, atual Departamento de Mudanças Climáticas e Gestão das Unidades de Conservação permitiu à autora ter acesso a informações de circulação interna, que sustenta parcela importante da pesquisa, porém, o fato não eximiu a necessidade de aquisição de autorização do órgão gestor para fins da pesquisa científica (autorização nº63/2015 – DEMUC/SEMA). Além dos documentos públicos e de circulação interna, foram consultadas outras fontes bibliográficas e documentais relacionadas à temática.

4.1 Caracterizações da área de estudo

As áreas de estudo definidas para o desenvolvimento deste trabalho foram as 25 UC com conselhos formalizados e publicados em diário oficial do Estado. Essa escolha recaiu sobre as Unidades de Conservação que implantaram seus conselhos gestores no Estado do Amazonas, localizadas nas calhas dos rios: Solimões, Purus, Juruá, Rio Amazonas, Madeira e Jutaí, regiões com trajetórias históricas diferenciadas e que de modos distintos, influenciaram a constituição dos conselhos Deliberativos e Consultivos.

4.2 Instrumentos para coleta de dados da pesquisa

As estratégias metodológicas seguiram a abordagem da pesquisa-ação e observação participante, de natureza qualitativa, que subsidiou a análise da pesquisa. Minayo (2001, p. 22) afirma que a análise trabalha com o universo de significados, valores, crenças e atitudes, correspondendo a um espaço, mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos aos quais podem ser reduzidos à operacionalização variáveis.

Para Barbier (2002) a pesquisa-ação reconhece que o problema nasce, num contexto preciso, de um grupo em crise, onde o pesquisador não provoca, mas constata-o. Seu papel consiste em auxiliar a coletividade a determinar todos os

detalhes mais categóricos ligados ao problema, por uma tomada de consciência dos atores do problema numa ação coletiva. Todavia, a pesquisa participante reconhece as implicações políticas e ideológicas subjacentes a qualquer prática social, transformando assim a realidade social ou o desenvolvimento de ações que beneficiem o bem coletivo.

Para Gajardo (1985), o processo de gestão das unidades de conservação requer o envolvimento dos gestores públicos, a participação da sociedade local e das instituições que contribuem na estratégia da conservação da Amazônia. Por isso, nesta pesquisa adotou-se como estratégia metodológica a pesquisa participante por envolver as comunidades locais, especialistas, gestores e praticantes além do total envolvimento da pesquisadora profissional diretamente envolvida com processos de criação e funcionamento de conselhos.

A construção teórica a respeito da pesquisa participante baseou-se no conceito de Brandão e Borges (2007, p. 54).

Deve-se partir da realidade concreta da vida cotidiana dos próprios participantes individuais e coletivos do processo, em suas diferentes dimensões e interações. A vida real, as experiências reais, as interpretações dadas a estas vidas e experiências, tais como são vividas e pensadas pelas pessoas com quem interagimos.

Os conselheiros representam suas comunidades e buscam através destes espaços exporem seus anseios. Essas experiências no contexto da pesquisa são primordiais, por isso a pesquisa participante cabe como um método que reflete a realidade das situações dos conselhos de unidades de conservação.

Desta maneira, a oficina dialogada proporcionou ao grupo total participação de todos: sejam sujeitos, objetos e pesquisadores. Como uma experiência da pesquisa participante que interverá por meio da construção do instrumento de base legal, um instrumento construído de maneira participativa.

A pesquisa participante auxilia na construção da investigação, sendo uma “metodologia alternativa” em uma avaliação qualitativa das manifestações sociais, comprometida com as intervenções que contemplam a construção estratégica do enfrentamento prático dos problemas levantados (DEMO, 1995).

Segundo Gajardo (1985, p. 40) a pesquisa participante reconhece as implicações políticas e ideológicas subjacentes a qualquer prática social, seja ela de pesquisa ou de finalidades educativas, e propugna pela mobilização de grupos e

organizações para a transformação da realidade social ou para o desenvolvimento de ações que redundem em benefício coletivo.

Entretanto, a pesquisa-ação e a observação participativa destacam-se como metodologias alternativas para melhor investigação da realidade dos grupos envolvidos, aumentando as possibilidades de investigação dos problemas do ponto de vista dos que estão envolvidos, através do diálogo livre de impedimentos, havendo um fluxo de informações entre todos os envolvidos.

O instrumento normativo oriundo desta pesquisa contribuirá para a construção de um instrumento legal, respeitando as orientações de Mendonça e Talbot (2013, p. 229) que já haviam ressaltado que a “dificuldade de se estabelecer procedimentos padrão para os conselhos é principalmente da grande diversidade econômica, social e política onde se encontra as UC”.

4.2.1 Pesquisa documental

A pesquisa documental foi realizada junto ao órgão gestor responsável pelos 25 conselhos gestores das Unidades Estaduais formalizados e publicados em diário oficial. Averiguaram-se atas, listas de presença, observando-se como transcorreram os processos de estruturação, formação e funcionamento dos conselhos tendo em vista a constituição dos segmentos governamental e da sociedade civil, identificando-se a execução das etapas de sensibilização, mobilização, capacitação e composição do Conselho.

Analisaram-se os registros existentes como: cartilhas, macroprocesso e relatórios. Assim como, o arcabouço legal referente a identificação, leitura e interpretação dos atos legais e normas administrativas nas esferas federal e estadual que tratam de criação e funcionamento dos conselhos gestores de Unidades de conservação.

A bibliografia consultada orientou a análise dos dados levantados subsidiando a produção da base legal da proposta de minuta de Instrução Normativa que disciplina os conselhos gestores estaduais.

4.2.2 Oficina dialogada

A coleta de informações objetivou sistematizar e oferecer reflexões sobre lições aprendidas pelo órgão gestor do Estado do Amazonas e experiência de outros Estados, os quais orientaram a elaboração de um instrumento que aprimorasse a aplicação de uma base legal e administrativa para a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores. A metodologia de oficina buscou resgatar e registrar a experiência acumulada pelos especialistas nos processos de constituição dos conselhos, assim como também definições e diretrizes que servissem de referência para o aperfeiçoamento dos procedimentos de criação e funcionamento dos Conselhos Gestores nas Unidades de Conservação estaduais (Tabela 1).

Tabela 1 - Programação da Oficina Dialogada, em 22 de janeiro de 2016.

Atividade	Desenvolvimento da programação	Horário
Abertura da atividade	Recepção dos participantes e assinatura da lista de presença	8h30min
	- Apresentação dos participantes - Dinâmica apresente seu colega - Leitura do Termo de consentimento	9h
Apresentação da pesquisadora MPGAP-INPA e do objetivo do estudo	Apresentação do objetivo do estudo	9h20
	Apresentação da metodologia da ferramenta "FOFA"	
Intervalo	Coffee-break	10h
Compor o grupo e execução	Grupo 1 – Sensibilização e mobilização Grupo 2 – Composição e renovação Grupo 3 – Capacitação; Grupo 4 – Funcionamento; Grupo 5 – Avaliação	10h15min
Apresentação dos resultados	Em plenária, cada grupo apresentará os resultados consolidados e em seguida será legitimada pela própria plenária.	11h15min
Encerramento	Encaminhamentos finais	11h45min

Org. LEITAO. A.C.C, 2016

Para a comunicação entre os participantes e a pesquisadora, os sujeitos foram convidados via e-mail e criado um grupo no WhatsApp dos participantes da oficina dialogada. As informações sobre a pesquisa foram apresentadas para o conhecimento dos participantes por e-mail. Foi assinado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo I) na oficina por todos os participantes.

Na oficina dialogada com duração de 4 horas foram abordadas as atuais práticas de criação e funcionamento dos Conselhos Gestores no Estado do

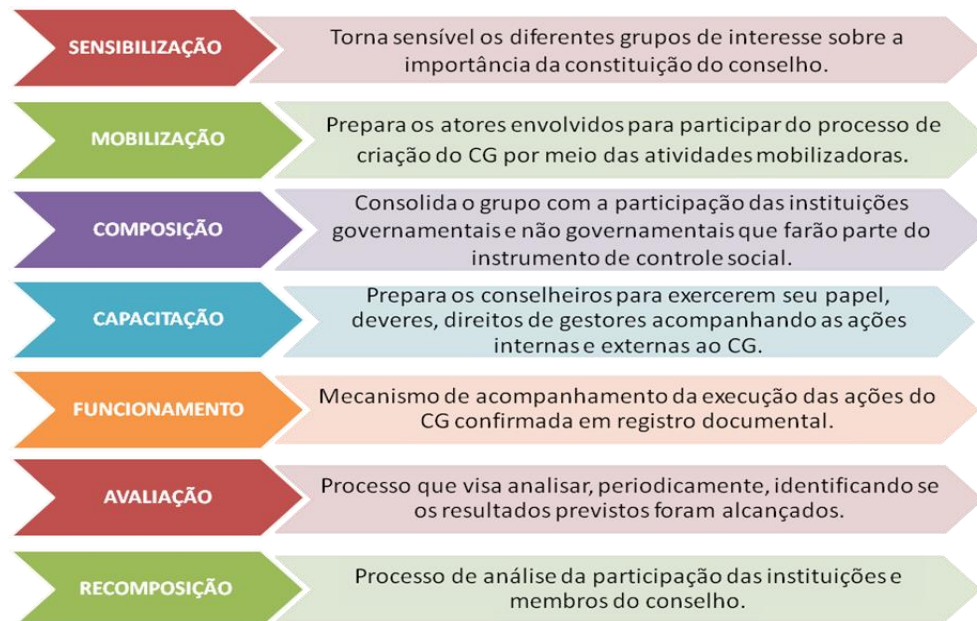
Amazonas, tendo sido conduzida e moderada pela pesquisadora e o orientador. A oficina contou com a participação de 15 sujeitos (gestores e especialistas na área) selecionados atendendo os seguintes critérios de seleção: experiência na temática, fazer ou ter feito parte do quadro funcional do órgão gestor das UC do Estado do Amazonas ou de organizações não governamentais que participaram desde o início do processo de criação das Unidades de Conservação no Estado. Para AFONSO (2006, p. 9):

A Oficina é um trabalho estruturado com grupos, independentemente do número de encontros, sendo focalizado em torno de uma questão central que o grupo se propõe a elaborar, em um contexto social. A elaboração que se busca na Oficina não se restringe a uma reflexão racional, mas envolvem os sujeitos de maneira integral, formas de pensar, sentir e agir.

Empregou-se a palavra diálogo, como um momento de encontro entre pessoas com visões diferentes sobre o território da conservação. O diálogo requer um espaço de reflexão, assim como Paulo Freire acreditava, que a educação acontecia em diferentes espaços. Entende-se, esse momento como um espaço-tempo de oportunidade para construção de uma educação transformadora e emancipatória. Por isso, as capacitações, as reuniões e os processos de avaliação, “tem uma importância muito grande na formação do homem novo e da mulher nova” (Freire, 1989, p. 48). Assim, as palavras oficina e diálogo, ganham o nome, oficina dialogada, por ser um método de pesquisa-ação que retratou como o grupo intervém nas decisões referentes à sua própria unidade.

Dada a complexidade e extensão do tema, permitiu-se aos participantes expressarem livremente suas reflexões críticas no que concerne as lições apreendidas sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação estaduais do Amazonas. No momento inicial, foi apresentado o conceito do “**ciclo de existência dos conselhos gestores**”, cujo resultado norteou a elaboração de padronização e normatização dos procedimentos e metodologias adotadas pelo órgão gestor das UC (figura 1).

Figura 1 - “Ciclo de existência dos conselhos”



Org. Leitão, A.C. C, 2016

A oficina dialogada foi dividida em quatro momentos. No primeiro momento realizou-se apresentação dos participantes e a leitura do objetivo da oficina dialogada sobre os procedimentos de criação e funcionamento dos Conselhos Gestores para entendimento dos participantes, observando o posicionamento, argumentos e exposição de experiência sobre a temática.

O segundo momento consistiu na apresentação do objetivo do estudo da pesquisadora e apresentação da metodologia da Ferramenta SWOT (Fofa). Esta metodologia permite a análise e identificação das fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças para a sistematização de opiniões sobre os fatores positivos (fortalezas), os fatores negativos (fraqueza), as melhorias a serem realizadas (oportunidades) e as limitações externas (ameaças), sendo apresentada através de um quadro subdividido em quatro colunas principais em cores distintas (Figura 2).

Figura 2 - Ferramenta SWOT (FOFA) utilizada na oficina dialogada.

		<i>Na conquista do objetivo</i>	
		Ajuda	Atrapalha
<i>Origem do fator</i>	Internos (organização)	Fortalezas (capitalizar)	Fraquezas (fortalecer)
	Externos (ambiente)	Oportunidades (investir)	Ameaças (identificar)

Drummond (2009, p. 71) diz que a:

“FOFA” é um instrumento fundamental para análise de um tema específico, para o monitoramento e avaliando certas ações implementadas em uma comunidade através da identificação das fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças.

No terceiro momento da oficina dividiu-se os participantes em 5 (cinco) grupos para discutir os conceitos de: (i) Sensibilização e Mobilização; (ii) Composição e Renovação; (iii) Capacitação; (iv) Funcionamento; e, (v) Avaliação. Sendo permitido o rodízio entre os grupos com tempo determinado.

No quarto momento os grupos realizaram a apresentação e discussão dos resultados em plenária, onde cada grupo apresentou as observações consolidadas conforme a programação da oficina dialogada.

Os resultados das discussões conceituais sobre o “ciclo de existência dos conselhos” e os da avaliação tipo SWOT de cada fase do ciclo, foram consideradas na fase seguinte de elaboração da proposta de minuta de instrução normativa. A participação desses atores nessa fase de estudo/pesquisa, além de subsidiar dados, contribuiu para as reflexões críticas sobre lições apreendidas nos processos de criação e funcionamento dos conselhos gestores.

4.2.3 Seminário de apresentação e análise da minuta do instrumento de base legal

O seminário foi realizado com a participação dos mesmos segmentos institucionais e representativos da oficina dialogada, com participação de 8 sujeitos. Esse evento se consistiu na apresentação e debate com um grupo composto de

profissionais do órgão gestor, de instituições públicas e não governamentais que desenvolvem ou já desenvolveram trabalhos relacionados ao tema (Tabela 2).

Tabela 2 - Programação do seminário.

Atividade	Desenvolvimento da programação	Tempo
Abertura da atividade	Recepção dos participantes, apresentação dos resultados das Oficinas 1 e 2.	30 min.
Esclarecimento do relatório apresentado	Na plenária esclarecer informações sistematizadas	30 min.
Apresentação dos resultados	Apresentar os resultados consolidados e em seguida será legitimada pela própria plenária a versão final.	1h 30min
Encerramento	Encaminhamentos finais	30 min.

Org. Leitão, A.C. C, 2016

A minuta do instrumento foi apresentada aos participantes pela pesquisadora através de leitura comentada sobre o assunto e foram registros todos os destaques. Cada destaque foi debatido pelos participantes e os comentários foram registrados para a compilação das emendas acordadas pelo grupo.

5 RESULTADO E DISCUSSÃO

A análise dos diversos documentos, como atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos conselhos, notas técnicas, relatórios, regimento interno e processos de criação de conselhos produzidos durante os processos administrativos e demais instituições envolvidas no objeto de pesquisa deste trabalho, foram fundamentais para a análise dos processos de procedimentos e funcionamentos adotados pelo órgão gestor das UC do Estado do Amazonas. Dessa análise foi possível fazer-se o resgate do histórico desses processos no Amazonas e analisá-los criticamente, o que relatado a seguir.

O resultado dessa primeira parte do estudo foi apresentado aos participantes da oficina dialogada. O debate com esses especialistas permitiu identificar as fragilidades e oportunidades que em conjunto com os resultados da análise documental estabeleceu uma base referencial teórico-prática para a elaboração de um instrumento que descreva satisfatoriamente os procedimentos dos conselhos das UC de modo a propiciar espaços em que a sociedade civil e representantes

públicos possam discutir, formular e decidir de forma compartilhada as ações de gestão das Unidades de Conservação.

5.1 Primeiros Procedimentos Administrativos dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas como gestão participativa

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consolidou direitos e antevendo, em diversos dispositivos, a participação do cidadão na formulação, implementação e controle social das políticas públicas, em especial nos artigos 198, 204 e 206 da Constituição, deu origem à criação de conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). A C.F provocou assim a multiplicação de conselhos em outras áreas temáticas, por exemplo, na área ambiental, onde servem de mecanismos de controle social das atividades estatais, além de serem um espaço fundamentalmente político, institucionalizado, funcionando de forma organizada, autônomo, complementar do poder público, de caráter deliberativo, composto por membros do governo e da sociedade civil.

No Amazonas, a partir de 2003, com o aporte de recursos financeiros de diferentes projetos, como o Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA e a Fundação Moore, teve início uma série de atividades visando à criação de conselhos gestores, como forma de descentralizar a gestão política administrativa do governo e estabelecendo a utilização de técnicas e ferramentas participativas, buscando garantir a melhor composição dos mesmos de modo a cumprir com os objetivos, categoria e peculiaridade de cada UC (AMAZONAS, 2009).

Durante os anos de 2005 e 2006, o órgão gestor das UC do Amazonas, trabalhou na instituição dos conselhos gestores, utilizando o SNUC como ferramenta. Foi desse modo que a Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GTZ), através do Projeto Corredores Ecológico/Corredor Central da Amazônia, em parceria com os governos estaduais e federal, preparou a série técnica de nº 2, intitulada “**Como Construir Conselhos Gestores de Unidades de Conservação?** ”. A publicação contém informações sobre os seguintes temas: o que é uma UC? O que é e como funciona o Conselho destas áreas? E o que significa para os moradores da área protegida? (Figura 3) (PINHEIRO, 2005).

Figura 3 - (A) Sistema Nacional de UC, (B) Série Gestão Participativa: “Como construir conselhos de Unidades de Conservação?”



Fonte: SDS, 2006.

Mais à frente, em 2006, a Secretaria Executiva Adjunta de Projetos Especiais, através da SDS sofisticou a Série Técnica Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de número 08 (oito) sobre **“Indicadores de efetividade da Implementação de Unidades de Conservação estaduais do Amazonas”**, a qual representava uma primeira iniciativa de sistematizar informações para análise da evolução na implementação das Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas.

Com a expectativa de ampliação de indicadores de efetividade, a publicação estabeleceu um marco-zero de implementação das UC, fazendo com que os instrumentos estabelecidos apresentassem resultados para a implementação integrada e concretizar o Sistema Estadual de Unidades de Conservação do Amazonas. Dentro deste, contém o formulário de análise “Formação e Funcionamento do Conselho Gestor” que engloba desde a identificação dos atores e instituições que para compor o conselho gestor até o seu funcionamento e, a existência de apoio logístico para realização das reuniões de conselho (AMAZONAS, 2006) (Figura 4).

Figura 4 - Série Técnica nº 08 – Indicadores de efetividade da Implementação de Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas.



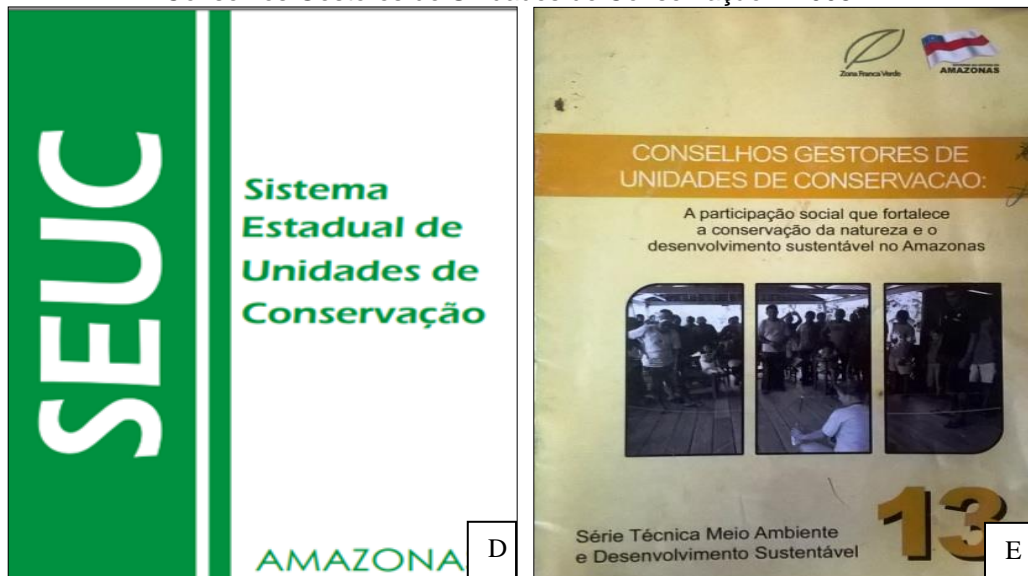
Fonte: SDS, 2006.

Com este instrumento seria possível garantir ações fundamentais para o cumprimento dos objetivos das UC, como monitoramento participativo, possibilitando o diálogo entre os saberes tradicionais e acadêmicos. Entretanto, a parceria entre poder público e sociedade requer uma conquista de conhecimento e habilidades específicas para o fomento da participação, considerando-se os distintos segmentos do poder público e da sociedade civil, em torno de metas coletivamente pactuadas e ações compartilhadas, sobretudo em um contexto de profundas assimetrias sociais e de conflitos ambientais.

Em 2007, o governo do Amazonas instituiu o SEUC, com diretrizes semelhantes às do SNUC, assegurando a participação das populações locais nas etapas de criação, implantação e gestão das UC estaduais (SEUC, Art.5, III). Esta Lei veio para orientar todo funcionamento das Unidades de Conservação estaduais, introduzindo recomendações, ajustes e definições adaptadas a realidade de nossa região. Diante disso, o CG tornou-se uma ferramenta institucional na efetivação do controle social e o grande desafio do órgão gestor em envolver a sociedade local e suas representatividades nas decisões no que diz respeito à gestão das UC. Permitindo assim uma definição de regras para fazer funcionar os planos de gestão, programas de ação e projetos específicos voltados para áreas de proteção ambiental. Com a Lei estabelecida, foi publicado material de consulta com destaque para criação de Conselhos.

Em 2008, o CEUC lançou a Série Técnica Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de nº 13, sobre “**Conselhos Gestores de Unidades de Conservação**”, com objetivo de esclarecer, da melhor forma possível, o papel de um conselheiro, suas responsabilidades e atribuições, fortalecendo a atuação dos representantes das diferentes instituições e a valorização da importância deles para com o trabalho na gestão das áreas protegidas (Figura 5) (AMAZONAS, 2008, p. 5).

Figura 5 - (D) Sistema Estadual de UC do Amazonas – 2007 e (E) Série Técnica nº 13 – Conselhos Gestores de Unidades de Conservação – 2008.



Fonte: CEUC, 2008.

Para atender os grandes desafios das Unidades de Conservação, o CEUC na época desenvolveu o “Planejamento Estratégico Participativo” orientando-se pelo princípio da gestão por resultados, definindo metas anuais de cada processo, que consistia em um paradigma útil com o intuito de gerenciar a operação administrativa do centro de forma eficiente, eficaz, alinhada estrategicamente, adaptável e flexível (AMAZONAS, 2009). A importância do planejamento estratégico era acompanhar a implementação do processo de monitoramento dos Macroprocessos (metas e avanços) e da execução de atividades nas Unidades de Conservação gerenciada pelo órgão gestor CEUC/SDS.

A SDS, em parceria com a Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (SEPLAN), no ano de 2009, iniciou a implementação de um Sistema de Gestão de Qualidade (SGQ) que possibilitou a Secretaria receber, a certificação da ISO 9001: 2008, onde este documento representava uma primeira iniciativa de sistematizar informações para análise da evolução na implementação das UC Estaduais do Amazonas, com a proposta de estruturar indicadores na

reflexão da efetividade de implementação, indicadores que refletiam criticamente o “status” do processo de implementação das UC (AMAZONAS, 2006, p. 7)

As normas da ISO 9001 enfatizam a importância de auditorias para monitorar e verificar a eficácia da implementação da política de uma organização, “tais como certificação, registro externo e avaliação da cadeia de fornecedores” (NBR ISO 19011, 2008). No caso dos conselhos, são analisados os números de reuniões realizadas, o número de conselhos criados, número de lideranças, as atas, os relatórios, os números de portarias de criação dos conselhos e de ofícios expedidos/recebidos.

Segundo Marin:

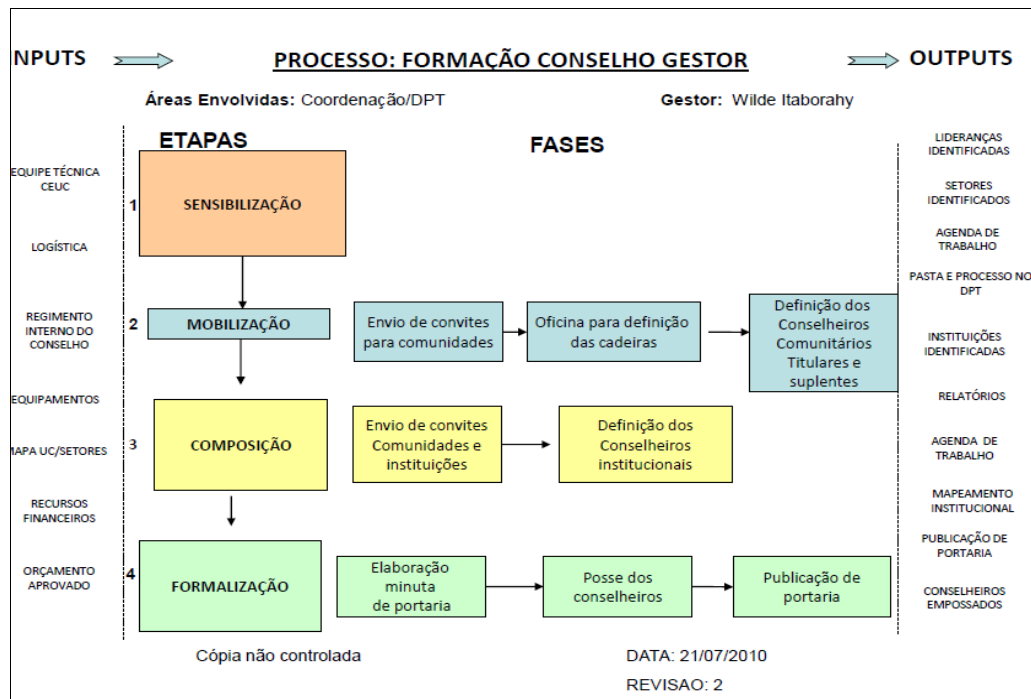
Existe uma movimentação no setor público no Brasil em busca da certificação ISO 9001, buscando contratar consultorias especializadas para a implantação do Sistema de Gestão de Qualidade, classificando assim, como positiva a busca da administração pública pela qualidade, uma vez que onera o erário público e não representa grandes impactos nos serviços (MARIN, 2012, p. 2).

A certificação reconhece o estabelecimento de um padrão de gestão da qualidade para a organização. O conjunto de normas técnicas auxilia na melhoria dos processos, no crescimento e aprendizado dos colaboradores, no monitoramento dos resultados, a sustentabilidade financeira, a verificação da satisfação dos clientes, colaboradores e fornecedores.

Desta forma, é possível inferir que Secretaria avançou nos resultados na qualidade de prestação dos serviços de sua competência com o Certificado ISO 9001 da SDS. O empenho dos colaboradores da Secretaria foi o diferencial em todas essas conquistas.

O processo de criação dos conselhos gestores das UC estaduais passava por diversas etapas participativas, conduzidas pelo então, Departamento de Populações Tradicionais (DPT/CEUC), que utilizavam metodologias em quatro fases, a saber: Sensibilização, mobilização, composição e formalização (Figura 6).

Figura 6 - Macroprocesso de Formação de Conselho Gestor.



Fonte: SEMA, 2015

No âmbito interno e administrativo do órgão gestor das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas, existiam rotinas no Sistema de Gestão da Qualidade (ISO/9001:2008) que serviam de referência para os procedimentos de criação e recomposição, e reunião dos conselhos Gestores das UC estaduais.

Embora sem a força legal de um ato normativo direcionado exclusivamente, disciplinando as diretrizes, normas e procedimentos para criação, funcionamento e alteração na composição dos conselhos gestores, as iniciativas relacionadas, nesse sentido, eram submetidas à verificação criteriosa desses padrões de qualidade, sendo auditada anualmente por serviços credenciados pela ISO/9001.

O CEUC em 2013 foi auditado pelo Sistema de Gestão de Qualidade da SDS com a finalidade de avaliar os resultados da Auditoria Interna da Secretaria. O resultado desta auditoria mencionada fazia menção ao fluxo de **“Criação e Recomposição do Conselho Gestor”** e **“Reunião de Conselho Gestor”** informando que o mesmo não estava sendo aplicado conforme a ISO 9001. Nesse sentido, o macroprocesso de reuniões e criação de conselhos não atendia aos procedimentos na sua integridade das etapas e/ou fases, em função de que os procedimentos para criação e recomposição de conselhos estavam sendo realizadas por instituições conveniadas (CEUC, 2013 – Nota técnica nº 073). O CEUC verificou na época que as auditorias da qualidade realizadas não estavam avaliando a

convergência entre fluxo e produto para este Fluxo de Processos de Qualidade (FPQ). Visando adequar e melhorar os processos de auditoria, solicitou-se uma oportunidade de melhoria aos fluxos do macroprocesso para atender as etapas e fases executadas pelo CEUC e instituições conveniadas (Figura 7).

Figura 7 - Processo: Criação e Recomposição do Conselho Gestor (SGQ - SDS) 2014.



Fonte: SEMA, 2016.

O ajuste realizado foi a compilação das etapas fazendo-se com que o processo de criação e recomposição do conselho fosse uma só. No processo de 2010, os macroprocessos eram separados, os quais eram divididos em quatro (4) etapas e fases, contendo sensibilização, mobilização, composição e formalização. A sensibilização preparava os moradores quanto a criação do conselho na Unidade de Conservação, orientando, o que era um conselho, para que servia e os direitos e deveres de um conselheiro. A mobilização era a entrega de convites as comunidades para participarem das oficinas de definição dos conselheiros comunitários titulares e suplentes. A composição era o envio dos convites as comunidades e instituições nas oficinas setoriais para definir os participantes institucionais e, para finalizar a formação do conselho através da elaboração da minuta de portaria de publicação e posse do conselho.

Em 2014, com a orientação da auditoria da ISO 9001 o processo incluiu a renovação do conselho, ficando o macroprocesso "Criação e Recomposição do Conselho" tendo apenas três (3) etapas. **A primeira etapa:** sensibilização e mobilização onde ambas tinham o objetivo de enviar convites para as comunidades

e instituições para realizar visitas, tendo como produto o relatório de campo. **A segunda etapa:** Composição com o objetivo de enviar convites às comunidades e instituições para participação nas oficinas que definiria a composição do conselho, e como produto as atas das reuniões comunitárias para definição dos conselheiros titulares e suplentes e ofícios institucionais com a indicação dos conselheiros titulares e suplentes. **Terceira etapa:** formalização através da elaboração de minuta e publicação da Portaria de criação do conselho nas comunidades e instituições constituintes do conselho.

Diante dessa necessidade para atender o conteúdo esperado dos produtos finais e garantir o empoderamento das populações locais no processo de gestão das UC, faz-se necessário a continuidade da implementação de estratégia de apoio, visando à finalização e consolidação do instrumento, adaptado a nova realidade das UC trabalhadas.

A estratégia adotada pela Secretaria visou aproximar o conhecimento técnico necessário para a gestão das UC ao conhecimento acadêmico para fundamentar a tomada de decisões. Todavia, as oficinas participativas para criação e composição dos conselhos formalizaram o processo administrativo composto por documentos para a publicação da portaria para publicação da criação do CG das UC.

A existência de procedimentos específicos para as atividades do extinto CEUC/SDS hoje adotada pela SEMA representa um importante parâmetro para normatização dos processos e universalização dos procedimentos internos para criação, recomposição e condução das reuniões de conselho. A existência de um procedimento abrangente, e que permita flexibilidade necessária ao emprego de metodologias possíveis que discipline as diretrizes, normas e procedimentos para a criação, funcionamento, e alteração na recomposição dos conselhos gestores, garantiria a coesão do processo e dos registros documentais oportunizando a criação de parâmetros e indicadores para avaliar as ações.

Neste contexto, as organizações conveniadas - Fundação UNISOL e UFAM que elaboraram os Planos de Gestão e conduziram a criação dos conselhos gestores da BR-319 fizeram importantes contribuições metodologias a partir da experiência no interflúvio Madeira-Purus. Considerou a necessidade de traçar estratégias de trabalhos, considerando alguns aspectos como: atender a demanda dos procedimentos de criação e recomposição do conselho; os limites de recursos

humanos e financeiros, disponíveis para a realização da ação; e, o tempo para a realização da atividade - a priori, considerados como não suficientes para a realização da atividade de forma ideal (MORAES et al., 2015).

A execução dos procedimentos para criação dos conselhos gestores da BR-319 é tratado num breve relato da experiência, restringindo-se aos aspectos generalizados do processo, uma vez que não cabe fazer uma exposição caso a caso de cada UC¹.

Entretanto, é possível citar a análise realizada por Souza (2015), quando apresenta a conclusão de uma proposta metodológica para análise participativa de efetividade de conselhos gestores de Unidades de Conservação, com procedimentos para análise qualitativa e quantitativa, com indicadores, objetivos e auto avaliação pelos conselheiros (indicadores subjetivos), reforçando a necessidade de instrumento orientador e normatizado, que direcionará de forma democrática os processos decisórios a gestão pública:

Muito mais do que simplesmente produzir dados quantitativos e qualitativos que permitam a comparação entre os conselhos, o exercício do auto avaliação metódica deverá produzir um cenário favorável para a reflexão crítica da atuação dos conselhos pelos seus próprios representantes. A identificação dos pontos fortes e fracos do desempenho dos conselhos e conselheiros deve funcionar como ponto de partida para adoção de mudanças estruturantes e operacionais no funcionamento desses espaços de participação (SOUZA, 2015, p. 105).

No âmbito da operacionalização dos conselhos são importantes os segmentos envolvidos na gestão da UC no que tange ao comprometimento desses segmentos com o planejamento, execução e avaliação das ações, e que sejam entendidas por todos, como um conjunto de realização e ocupação do espaço e uso dos recursos.

Os conselhos gestores são constituídos de fóruns locais ou regionais de debates das políticas públicas como alternativas para as populações e a conservação do meio ambiente, trazendo uma efetivação do controle social. O órgão gestor tem um grande desafio de instituir instrumentos de controle, envolvendo a sociedade nas decisões, em se tratando das Unidades de Conservação, definindo regras para o melhor funcionamento dos planos, programas de ação e projetos específicos dos espaços protegidos (AMAZONAS, 2013).

¹ Todo o processo de criação e funcionamento dos conselhos gestores de cada Unidade de Conservação está relatado em detalhes nos relatórios específicos de cada etapa, organizados para cada UC e arquivados no DEMUC/SDS.

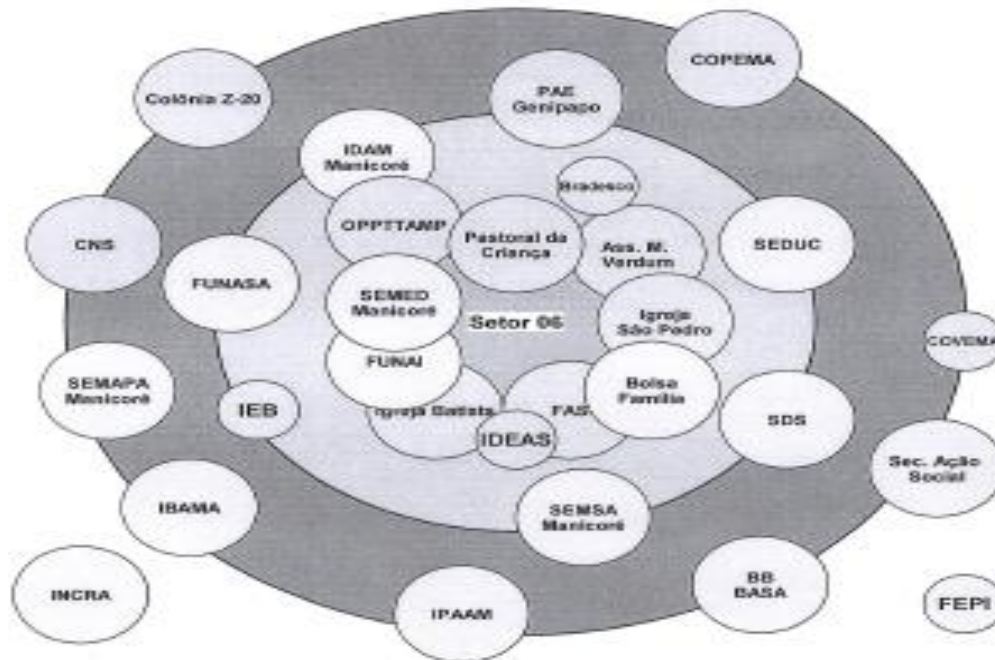
5.2 Histórico de criação dos conselhos gestores das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas

O Brasil assumiu metas ambiciosas de conservação a partir da assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica e, na última década foi responsável pelo maior índice criação de novas áreas protegidas no mundo. Apesar do papel histórico do governo federal na criação de UC, o estado do Amazonas foi peça fundamental nesse processo também. O governo do Amazonas optou por executar uma política intensiva de criação de UC de uso sustentável a partir do início da década de 2000.

Até 2003, a implementação das áreas protegidas no Amazonas enfrentava desafios para consolidar a elaboração dos planos de manejo (gestão) e criação de conselhos gestores, pois a maioria das áreas estaduais e federais até então não possuíam conselhos e nem plano de gestão. Porém, em 2004, a gestão de Unidades de Conservação de Uso Sustentável desenvolvida pela Agência de Florestas, consolidou a primeira versão de Plano de Gestão, que concentrou na Floresta Estadual de Maués, mediante reuniões de planejamento participativas e a criação de um grupo para acompanhar as propostas de zoneamento e os programas.

No entanto, até 2005 apenas dois (2) planos de gestão tinham sido concluídos em Unidades estaduais (RDS Mamirauá e FLORESTA de Maués), e outros quatro continuavam em andamento. Naquele mesmo ano, quatro conselhos gestores foram instalados (APA Caverna do Maroaga, RESEX Catua-Ipixuna, RDS Mamirauá e Floresta de Maués), e outros quatro continuaram em formação (RDS Uatumã, RDS Uacari, Parque do Rio Negro, e RDS Uatumã) (BRASIL, 2007). Porém, ambos só vieram ser publicados em diário oficial a partir de 2008, uma vez que os primeiros conselhos a serem publicados em diário oficial do estado foram a RDS do Rio Amapá e Parque Estadual Sumaúma.

Figura 8 - Diagrama de Venn - Mapeamento institucional para o conselho da RDS Rio Madeira, 2009.



Fonte: SEMA, 2015.

Para criação dos conselhos gestores faziam-se expedições nas Unidades de Conservação onde se discutia e se esclarecia junto às comunidades residentes no interior da UC e do entorno, aspectos importantes relacionados à UC e suas atribuições legais e a construção de propostas de zoneamento para elaboração do Plano de Gestão das respectivas UC do estado. Assim como, contemplavam-se informações coletadas, por exemplo, a partir do levantamento institucional para subsidiar a representatividade nos conselhos das Unidades. Todavia, a ferramenta aplicada para o mapeamento era o “Diagrama de Venn”, usado nas comunidades, onde possibilitava o entendimento dos moradores quanto a importância da instituição que atuavam na área da UC (Figura 8).

Em 2008, o governo do Amazonas deu um passo importante, publicando a cartilha do conselheiro, publicação essa que contribuiu para a formação dos conselheiros, esclarecendo o papel, as responsabilidades e as atribuições dos conselheiros na implementação e consolidação das Unidades de Conservação, com o intuito de subsidiar a participação social na gestão das Unidades. A formação dos conselheiros é obrigação prioritária na implementação das áreas protegidas, fortalecendo as tomadas de decisões e estabelecendo a gestão compartilhada.

Os conselhos gestores foram formados obedecendo ao SNUC e o SEUC, assim o IPAAM responsável na época pela gestão das Unidades de Conservação do

Estado do Amazonas criou o Processo de Formação dos conselhos utilizando seis etapas para criação dos conselhos, conforme a tabela 3 (AMAZONAS, 2005, p. 13).

Tabela 3 - Processo de Criação do Conselho RDS Mamirauá, 2005.

ETAPA	FASES
Etapa 1.	Através de oficinas discutia o papel do conselho, e por que criar um CG. Explicava-se ainda qual a participação e responsabilidades das comunidades e instituições em um conselho.
Etapa 2.	Discutiu-se através de oficinas nas comunidades a relação da criação do conselho com o objetivo da RDS, esclarecendo sobre a formação e a participação dos conselheiros.
Etapa 3.	Realizaram nos setores encontros reforçando as competências e o papel do CG e nesses encontros foram escolhidas 4 (quatro) pessoas para participar do processo de formação do conselho.
Etapa 4.	Oficina de relações sociais de gênero, onde participaram quatro pessoas por comunidade.
Etapa 5.	Escolhidas pelos setores convidados juntamente com algumas entidades para participar do I Curso de formação para conselheiro, o qual foi abordado todos os procedimentos na sua criação do Conselho e indicavam-se as pessoas capacitadas para compor o conselho representando o setor.
Etapa 6.	Capacitação aos conselheiros já indicados e aprovados, assim definiam o funcionamento do conselho.

Fonte: CEUC/SDS.

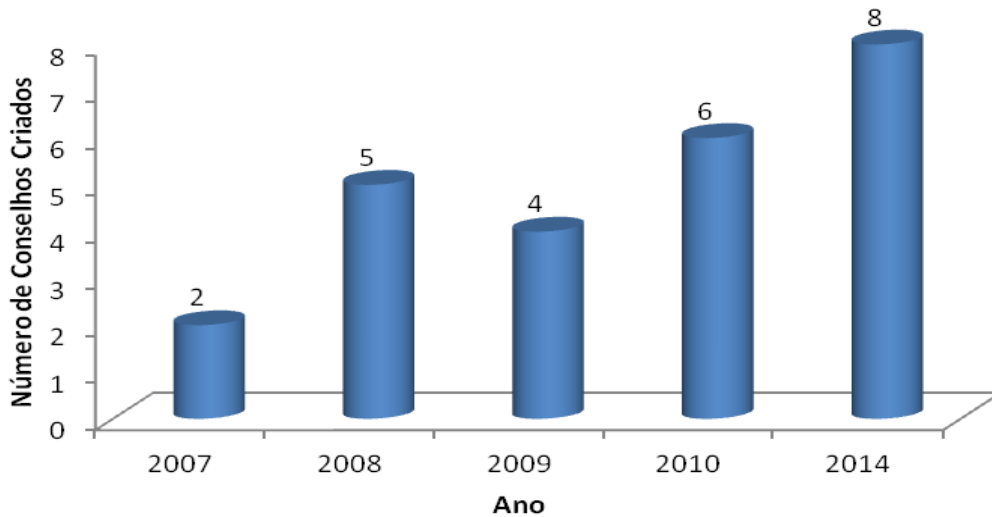
Os instrumentos fundamentais para a implantação de uma Unidade de Conservação são os conselhos gestores e o Plano de Gestão, através uma gestão participativa e democrática, podendo contribuir para o acesso de tomadas de decisões, assumindo competências deliberativas, consultivas, fiscais e mobilizadoras. Os conselhos possuem suas próprias regras de funcionamento, que servem para organizar os trabalhos a serem realizados pelos conselheiros no período que atuarem no conselho, sendo modificados quando necessário. O regimento interno (R.I) é um documento construído coletivamente pelos seus membros e estabelece sua estrutura e regras de funcionamento, adequando a realidade local buscando facilitar a compreensão de todos (ICMBio, 2014, p. 61).

O tipo de conselho para cada categoria de UC no Sistema Estadual de Unidade de Conservação (SEUC), exige a criação de conselhos deliberativos para UC de Uso Sustentável, como: RESEX, RDS e APAS; e, Conselhos Consultivos para as UC de Proteção Integral, como: Parques e Mosaicos de UC (SEUC, 2007).

Em 2007, a criação dos primeiros conselhos gestores das UC estaduais foi publicada em diário oficial quando foram contempladas duas UC (RDS Rio Amapá e Parque Estadual Sumaúma). Dessa forma em 2008, a criação de mais cinco conselhos foi publicada (Parque Rio Negro Setor Norte, RDS Cujubim, RDS Uacari,

RDS Uatumã e RESEX Catuá-Ipixuna). Em 2009, quatro UC tiveram publicadas a criação de seus conselhos (APA Maroaga, RDS do Juma, RDS Piagaçu-Purus e RESEX do Rio Gregório). Dando sequência, em 2010 mais seis conselhos de UC foram publicados (Mosaico do Apuí, que contempla nove UC, Floresta Estadual de Maués, RDS do Rio Negro, RDS do Rio Madeira, RDS Mamirauá e Parque Rio Negro Setor Sul) e em 2014 concluiu-se a criação e publicação de mais oito conselhos gestores (RDS Igapó Açú, RDS Matupiri, RDS Amanã, RDS Puranga Conquista, RESEX Canutama, FLORESTA de Tapauá, FLORESTA de Canutama e PAREST Matupiri (Figura 1).

Figura 1 - Número de Conselhos Gestores criados por ano no estado do Amazonas.



Org. Leitão, A.C. C, 2016.

Em consequência disso, nota-se que os primeiros conselhos trabalhados, por exemplo, RDS Mamirauá, APA Maroaga e RESEX Catuá Ipixuna levaram quase cinco anos para serem formalizados e publicados. Motivos da demora foram a falta de recurso financeiro, pessoal e logística de UC para concluir tal planejamento e a mudança de governo.

Existem hoje formalizados e publicados no Diário Oficial do Estado do Amazonas, 25 Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, divididos em 09 UC de proteção integral e 33 UC de uso sustentável das 42 existentes, sendo coordenados pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA, através de seu Departamento de Mudanças Climáticas e Gestão de Unidades de Conservação – DEMUC. O DEMUC administra 17 (dezessete) conselhos gestores deliberativos e 08 (sete) consultivos. O gráfico abaixo mostra o avanço do número de conselhos

criados por ano no período de 2007 a 2014, durante o transito no Estado do SNUC ao SEUC (Tabela 4).

Tabela 4 - Lista dos conselhos deliberativos e consultivos das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas.

CONSELHOS DELIBERATIVOS		CONSELHOS CONSULTIVOS
RDS Matupiri	RESEX Canutama	FLORESTA de Maués
RDS Uacari	RESEX Rio Gregório	FLORESTA de Tapauá
RDS Puranga Conquista	RESEX Catuá-Ipixuna	FLORESTA de Canutama
RDS Rio Negro	APA Maroaga	PAREST Matupiri
RDS Uatumã	RDS Amapá	PAREST Sumaúma
RDS Cujubim	RDS Igapó Açu	PAREST Rio Negro Setor Sul
RDS Amanã	RDS do Juma	PAREST Rio Negro Setor Norte
RDS Mamirauá	RDS do Madeira	Mosaico do Apuí
RDS Amapá	RDS Piagaçu-Purus	

Org. LEITÃO, A.C.C, 2015.

Existem hoje formalizados e publicados no Diário Oficial do Estado do Amazonas, 25 Conselhos Gestores de Unidades de Conservação, divididos em 09 UC de proteção integral e 33 UC de uso sustentável das 42 existentes, sendo coordenado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA, por meio do Departamento de Mudanças Climáticas e Gestão de Unidades de Conservação – DEMUC. O DEMUC administra 17 (dezesete) conselhos gestores deliberativos e 08 (sete) consultivos.

De acordo com o levantamento, apenas treze (13) conselhos possuíam regimento interno (Quadro 1). O órgão gestor estadual ainda não dispõe de um instrumento administrativo que regulamente e discipline os procedimentos de criação e funcionamento dos conselhos, já tendo recorrido à diferentes roteiros organizados na forma de manuais e cartilhas de orientação e a rotinas estabelecidas para atendimentos do seu Sistema de Gestão de Qualidade.

Quadro 1 - Relação das Unidades de Conservação com Conselho Gestor e Regimento Interno publicado, atualizado em 2015.

Nº	Unidade de Conservação	Portaria	Portaria de Regimento Onterno
1	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Amapá	SDS/GS-059/07	Não publicado
2	Parque Estadual Sumaúma	SDS/GS-051/07	SDS/GS Nº039/2008
3	Parque Estadual do Rio Negro - Setor Norte	SDS/GS-067/08	Não publicado
4	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Cujubim	SDS/GS-043/08	SDS/GS Nº02/2009
5	Reserva de Desenvolvimento Sustentável de Uacari	SDS/GS-010/08	Não publicado
6	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Uatumã	SDS/GS-033/08	SDS/GS Nº04/2009
7	Reserva Extrativista Catuá Ipixuna	SDS/GS-001/08	Não publicado
8	APA Caverna do Maroaga	SDS/GS-114/09	SDS/GS Nº010/2010
9	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma	SDS/GS-129/09	SDS/GS Nº 008/2010
10	Reserva Extrativista do Rio Gregório	SDS/GS-03/09	SDS/GS Nº
11	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Piagaçu – Purus	SDS/GS-177/09	SDS/GS Nº521/2010
12	Floresta Estadual de Maués	SDS/GS- 002/10	SDS/GS Nº 191/2010
13	Floresta Estadual de Apuí	SDS/GS - 055/10	SDS/GS Nº138/20102
	Floresta Estadual de Manicoré	SDS/GS - 055/10	
	Floresta Estadual do Aripuanã	SDS/GS - 055/10	
	Floresta Estadual do Sucunduri	SDS/GS - 055/10	
	Parque Estadual do Sucunduri	SDS/GS - 055/10	
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Aripuanã	SDS/GS - 055/10	
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Bararati	SDS/GS - 055/10	
	Reserva Extrativista do Guariba	SDS/GS - 055/10	
Parque Estadual do Guariba	SDS/GS - 055/10		
14	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá	SDS/GS-015/10	SDS/GS nº 008/2010
15	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Rio Madeira	SDS/GS-016/10	SDS/GS Nº146/2010
16	Parque Estadual do Rio Negro - Setor Sul	SDS/GS-253/10	SDS/nº001/2015

2 . A Portaria SDS/GS Nº138/2010, referente ao Regimento Interno do Conselho Gestor das Unidades das 9 (nove) Unidades de Conservação do Mosaico do Apuí.

17	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Negro	SDS/GS-254/10	Não publicado
18	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Amanã	SDS/GS Nº070/14	Em construção
19	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Matupiri	SDS/GS- 010/14	Não publicado
20	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Igapó-Açú	SDS/GS- 012/14	Não publicado
21	Reserva Extrativista Canutama	SDS/GS- 013/14	Não publicado
22	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Puranga Conquista	SDS/ Nº182/14	Em construção
23	Floresta Estadual de Tatua	SDS/GS- 011/14	Não publicado
24	Parque Estadual do Matupiri	SDS/GS- 015/14	Não publicado
25	Floresta Estadual Canutama	SDS/GS- 008/14	Não publicado

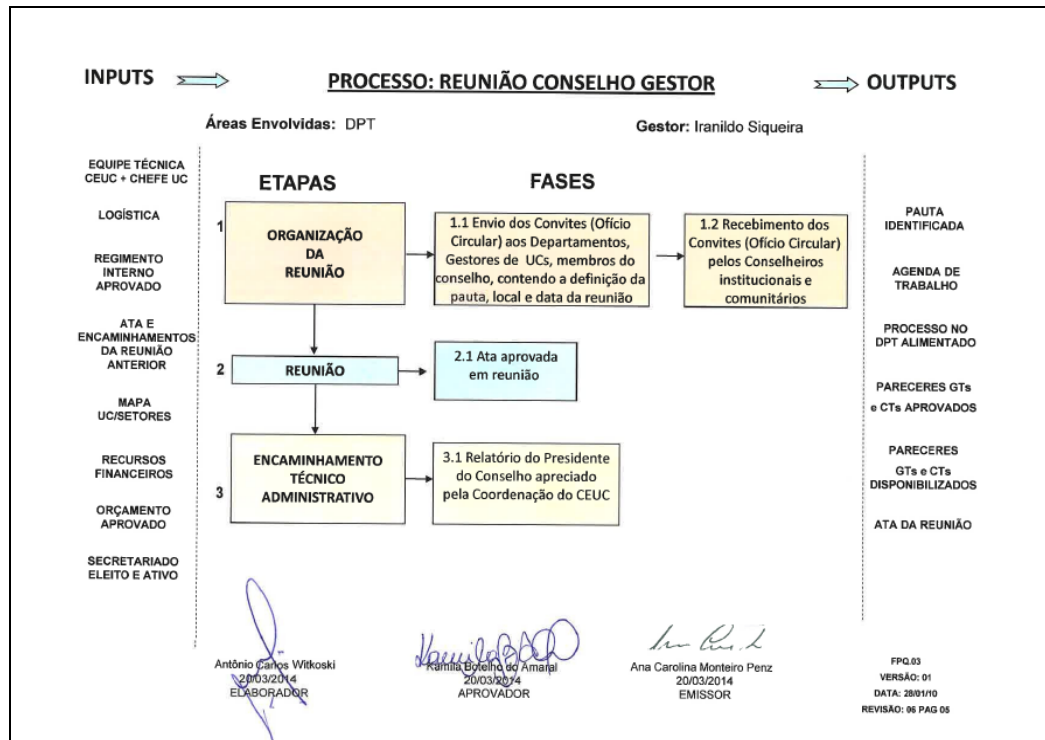
Org. LEITÃO, A.C. C, 2016

Os procedimentos determinados pelo órgão gestor são uma variável a ser considerada na pesquisa, comparados à execução dos outros conselhos pesquisados, demonstra falta de conhecimento por parte da maioria de seus conselheiros dos procedimentos (SOUZA, 2013).

A boa condução desta fase depende de uma série de fatores, como a prática de procedimentos que estimulam a participação e a construção de relações de confiança entre as diferentes partes envolvidas. Esses aspectos são tratados em maior detalhe na seção seguinte - Técnicas Participativas (DRUMMOND, 2009, p. 26).

A inexistência de normas administrativas, além de configurar uma precariedade jurídica dos atos correlatos, deixa aberta a possibilidade que tais “padrões de qualidade” observados pelo gestor sem o devido controle legal, conforme (figura 10).

Figura 10 - Macro processo de reunião do conselho gestor.



Fonte: SEMA, 2016.

Dentre os principais desafios enfrentados pelos conselhos gestores identificados na fundamentação teórica e na oficina dialogada, destacam-se: (1) alcançar a gestão territorial participativa de fato, que resulte de um processo de formação dos conselhos gestores, em que este sejam encarados prioritariamente como instrumentos auxiliares do Estado, com vistas a determinar prioridades e apoiar as ações de gestão territorial. (2) A mobilização e formação dos CG, nem sempre são formados como resultados de um amplo e paciente processo de mobilização e conscientização dos atores sociais envolvidos nas UC. O que vem resultando no enfraquecimento na sua formação, com baixa eficácia e escassa capacidade de tomada de decisões estruturadas e apontadas.

Devido a uma cultura institucional centralizadora e autoritária, frequentemente o Estado, através de muitos gestores públicos, compreende-se como único responsável pela gestão das Unidades de Conservação, tornando assim o conselho em uma instância burocrática, incapaz de tomar decisões e, no limite, um órgão que atrapalha a gestão.

A gestão democrática implica na criação de uma cultura institucional de participação por parte da sociedade civil, que no caso do Amazonas não tem uma tradição de participação disseminada, devido a seus vícios autoritários. O

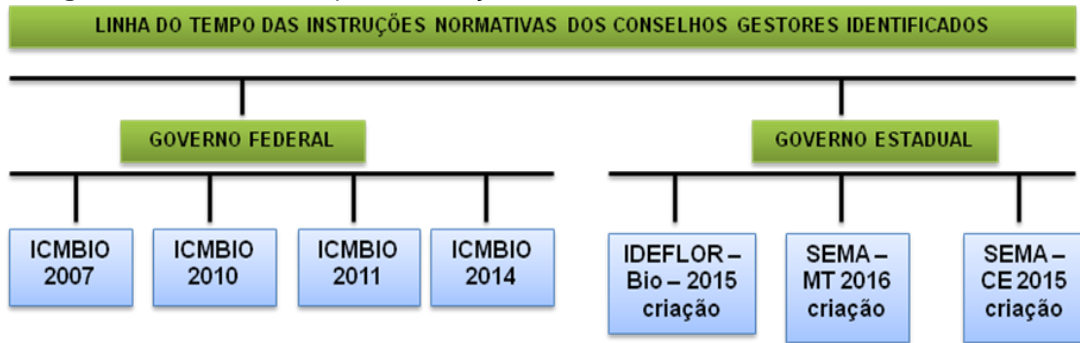
funcionamento dos conselhos é ainda fortemente dependente do órgão gestor para o que compromete a sua autonomia.

5.3 Instruções Normativas dos conselhos gestores no Brasil

A tentativa de mitigar os problemas de formação dos conselhos gestores, levou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) a adotar medidas administrativas, como a elaboração e publicação de Instruções Normativas (IN) e de um guia orientador, no intuito de disciplina e nortear o tema. Como isso, espera-se do gestor público e demais envolvidos no processo de gestão das UC, uma maior contribuição para o fortalecimento e efetividade dos conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federal, gerando assim novos aprendizados para aperfeiçoar a gestão participativa e as futuras publicações institucionais sobre o tema (ICMBio, 2014).

Nesse sentido, a Proposta de Minuta de Instrumento Normativa para disciplinar normas e procedimentos na criação, funcionamento e alteração na composição dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas, considerando suas particularidades territoriais, surgiu como uma alternativa para suprir essa lacuna no Estado. Tendo em vista a quantidade e a dimensão territorial de áreas legalmente protegidos por meio da criação de UC no âmbito estadual, assim como, as experiências açuladas e pouco sistematizadas aos longos dos anos.

Desse modo, ao iniciar a elaboração da proposta da minuta de instrumento normativo, buscou-se analisar o arcabouço legal e os registros oficiais existentes nas esferas estadual e federal. Isso levou à identificação de atos legais e normas administrativas, construídas e formalizadas pelo ICMBio, tais como os instrumentos normativos (IN) de nº 02/2007, nº11/2010 e nº09/2014 no âmbito federal, como também instruções normativas elaboradas pelas Secretarias Estaduais de Meio Ambiente dos Estados da Bahia nº001/2010, Espírito Santo nº07/2011, Ceará nº 04/2015 e Pará nº01/2015. Esses instrumentos orientam os processos administrativos de criação e renovação dos conselhos gestores dentro de suas realidades, entretanto, com os mesmos objetivos (Figura 11).

Figura 11 - Linha do tempo de instruções normativas identificadas no Brasil.

Org. LEITÃO, A.C. C, 2016.

O instrumento normativo é uma ferramenta organizada e constituída por elementos pertinentes a uma gestão participativa e compartilhada, considerando diversos marcos legais nacionais, além de, orientar de forma detalhada os passos para a criação, funcionamento e renovação dos conselhos, sistematizando metodologias, para uma melhor efetividade nos caráteres políticos da gestão das unidades de conservação.

Na tentativa de buscar aprimorar da melhor forma possível os procedimentos de criação e funcionamento dos conselhos do Estado do Amazonas, utilizou-se como modelo a IN e o guia orientador dos Conselhos Gestores de UC elaborado pelo ICMBio, além da contribuição dos chefes das UC estaduais e dos participantes da Oficina Dialogada e do Seminário com o intuito de elaborar-se algo que contemple a realidade do estado do Amazonas.

5.4 Apresentações dos Resultados da Elaboração da Minuta do Instrumento Normativo e suas principais conclusões.

5.4.1 Resultado da Oficina Dialogada

A oficina dialogada, realizada no dia 22 de janeiro de 2016, na sala Copaíba do Centro de Ciência do Ambiente da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), contou com a participação de 15 pessoas que desenvolvem ou desenvolveram atividades com o tema. Ao analisar e interpretar os fatores internos e externos dos conselhos, esse evento, forneceu os resultados para o diagnóstico que serviu de base para a elaboração da proposta de minuta do instrumento de procedimentos de criação e funcionamento dos Conselhos Gestores estaduais do Amazonas. Durante a oficina se trabalhou com conceitos no ciclo de existência do CG, desde a sensibilização e mobilização, composição e renovação, capacitação, funcionamento

e a avaliação do conselho. Esses temas orientação a formação de grupos que aplicaram a metodologia FOFA.

A seguir são relatadas as principais reflexões de cada um dos grupos.

Grupo 1: Sensibilização e Mobilização

A sensibilização e mobilização são etapas que consistem no primeiro contato e/ou da equipe técnica com as comunidades e populações tradicionais para tratar de uma proposta participativa de gestão da UC, buscando assim valorizar os aspectos históricos de organização social naquela região. Nestas fases busca-se sensibilizar as populações locais, do entorno e usuários sobre a importância de estarem participando do conselho e do seu funcionamento.

Para o grupo, a sensibilização e mobilização não devem se limitar apenas às etapas cronologicamente posicionadas em momentos que antecede a criação dos conselhos. O grupo focou sua atenção em situações de um conselho já existente e que está em funcionamento, sendo que a ideia inicial era privilegiar o momento que antecede a criação do conselho. Foi enfatizado no grupo que no processo inicial de criação dos conselhos, a sensibilização e mobilização eram separadas, porém em 2014, ambos passaram a ser um só dificultando o entendimento dos técnicos do órgão gestor e também dos moradores. Sendo que a sensibilização é um processo de sensibilizar os moradores e instituições sobre a criação e funcionamento dos conselhos e, a mobilização se dava através das oficinas de identificação das instituições que iriam compor o conselho da respectiva UC (Quadro 2).

Quadro 2 - Grupo 1) Fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças detectadas na formação de conselhos gestores na sensibilização e mobilização.

FORTALEZAS	FRAQUEZAS
Espaço constituído de interação e tomada de decisão; participativo.	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de Clareza/ Definição do papel e temas dos debates nos conselhos; - Ausência de recursos para a sensibilização dentro e fora da UC; - Não acompanha o desenvolvimento dos programas de gestão presentes nos planos de gestão.
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Integração de agenda institucionais, econômico e planejamento; - Transparência e interação; - Comunicar a agenda de campo ao público relacionado = eficiência 	- Planos de Gestão e conselhos não interagem nem influenciam na agenda de outras instituições.

O grupo destacou que as fraquezas para a sensibilização na criação dos conselhos eram a falta de clareza na definição do papel e o tempo de debate para os conselheiros, a ausência de recurso para uma melhor sensibilização dentro e fora das Unidades de Conservação e o acompanhamento dos conselheiros para com os programas estabelecidos nos planos de gestão. Como resultado advindo desse grupo, pôde-se extrair e incluir na Instrução Normativa no Capítulo II – Da criação dos conselhos, na seção I, das etapas e atividades de criação dos conselhos gestores, a sensibilização como uma etapa distinta da etapa de mobilização. A sensibilização é preconizada como o convencimento para participação dos diferentes grupos de interesse através do diálogo para troca de saberes sobre a Unidade de conservação, modo que trate a vida das populações tradicionais local, objetivos de criação das UC, mapas, legislação, ratificação dos estudos sobre o local.

Grupo 2: Composição e Renovação do Conselho Gestor

A análise do grupo referente à composição e renovação do conselho, buscou-se identificar as fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças para com a composição e renovação dos conselhos gestores das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas (Quadro 3).

Quadro 3 - Fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças dos conselhos gestores na composição e renovação.

FORTALEZAS	FRANQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> - Diversidade de atores; - Indicação das instituições que possuem relação com a UC; - Etapa do processo do macroprocesso identificado por meio de aplicação de metodologias; - previsão de amparo legal SEUC/ Portaria e; - Aplicação de avaliação para renovação dos conselhos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Número de assentos; - Inexistência de metodologias padrão para avaliação das renovações; - Indicação comunitária concentrada na liderança; - Indicação de atores poucos envolvidos; - Indicação de atores com muitas demandas; - Indicação de instituições que não possuem relação com a UC
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Existência e participação de atores chaves; - Na renovação realizar avaliação com histórico; - Definir e estabelecer metodologias que avalie a participação dos conselheiros e nº de assentos no conselho; - Realizar sensibilizações nas instituições/comunidades; - Realizar capacitações locais visando melhorar a motivação e participação dos jovens/lideranças para participação no conselho. 	<ul style="list-style-type: none"> - Baixa participação dos jovens; - Poucas pessoas dispostas a representar cadeira comunitária; - Indicação de representantes institucionais com baixa possibilidade de participação - Indicação de representantes das instituições que não tenha relação com a UC;

Para garantir uma boa governança nas Unidades de Conservação é preciso o atendimento de alguns critérios, como a equidade, que trabalha a existência e execução de normas claras, acessíveis, respeitando os direitos e às práticas das populações tradicionais; a legitimidade que é a participação da população nas decisões e transparência na tomada de decisões e atuação de todos os envolvidos na gestão da UC; e a eficácia, eficiência e efetividade dos instrumentos de gestão (plano de gestão e regimento interno do conselho aprovados), além da atualização periódica desses instrumentos com a participação da população envolvida (IMAZON, 2013).

O grupo 2 refletiu sobre o elevado número de cadeiras (pessoas, instituições e setores), o que dificulta não apenas as fases anteriores de sensibilização e de mobilização, mas também sobre o quórum com o número insuficiente para a realização de reuniões de conselho. Por todos esses aspectos, geralmente, a indicação desses representantes recai sempre sobre o presidente da comunidade, não havendo uma escolha democrática pelas populações tradicionais daquela região ou área, além da indicação de instituições que não possuem nenhum tipo de vínculo com a unidade. Portanto, é importante ressaltar que o mapeamento institucional governamental e não governamental deve ter alguma relação com a UC e os moradores.

O grupo destacou através das fortalezas, a diversidade de atores envolvidos nos conselhos, a indicação de instituições que possuem uma relação com a UC. Relata a importância das etapas do macroprocesso identificado por meio de aplicação de metodologias. A importância da previsão quanto ao amparo legal no SEUC e as portarias de criação e regimento interno dos conselhos e, a aplicação de avaliação para renovação dos conselhos.

Nas fortalezas identificadas, deu-se importância ao macroprocesso utilizado pelo órgão gestor, entretanto, afirmou que poder-se-ia ajustar tais procedimentos para a composição e recomposição dos conselhos, através de uma portaria e um procedimento legal que aplicasse uma metodologia de avaliação nas listas de presença, analisando a frequência de participação nas reuniões de conselhos de cada representante.

Como resultado deste grupo pôde-se estabelecer na proposta de minuta da instrução normativa no seu Capítulo IV Recomposição dos Conselhos, na seção I –

Da modificação de setores que compõem o conselho, no Artigo 27 que: “A modificação na composição do conselho será realizada por meio de portaria do órgão gestor competente, quando houver alteração de setores, usuários, órgãos públicos ou outros setores que se relacionem com a Unidade de Conservação”.

Quanto o número de assentos/cadeiras foi apresentado na IN, na seção II da modificação do quantitativo de vagas e das instituições representativas dos setores, no Artigo 29 que: “A necessidade de modificação no quantitativo e na relação das instituições representantes de cada setor será discutida pelo conselho, que submeterá sua decisão à análise e, confirmada a necessidade de substituição de membro ao longo da vigência do mandato, o conselho, por meio de votação, deliberará pela exclusão ou inclusão de novo membro que julgar pertinente”.

Levando-se em conta a inexistência de metodologia padrão para avaliação da recomposição dos conselhos, um processo de análise da participação e atuação das instituições membros realizado com base no resultado da avaliação do conselho. O processo de construção e implementação é democrático e requer de tempo em tempo, a recomposição ou renovação de seus representantes, o qual é um processo saudável, pois amplia oportunidades para novos participantes e o enriquecimento para o conselho com novas abordagens sobre a realidade da unidade e o fortalecer a sociedade com transparência de poder.

A recomposição dos conselhos é um processo desafiador para a gestão das unidades, porém possibilita haver a descontinuidade e lentidão nas realizações, podendo o conselho onerar, entretanto esses fatores não devem desmerecer a importância de uma atualização nos conselheiros. Na seção I da modificação de setores que compõe o conselho, diz no parágrafo único “O processo de renovação da composição do conselho deve descrito no seu regimento interno, devendo ter uma avaliação da participação e do comprometimento dos conselheiros estando fundamentado nos resultados e análises de algum indicativo”. Essa análise deverá ser feita junto aos grupos que compõe o conselho, se o representante transmite os anseios do grupo, se atua de forma individualista, se há assiduidade dos conselheiros, atuação dos conselheiros, conforme a realização de ações e o cumprimento dos objetivos da UC.

A instrução tem por finalidade, apresentar uma metodologia para análise e melhoria dos processos de criação e funcionamento dos conselhos das UC

Estaduais do Amazonas. A análise do processo é fundamental importância para o fortalecimento e desenvolvimento dos processos de organização, conduzindo a um caminho de excelência, pois a metodologia propicia aos conselhos uma estrutura de trabalho a serem desenvolvidos, visando análise, a simplificação e o aperfeiçoamento ou melhoria dos processos consistindo uma garantia na qualidade.

Grupo 3: Capacitação dos conselhos gestor

A análise do grupo referente à capacitação do conselho, buscou-se identificar as fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças para com a capacitação dos conselhos gestores das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas (Quadro 4).

Quadro 4 - Fortalezas, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças do Conselho Gestor na capacitação.

FORTALEZAS	FRANQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> - Realizações de capacitação dos conselhos; - Realização de encontros de conselhos por calha de rio; - Momentos reflexivos (seminários, planejamentos e workshop); - Produtos metodológicos (cartilhas e macroprocesso); - Marcos legais (SEUC e SNUC) 	<ul style="list-style-type: none"> Participação dos conselheiros nos momentos de formação; Realização conjunta de reuniões e capacitação dos conselhos; Carga horária limitada nas propostas de capacitação realizadas; Falta de regimento interno dos conselhos, diretrizes que norteiem; Capacitação dos conselheiros; Ausência dos conselheiros governamentais nos processos de capacitação; Falta de conteúdo adequado para as capacitações dos conselheiros
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Existência de instituições que atuam nas UCs; - Existência das associações “Mães” que tem a capacidade de promover capacitações dos associados; - 85% das Unidades com seus conselhos instalados; - Desejo de participação dos segmentos envolvidos; - O chefe da UC como norteador do processo; - Diversidade de instrumentos para capacitação 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de procedimentos que direcione os envolvidos na participação do conselho gestor; - Falta recurso direcionado para a capacitação; - Falta de sensibilidade da estrutura macro governamental competente.

Org. LEITÃO, A.C. C, 2016.

O grupo analisou primeiramente as oportunidades que foram sistematizadas, pois existem várias instituições nos conselhos que atuam na assistência das associações mães que faziam parte desde a criação de algumas UC e foram incorporadas pelo estado, como por exemplo, na RESEX Catuá-Ipixuna, RDS Mamirauá e a APA de Presidente Figueiredo “Caverna Maroaga”.

O reconhecimento do gestor que está na UC ou representante do estado, como norteador desse processo de capacitação e de incentivo na unidade. A própria comunidade reconhece isso junto com as instituições parceiras, uma vez que existe uma pessoa de referência naquela região. Outro aspecto referente à capacitação é a diversidade de instrumentos, que deve além de uma oficina e lançar mão de uma série de capacitações que corroboram com a construção da formação do conselheiro, tornando-o capaz de analisar as ameaças e fraquezas do conselho.

A falta de um procedimento que direcione os envolvidos na participação do CG, pois o grupo entende do aspecto legal, uma formalidade que diga ao Estado que é responsável em fazer a capacitação. Porém, o SEUC hoje não prevê isso, contribuindo assim para a fragilidade/fraqueza dos conselhos, por exemplo: a participação dos conselheiros nos momentos de formação; a realização do conjunto de reunião e capacitação dos conselheiros; a carga horária limitada nas propostas de capacitações realizadas; a falta de regimento interno dos conselhos com diretrizes que norteiem a capacitação dos conselheiros; a falta de um marco legal que discipline a capacitação dos conselheiros; a ausência dos conselheiros governamentais nos processos de capacitação; e, falta de conteúdos adequados para capacitação.

Para isso, na proposta de instrução normativa no capítulo I na seção I das diretrizes e princípios dos conselhos gestores das UC estaduais, nas diretrizes diz assim a “Promoção da capacitação continuada da equipe gestora da UC e dos conselheiros, bem como de outros processos educativos que favoreçam a qualificação dos diversos setores na sua forma de atuação em apoio à gestão e a efetividade da Unidade de Conservação”. Além disso, no capítulo II da criação do conselho na seção I das etapas e atividades de criação do conselho, foi definida a capacitação como sendo a “preparação e formação dos conselheiros para desempenharem seu papel, deveres, direitos no âmbito das ações internas e externas ao CG”.

A capacitação é um processo necessário para o funcionamento do conselho com realização periódica, considerando as especificidades do local, regionalidade, temática e grupos envolvidos. As ações de capacitação devem ser desvinculadas das reuniões, proporcionando momentos reflexivos apropriados aos membros do conselho, possibilitando uma visão geral da política e da administração pública visto

que a atuação dos envolvidos é desfragmentada e desarticulada entre si. Desta maneira na etapa capacitação é preciso preparar e formar os conselheiros tendo em vista que o mesmo representa uma instituição que desenvolve ações de intervenção direta ou indiretamente na UC. É o caso das instituições que possuem assento no conselho e não desenvolvem suas atribuições dentro da referida UC, por exemplo, a instituição “A” precisa ser acionada via ofício pelo órgão gestor a solicitação do serviço técnico, sendo que o mesmo faz parte do conselho e recebe a demanda por meio da ata da reunião do conselho.

O projeto de emancipação deve conter um modelo de participação social respeitando a pluralidade e as diversidades acompanhando e sendo agentes propagadores de mudanças do contexto social em médio e longo prazo. A capacitação para conselheiros na análise da oficina está desvinculada dessa ação de cidadania, de fiscalização dos recursos públicos, do poder político, da paridade do poder de decisão, da democratização do espaço público, da representatividade de procedência institucionalizada e das temáticas diárias vivenciadas na UC.

Grupo 4: Funcionamento do Conselho Gestor

A análise do grupo referente ao funcionamento de um conselho de Unidade de Conservação, buscou-se identificar as fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças para com a capacitação dos conselhos gestores das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas (Quadro 5).

Quadro 5 - Fortaleza, fraquezas, oportunidades e ameaças no funcionamento do conselho.

FORTALEZAS	FRANQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> - Multe institucionalidade congregado a diferentes interesses; - Experiência acumulada a partir do número de conselhos em funcionamento no Amazonas; - Grande quantidade de pessoas já capacitadas atuando como conselheiros 	<ul style="list-style-type: none"> - Baixa atuação da secretaria executiva; - Qualidade das reuniões; - Falta de compartilhamento dos documentos com os conselheiros e sociedade; - Inexistência de planejamento na atuação do conselho; - Reuniões realizadas sempre no mesmo lugar; - Centralização das responsabilidades; - Baixa qualidade de participação impedindo a efetivação das ações; - Falta de flexibilidade nos documentos de registro; - Falta de acompanhamento efetivo a elaboração e implementação do plano de gestão.
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> - Conselhos participarem do processo de constituição dos Poças; - Proximidade com os “agentes” municipais; - Sistema de indicadores socioambientais para as Unidades de Conservação - SISUC 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de orçamento para realização das reuniões; - ARPA e doadores não reconhecem o conselho durante o planejamento das UC; - Dissociação da gestão da UC das sedes municipais.

O funcionamento de um CG é um mecanismo de processos de participação, planejamento e principalmente de tomadas de decisão, sendo confirmado e compartilhado por meio de um registro documental, podendo estabelecer no exato momento da reunião. Contudo, o grupo discutiu e refletiu que a definição de funcionamento de um conselho, não se restringe apenas a uma visão legítima e representativa, pois redefiniram o conceito de “funcionamento de conselho gestor de UC” dando a sugestão que o “Processo de participação planejamento e tomadas de decisão confirmado e compartilhado em registro documental, podendo extrapolar o momento da reunião”.

As fraquezas identificadas por esse grupo são os baixos desempenhos das secretarias executivas nos registros das reuniões e também a falta de compartilhamento dos documentos com os conselheiros e com a sociedade. Para os especialistas o gerente da UC pode ter um comportamento centralizador e muitas vezes “... não divide responsabilidades, pois isso é uma fraqueza para os conselhos, por que nas horas das deliberações tem um monte de coisas para se fazer e o gerente da unidade é o único e nunca dá conta de tudo sozinho, uma vez que não tem uma pratica de compatibilizar”. Como também, os orçamentos são curtos e muitas vezes essas instâncias não reconhecem o próprio espaço que eles têm ajudado a construir, espaços esses deliberativos como parte do processo de planejamento, uma vez que, o gestor não troca ideias com o conselho e nem mesmo submete uma pré-aprovação, gerando assim uma ameaça e que pode ser corrigido internamente.

Atribuiu-se que a origem das fraquezas de um conselho pode estar não existência de planejamento para a atuação do conselho. Como as reuniões tendem a ser sempre realizadas no mesmo lugar, isso também foi visto como um problema, por isso, recomendaram ser desejável diversificar os locais de reunião.

A ideia inicial para a funcionalidade do conselho é discutir a legitimidade do representante institucional e os poderes a ele conferido para decidir sobre os assuntos debatidos, respondendo conjuntamente com seus pares pelas decisões tomadas, com quórum.

Foi motivo de crítica o fato de o planejamento, as definições de ações, os financiamentos, e as formas de execução, aparecem já estabelecidas pelo órgão gestor ou parceiros. Desconhece-se, muitas vezes, que o conselheiro pode ter uma

visão diferenciada dos problemas, muita das vezes o que é emergencial e não o contextual, em contrapartida o governo não entende o que a complexidade do funcionamento de uma UC e age com visões formalistas e apenas de captação de recursos públicos.

No entanto, o grupo também reconheceu que o conselheiro na sua participação cidadã como agente voluntariado, em especial o da representação comunitária, necessita compreender o contexto da funcionalidade do conselho, de forma efetiva para contribuir com as ações em benefício da UC.

Como resultado desse grupo buscou-se incluir na proposta de instrução normativa no capítulo I das definições, na seção I das diretrizes e princípios a garantia de disponibilidade de informações e facilitação de seu acesso à sociedade, priorizando os interesses coletivos e difusos sobre interesses individuais e, da publicidade às decisões e manifestações das reuniões de conselho ao caráter público. O planejamento territorial deve estabelecer articulações com diversos fóruns de participação, órgãos públicos e organizações da sociedade civil para melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente.

Quanto à qualidade de participação e o impedimento da efetividade das ações dos conselhos, no capítulo II da criação dos conselhos no artigo 6 inclui que: “O processo de criação do conselho deve ser utilizado metodologias apropriadas que garantam o envolvimento e a participação efetiva dos setores envolvidos na UC”.

O grupo considerou essencial o acompanhamento efetivo na elaboração e implementação do Plano de Gestão e considerou que na maioria das vezes não se observa o uso do Plano de Gestão da UC pelo conselho para pautar suas prioridades nas ações e cobranças. Estes fatos caracterizam uma baixa qualidade de participação o que compromete a efetividade das ações.

O grupo recomendou que a instrução normativa deveria assegurar ainda a clareza das atribuições nas reuniões, uma vez que muitas vezes, o conselho não delibera sobre certos temas porque “... ninguém colocou lá que há previsão legal [do conselho], por exemplo, de aprovar o orçamento. [...] então o gestor coloca o orçamento em baixo do braço, e discute só com ele, onde o funcionamento do conselho ganharia uma qualidade, uma densidade política se houvesse clareza e garantia, de direitos e deveres [dos conselheiros]”. No SEUC, essas atribuições encontram-se de forma resumida. Os especialistas consideraram que novo

Instrumento Normativo que disciplinará os funcionamentos dos conselhos poderá estabelecer, por exemplo, que a previsão orçamentária seja aprovada anualmente, a exemplo do que acontece com o programa ARPA.

Grupo 5: Avaliação do Conselho Gestor

A análise do grupo referente a avaliação de um conselho de Unidade de Conservação, buscou-se identificar as fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças para com a capacitação dos conselhos gestores das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas (Quadro 6).

Quadro 6 - Fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças dos conselhos na avaliação.

FORTALEZAS	FRANQUEZAS
<ul style="list-style-type: none"> - Acreditar no espaço público - Oficina de renovação do conselho - Participação “quantitativa” 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de correlação do conselho com a gestão da UC; - A não avaliação no processo todo do SEUC; - Falta de avaliação das deliberações do conselho; - O retorno das deliberações do conselho
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none"> -Avaliação do processo inteiro, possibilidade de avaliar as fases e o funcionamento grupo de trabalho e câmara técnica; -Avaliação da participação institucional; - Renovação do conselho; - Compartilhamento das deliberações; - Forma de organização da reunião 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de avaliação; - A centralização da demanda junto ao gestor

Org. LEITÃO, A.C. C, 2016.

O grupo refletiu que avaliação como processo de monitoramento e acompanhamento das ações é fundamental na vida do CG. A avaliação é importante para o bom funcionamento do conselho e para a validação do seu fazer coletivo. Essa prática permite verificar de forma detalhada o que está sendo realizado e comprovando que os resultados estão sendo alcançado, na busca das transformações do contexto da UC, através de um planejamento. As ações previstas e as executadas devem ser monitoradas com ferramenta própria de controle, observando-se periodicamente e registrando-se de forma oficial para que possa se prestar conta aos conselheiros e a sociedade detentora dos investimentos públicos.

Para os especialistas, esses critérios avaliativos devem constar no regimento interno definido coletivamente para que possam ser cumpridos pelos conselheiros de forma individual e institucional, com seus deveres e direitos. O monitoramento realizado periodicamente pelos conselheiros proporcionará um parâmetro do nível de efetividade e garantirá a gestão democrática.

É importante que um conselho gestor de Unidade de Conservação monitore e avalie seu funcionamento para que aprimore a sua atuação no acompanhamento frequente das reuniões de conselho e avalie a composição do mesmo, checando a participação, a contribuição e o fortalecimento na tomada de decisão. O conselho precisa definir o que precisa monitorar e avaliar, sendo importante incluir isso no regimento interno do conselho da UC. Os conselhos gestores devem sempre ter um plano de ação para facilitar o monitoramento e a avaliação das atividades específicas analisadas no andamento dos trabalhos desenvolvidos na UC. Porém, não existem muitas experiências registradas referentes a monitoramento e avaliação na renovação de conselhos. No entanto, esta prática é importante para que exista uma reflexão e gere informações para o seu próprio funcionamento ajudando assim nas tomadas de decisão nos assuntos relacionado a UC.

5.4.2 Resultado do Seminário

O Seminário foi realizado no dia 25 de junho de 2016, na sala de reunião do Departamento de Mudanças Climáticas e Gestão de Unidades de Conservação, contou com a participação de oito especialistas, os quais participaram da oficina dialogada. Na oportunidade foram revisados os resultados oriundos da análise documental e das discussões realizadas durante a Oficina Dialogada e apresentou-se a proposta de minuta do instrumento de base legal para criação e funcionamento dos CG das Unidades de Conservação estaduais do Amazonas.

O grupo decidiu pela manutenção da estrutura da minuta sugerida de IN e que teve como base a IN nº09/2014 do ICMBio. Foram consideradas e mantidas a maioria dos artigos propostos com pequenos ajustes de nomenclaturas e algumas adequações para que o texto ficasse adequado à natureza dos conselhos das UC do Estado do Amazonas. A minuta revisada pelos especialistas que participaram do seminário é apresentada no apêndice (Figura 12).

Figura 12 - Foto do Seminário de apresentação do proposta de IN com o grupo que participou da Oficina Dialogada.



Org. LEITÃO, A.C. C, 2016.

Na proposta de IN, sugeriu-se através do ciclo de existência dos CGUC, que a condução do processo fosse conforme as seguintes etapas: Organização, Sensibilização, Mobilização, Composição, Formalização, Funcionamento, Capacitação, Avaliação e Recomposição. A IN proposta são indicadas 18 princípios e 9 diretrizes que deverão nortear o funcionamento dos conselhos nas Unidades de Conservação do Estado do Amazonas. Com rotinas e procedimentos aperfeiçoados, várias das fragilidades e ameaças detectadas pelos especialistas poderão ser superadas.

O órgão gestor estadual ainda não dispõe de instrumento administrativo formal que regule e discipline os procedimentos de criação e funcionamento dos conselhos, já tendo recorrido à diferentes roteiros organizados na forma de manuais e cartilhas de orientações e às rotinas estabelecidas para atendimento do seu Sistema de Gestão da Qualidade. Na ausência de regras e padrões formalmente estabelecidos, as práticas de criação e funcionamento dos CGUC se revelaram assistemáticas.

A minuta da IN e o documento que a subsidia (no caso, este TCC) serão formalmente apresentados à SEMA e espera-se que venham a se tornar a base para o processo de discussão e adoção de normas institucionalizadas pelo governo do Estado que definam os procedimentos de criação e funcionamento do Conselhos gestores de UC no Amazonas.

6. CONCLUSÕES

Os governos para desenvolverem suas ações necessitam não apenas do embasamento legal oferecido pela Lei, mas também de normas escritas que qualifiquem a gestão pública e que oferecem os requisitos que disciplinam os procedimentos administrativos. No Amazonas, uma referência escrita sobre a composição e renovação dos conselhos de unidades de conservação ainda que conste no instrumento do Macroprocesso constituído para o acompanhamento da qualidade do serviço público, não se apresenta como regulamento normativo, de base legal e que tenha advindo de uma discussão na esfera dos agentes políticos.

Os conselhos gestores das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas vêm sendo criados através do instrumento jurídico SEUC e de ferramentas tais como: a Série Técnica – Conselhos Gestores de Unidades de Conservação e o Macroprocesso de Criação e Recomposição do CG e Reunião de CG. Observou-se que atual procedimento está baseado em um macroprocesso que atende aos requisitos do Sistema ISO 9001, onde são considerados apenas aspectos quantitativos.

Já a minuta de instrumento normativo proposta poderá contribuir para a maior efetividade da gestão participativa das UC. A força legal de uma IN garantiria a qualidade da ação de governo e obrigaria os gestores a seguirem diretrizes, normas, e procedimentos para criação, funcionamento e recomposição, por meio do processo administrativo, claramente definidos e estabelecidos.

Ao mesmo tempo, o gestor público responsável pela administração das Unidades Conservação terá um instrumento que obriga o Estado a manter o investimento financeiro e técnico na gestão dessas áreas protegidas. Ao público, as normas estabelecidas visam garantir a continuidade da participação das populações tradicionais, por meio de pagamento das despesas com transporte, alimentação e hospedagem dos próprios conselheiros.

O macroprocesso adotado “voluntariamente” pelo órgão gestor está dividido em processos de execução contínua, com envolvimento de usuários externos que apenas acompanham as ações para exames analíticos. Para que os procedimentos administrativos do conselho sejam validados, o modelo atual requer que o poder público central regularize suas deliberações e resoluções por meio de portaria.

A substituição do Macroprocesso por uma instrução normativa ou instrumento equivalente legitimaria o conselho como espaço participativo deliberativo constituído por Lei, observando-se o princípio da legalidade e legitimidade dos atores envolvidos, para orientar a gestão dos conselhos gestores. O poder público por meio de seus instrumentos de acompanhamento da gestão pública preza pela transparência dos recursos públicos, e o envolvimento social como oportunidade apresentadas pelos participantes da oficina sendo um ponto positivo para inserimos nas normas de direcionamento do conselho.

Durante a construção da proposta da minuta da IN observou-se a necessidade de incluir no quadro do ciclo de existência dos conselhos “a organização”, pois a mesma é fundamental para trabalhar com a equipe da UC e representantes das populações tradicionais a previsão de recursos humanos e financeiro, logística, estratégias de mobilização dos setores, divulgação de informações e cronograma de execução de ações a serem realizadas nas UC.

Ressalta-se a importância dos conselhos como um espaço de avaliação e monitoramento das ações implementadas e os problemas identificados na UC, como foi o caso das Unidades de Conservação: RDS do Rio Negro, Parque Rio Negro Setor Norte e o Parque Rio Negro Setor Sul. Durante a pesquisa bibliográfica identificou que essas unidades conseguiram o empoderamento do conselho para solucionar a limitação de seus territórios através da ferramenta de monitoramento do SISUC.

Pelas normas propostas, os governos deverão recursos financeiros e humanos na etapa da sensibilização para que haja garantias que serão envolvidos os principais segmentos de moradores, participantes institucionais sejam governamentais e não governamentais, assim como todos os interessados em criar uma aliança coletiva para participar da vida orçamentária e social que norteará a gestão da UC.

O processo necessário para o bom funcionamento do conselho deverá ser embasado pela capacitação com atividade periódica considerando-se cada especificidade de local, regionalidade, temática e grupos envolvidos. As ações de capacitação devem ser desvinculadas das reuniões, proporcionando momentos reflexivos apropriados aos membros do conselho possibilitando uma visão geral da

política e da administração pública visto que a atuação dos envolvidos é desfragmentada e desarticulada entre si.

No processo de recomposição, a avaliação deve ser contínua durante o funcionamento do conselho, porém no momento da execução, faz-se importante um instrumento administrativo a ser regulamentado que direcione e envolva os atores conferindo sua atuação e participação nas ações da UC. Nesse processo avaliativo deve ser considerada a sensibilização institucional das cadeiras representantes sejam da sociedade civil ou governamental com formalização escrita e intervenção do órgão gestor junto aos demais pares componentes do conselho.

A combinação das metodologias de pesquisa documental, da oficina dialogada e do seminário demonstrou ser uma estratégia adequada para a construção participativa de um instrumento legal pois permite garantir a participação de um grupo representativo e atuante no campo a ser disciplinado.

Assim sendo, como resultado prático será feito encaminhamento do produto deste estudo ao órgão gestor estadual das UC no Amazonas. Espera-se que a minuta proposta de instrução normativa venha a se tornar um instrumento administrativo, de cunho jurídico, capaz de estabelecer as diretrizes para implantação da política ambiental com a participação dos conselhos gestores das UC Estadual, Municipal e inclusive as Reservas Particulares criadas no estado. O órgão gestor poderá propor que a IN seja regulamentada por resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado do Amazonas (CEMAAM), desse modo essas diretrizes passariam a ser adotadas também pela esfera municipal.

7. REFERÊNCIAS

- ABNT NBR ISO 9001 – **Norma Brasileira Sistema de Gestão da Qualidade – Requisitos**, 2008. 5p.
- AFONSO, Lúcia (Org). **Oficinas em dinâmica de grupo: um método de intervenção psicossocial**. Belo Horizonte: Edições do Campo Social, 2006. 9 p.
- ALEGRIA, MARIA FERNANDA; SILVA, HILTON P. **O conselho de Unidade de conservação enquanto sistema sociotécnico e mecanismo possível de inclusão social e gestão democrática**. ANPPAS. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT7-352-969-20080515031812.pdf> . Acessado em: 22/11/2016.
- AMAZONAS, Governo do Estado. Lei nº 1.532, de 06 de julho de 1982. **Disciplina a Política Estadual da Prevenção e Controle da Poluição, Melhoria e Recuperação do Meio Ambiente e da Proteção aos Recursos Naturais e da outras providencias**. Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd38/Brasil/L1532>. Acessado em 05/03/2015.
- _____. **Lei Complementar nº53 de 05 de junho de 2007**. Institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC). Diário Oficial, Manaus, 06 de jun. de 2007.
- _____. Governo do Amazonas. 10 anos de Política Pública **Em Desenvolvimento Sustentável: Uma Trajetória de Conquistas e Desafios** (2003 a 2013). Manaus, 2013. 35 p.
- _____. Governo do Estado. **AMAZONAS CONSERVATION NETWORK**. Final Report, April (2005) to August (2008) Submitted to the Gordon and Betty Moore Foundation. Manaus, 2009, 8 p.
- _____. Governo do Estado. Centro Estadual de Unidades de Conservação – CEUC. **Relatório do Curso de capacitação de conselheiros na RDS Mamirauá, 28 a 30 de janeiro de 2005**, técnicos que elaboraram o relatório: René Duque Wollmann e Monica de Mesquita Nemer.
- _____. Governo do Estado. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação: a participação social que fortalece a conservação da natureza e o desenvolvimento sustentável no Amazonas/ Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**. Manaus: SDS/ SEAGA, 2008, 27 p.: il (Série Técnica Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, n. 13).
- _____. Governo do Estado. **Indicadores de Efetividade da Implementação de Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas**. Manaus, 2008. 30 p.
- _____. Governo do Estado. Lei nº 4.163, de 09 de março de 2015, reforma da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e extinguiu o Centro Estadual de Unidades de Conservação – CEUC.
- _____. Governo do Estado. **Nota técnica/ SDS/Nº073/2013 – Justificativa técnica quanto as Metas e Indicadores do Centro Estadual de Unidades de Conservação (CEUC) no Sistema de Gestão de Qualidade (SGQ)**. Manaus, 2013.
- _____. Governo do Estado. SDS (Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) 2006. **Indicadores de Efetividade da Implementação de Unidade de Conservação Estaduais do Amazonas**. Série Técnica Nº8.

_____. Governo do Estado. SDS (Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) 2013. **10 Anos de Política Em Desenvolvimento Sustentável: Uma Trajetória de Conquistas e Desafios (2003 – 2013)**. 35 p.

_____. Governo do Estado. **Sistema Estadual de Unidades de Conservação** - SEUC /Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Manaus: SDS/SEUC, 2008, Art. 5, inciso III - 2ª Edição.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, 33 p.

ARAÚJO, Marcos Antônio Reis. **Unidades de Conservação no Brasil: da república à gestão de classe mundial**. Belo Horizonte: SEGRAC, 2007, 82 p.

ARZABE, P. H. M. **Definição extraída do artigo “Conselhos de Direitos e Formulação de Políticas Públicas”**, de Patrícia Helena Massa Arzabe, Doutoranda na Faculdade de Direito da USP e Procuradora do Estado de São Paulo. Disponível no site: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/patriciamassa.htm>, acessado em 07/04/2015.

BARBIER, R. **A pesquisa-ação**. Brasília: Líber Livro, 2002.

BERCLAZ, Márcio S. **A natureza político-jurídica dos conselhos sociais no Brasil: uma leitura a partir da política da libertação e do pluralismo jurídico**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2013.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo** /Norberto Bobbio; tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, 19 p.

BRANDÃO. C.R; BORGES. M.C. A pesquisa participante: um momento da educação popular. **Revista. Ed. Popular**, Uberlândia, 2007. v.6, p 54

BRASIL, 1981. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=313>. Acessado em 25/01/2014.

_____. 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>>. (Acesso em 17/01/2015).

_____. Decreto Federal nº4.340. Regulamenta artigos da Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2002, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** de 23/08/2002.

_____. **Comunidade de ensino e aprendizado no planejamento de unidades de conservação/** Lições Aprendidas sobre a Organização para o Planejamento em Unidades de Conservação; realização Programa Áreas Protegidas da Amazônia - ARPA, Escola Latino Americana de Áreas Protegidas – ELAP, WWF – Brasil e Cooperação Técnica Alemã - GTZ. Brasília: MMA, 2010, 38 p. Il. Color. - (Cadernos ARPA, 5).

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o artigo 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e da outra providencias**. Ministério do Meio Ambiente, Brasília. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm. Acessado em 23 de maio de 2015.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

_____. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 2001, p 74.

DRUMMOND, Maria Auxiliadora. **Técnicas e Ferramentas participativas para a Gestão das Unidades de Conservação**/ Maria Auxiliadora Drummond, Lívia Giovanetti e Artur Guimarães; realização Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA e Cooperação Técnica Alemã – GTZ. Brasília: MMA, 2009. 26 p. Il. Color. – (Caderno ARPA, 4).

FREIRE, Paulo. **A importância do ato de ler: em três artigos que se completam**/ Paulo Freire – São Paulo: Autores Associados: Cortez, 1989. p 48.

GAJARDO, Marcela. **Pesquisa Participante: proposta e projetos**. In: Brandão, Carlos Rodrigues (Org.). Repensando a pesquisa participante. São Paulo: Brasiliense, 1985, 40 p.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez. GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUPMIRE, T. Governance principles for protected areas in the 21st Century. Durban: UICN, 2003, p 24. Disponível no site: <http://portaldosconselhos.curitiba.pr.gov.br/wpcontent/uploads/2015/08/Participa%C3%A7%C3%A3o-Social-M-G-Gonh.pdf>, acessado em 03/06/2015.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. Disponível no site: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n4/a08v18n4.pdf>>. Acesso em 17.01.2015.

_____. Movimentos sociais na contemporaneidade Revista Brasileira de Educação, vol. 16, núm. 47, maio - agosto, 2011, 336 p. **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação Rio de Janeiro**, Brasil. Disponível no site: file:///C:/Users/Administrador/Documents/TCC_%20Ana%202/Movimentos%20sociais%20na%20contemporaneidade_%20M%20da%20GI%C3%B3ria%20Gohn.pdf, acessado em 18.04.2015

_____. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. Socióloga, Professora Titular da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (Unicamp) e Pesquisadora CNPq. Coordenadora do GEMDEC / Faculdade de Educação / Unicamp. Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e Pós-doutoramento em Sociologia na New School for Social Research, New York. Último livro – Mídia, terceiro setor e MST, Vozes. Disponível no site: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. acessado em 11.11.2015, p175.

_____. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores**. Rio de Janeiro. Petrópolis, Vozes, 2010, 32.

ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: Um Guia Para Gestores e Conselheiros**. 2014. 61 p.

IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. **Áreas Protegidas na Amazônia Brasileira: avanços e desafios**, 2013. Disponível no site:

<http://imazon.org.br/areas-protegidas-na-amazonia-brasileira-avancos-e-desafios-2/#updateOnce>. Acessado em 13.02.2015

LOUREIRO, C.F. CUNHA, C.C. Educação Ambiental e Gestão Participativa de Unidade de Conservação: Elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. **Revista Ambiente e Sociedade**. Campinas v.XI, n.2, 2008. 237-253 p.

_____. Educação Ambiental e gestão participativa na explicitação e resolução de conflitos. **Gestão em Ação**. Salvador, v7, n.1. 2004, 6 p.

MARIN. P.L. **Sistemas de Gestão da Qualidade e Certificação ISSO 9001 na administração Pública: Uma Análise Crítica**. Brasília. DF, 2012, 2 p.

MENDONÇA, E.F; TALBOT, Virginia. Participação Social na Gestão de Unidades de Conservação: Uma Leitura sobre a contribuição do Instituto Chico Mendes, 2013. 229 p. Disponível no site: <http://www.icmbio.gov.br/revistaeletronica/index.php/BioBR/article/view/358/405>. acessado no dia 25/02/2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001, 22 p.)

MORAES, A. O; ALVES, J. A, KAWAKMI, C. Y, LEITÃO, A. C. **Criação de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação na Amazônia: Contribuições Metodologias a Partir da Experiência no Interflúvio Madeira-Purus**. In: Pereira, H. S. e Silva, M. A. P. Unidades de Conservação do Amazonas no interflúvio Purus-Madeira: Instrumentos de Gestão Participativa. Manaus/AM 2015. 111-132p.

NASCIMENTO, Antonio; FISCHER, Fernando; AZEVEDO, Roberta; In: **Participação Cidadã no Meio Rural – Análise dos Conselhos Municipais no âmbito do Projeto Pro-renda /DLS Bahia**. CASTRO, Rocio (Org). GTZ, CIAGS/UFBA. Salvador, 2006, p.94.

OLIVEIRA, J.M.L, **Os Conselhos Municipais De Meio Ambiente E As Políticas Públicas Ambientais: O Caso Do Conselho Municipal De Meio Ambiente de Itajuípe, Bahia, Brasil**. 2007. 47 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) – Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 40 p.

PINHEIRO, M.R. **Como construir Conselhos de Unidades de Conservação?** / Marcos Roberto Pinheiro, - Manaus: GTZ, 2005. Série Gestão Participativa 2. 28p.;il. 1. Unidades de Conservação – Amazonas – Conselhos. I. Título. II Série. CDU:502.4 (811.3).

PREDEBON, Juliana; GIONGO, Cláudia. A Família com Filhos Adolescentes em Conflito com a Lei: Contribuições de Pesquisas Brasileiras. **Pensando Famílias**, 19(1), jun. 2015, (88-104).

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**. v. 1 n. 11 São Luis/MA, 2009. Disponível em: http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114 . Acesso em: 12/01/2017.

SANTOS, A. Á. B. **Conselhos Gestores de Unidade de Conservação**. Universidade de Brasília, Brasília, 2008, p 83.

SOUZA, M.L.G. **Unidades de Conservação do Amazonas no Interflúvio Purus-Madeira: Instrumentos de Gestão Participativa**. Org. Henrique dos Santos Pereira e Michelle Andreza Pedroza da Silva. Manaus: EDUA, 2015. p 105.

_____. **Efetividade de Conselhos Gestores na gestão participativa de Unidades de Conservação de uso sustentável no Amazonas** – 2013, p.17 e 59. 108 f.: il. color. Dissertação (mestrado em Ambiente e Sustentabilidade da Amazônia) — Universidade Federal do Amazonas.

TEIXEIRA, E. C. **Movimentos Sociais e Conselhos. Políticas Públicas Movimentos Sociais e Conselhos**. AATR – BA, 2002, p. 2.

WILHEIM, Jorge. **Por que reformar as instituições?** In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em transformação. São Paulo: Ed. Unesp, 1999, p.104.

WWF-Brasil. **Reflexões sobre conselhos gestores de unidades de conservação federais apoiadas pelo WWF-Brasil: lições aprendidas com os Conselhos Gestores das Reservas Extrativistas Chico Mendes e Cazumbá - Florestas Nacionais de Macauã e de São Francisco e Parque Nacional do Juruena / WWF-Brasil**. – Brasília: WWF-Brasil, 2013. 62 p.: il ; 24 cm.

ZHOURI, A; LASCHEFSKI, K; PEREIRA, D. B. **A insustentável leveza da política ambiental. Desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2005, p.120.

ANEXO I - PROPOSTA DE MINUTA DE INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº XX, DE XX DE MÊS DE 2016.

Disciplina as diretrizes, normas e procedimentos para criação, prática, funcionamento e alteração na composição de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Estaduais do Amazonas.

Considerando a Lei Federal nº 9.985, de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação – SNUC e o Decreto Federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta;

Considerando o Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas, como comprometimento executivo desta Nação, sendo esta uma das partes signatárias compromissadas a adotar o Programa de Trabalho para Áreas Protegidas da CDB (Decisão VII/28);

Considerando a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, instituída pelo Decreto nº 6.040/2007;

Considerando a Lei Complementar nº53, de julho de 2007, que regulamenta o inciso V do artigo 230 e o §§. 1.º do artigo 231 da Constituição Estadual institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUC);

Considerando a Política Nacional de Participação Social, instituída pelo Decreto nº 8.243/2014;

Considerando a oficina de revisão das instruções normativas sobre Conselhos, que reuniu técnico e parceiros do órgão gestor das Unidades de Conservação do Estado do Amazonas adequando critérios para formação, implementação e modificação na composição dos conselhos deliberativos e consultivos e consulta as IN das UC federais, anteriores previstos, respectivamente, pelas instruções Normativas do ICMBio nº02/2007 e nº09/2014.

Considerando que os Conselhos Gestores Integram os instrumentos de gestão das Unidades de Conservação, devendo prezar pelos princípios da legalidade, da publicidade, da razoabilidade, moralidade, eficiência, impessoalidade, e respeitar os princípios da democracia, da descentralização e da participação social;

Considerando a necessidade de estabelecer e definir critérios para a formação, recomposição e funcionamento dos Conselhos Consultivos e Deliberativos de Unidades de Conservação Estaduais, resolve:

CAPITULO I

DAS DEFINIÇÕES

Art.1º - Esta Instrução Normativa objetiva estabelecer diretrizes, normas, métodos para a criação, recomposição e funcionamento de Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Estaduais.

Art. 2º - Os conselhos Gestores das Unidades de Conservação estaduais correspondem ao espaço público e mecanismo operativo a favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico, com orientação da representação paritária do poder público, da sociedade civil e empreendedores locais que interagem com a Unidade de Conservação e seu entorno, para a gestão de seus conflitos, envolvendo a conservação, a proteção e uso dos recursos naturais.

Art. 3º - Para os fins desta Instrução Normativa, entende-se por:

I – Conselho Deliberativo: instancia colegiada que tem o desempenho em discutir e deliberar sobre temas afetos as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, subsidiar na tomada de decisão do órgão gestor e apoiar as ações de implementação da Unidade, no que couber;

II – Conselho Consultivo: instancia colegiada que tem a função de tratar de temas afetos à Unidade de Conservação de Proteção Integral, auxiliarão na tomada de decisão pelo órgão gestor e apoiando nas ações de implementação da Unidade, no que couber, definidas no Art. 20 do Decreto nº4.340, de 22 de agosto de 2002;

III - Mosaicos de Unidades de Conservação: conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas com gestão integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociobiodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional, conforme definido no Art. 26 da Lei Federal Nº 9.985/2000 (SNUC);

IV – Plano de Gestão: documento técnico e gerencial, fundamentado nos objetivos da Unidade de Conservação, que estabelece o seu zoneamento, as normas que devem regular o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação da estrutura física necessária à gestão da Unidade, previsto na Lei Complementar nº53/2007 (SEUC);

V – Conselheiro: a pessoa física com mandato para representar no conselho um setor do Poder Público ou da sociedade civil;

VI – Setor – Temático: esfera do poder público ou de grupo de interesse da sociedade civil que tem relação com a atuação do território de influência da Unidade de Conservação, para efeito da representação prevista no Art. 17 do Decreto nº4.340/2002;

VII – Setor/Polo – Comunidade: grupo rural culturalmente diferenciado, que se reconhece como tal, com formas próprias de organização social, e que utiliza os recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e tramites pela tradição, com relevância para conservação e utilização, previsto na Lei Complementar nº53/2007 SEUC.

VIII – Formação do Conselho: processo conduzido de forma democrática e transparente, estabelecendo ações e fóruns que possibilitem a participação dos

distintos sujeitos, instituições e grupos sociais que têm relação com o uso e atuação no território de influência da Unidade de Conservação, com o objetivo de definir a composição e instituir a criação do Conselho;

IX – Processo de funcionamento do Conselho: processo administrativo conduzido pelo órgão gestor da Unidade de Conservação, instruído com documentação ao funcionamento, monitoramento, avaliação e demais atividades do conselho;

X – Presidente do Conselho: É o representante do órgão gestor designado por ato do poder público, cuja eficácia se comprove por ato administrativo publicado em Diário Oficial;

XI – Processo de criação do Conselho: Documento oficial de ato do representante legal do órgão gestor da Unidade de Conservação, com publicação dos novos membros e respectivos conselheiros em Diário Oficial;

XII – Portaria de recomposição do Conselho: Documento oficial de ato do representante legal do órgão gestor que altere a composição dos representantes no conselho de Unidades de Conservação, na forma do disposto prevista no Art.38, inciso III da Lei Complementar nº53; e

XIII – Regimento Interno do Conselho: é um conjunto de regras estabelecidas para regulamentar o funcionamento do Conselho, cuja eficácia se comprove por ato administrativo;

XIV – Recomposição do Conselho: Processo de recondução ou recomposição do Conselho, a partir de análise da participação e atuação das instituições membros do conselho;

XV – Mosaicos de Unidades de Conservação: conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, contíguas, próximas, sobrepostas, e de outras áreas protegidas públicas ou privadas, cuja gestão é feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, visando compatibilizar a presença da diversidade biológica, a valorização cultural e o desenvolvimento sustentável no contexto regional, do disposto no Art.2º, inciso XXI da Lei Complementar nº53/2007 (SEUC);

XVI – Unidades de Conservação: o espaço territorial com características naturais relevantes e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, legalmente instituído pelo Poder Público com objetivos de conservação in situ e de desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais, com limites definidos, sob regimento especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Seção I - Das diretrizes e princípios dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação

Art. 4º A formação, implementação e modificação na composição dos Conselhos de Unidades de Conservação Estaduais deverá considerar as seguintes diretrizes e princípios, na forma do Decreto nº. 5.758 do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP:

I - Princípios:

- a) Participação, inclusão social e exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e entorno das áreas protegidas e tendo como parâmetro a busca permanente da legitimidade e da equidade social;
- b) Equilíbrio de gênero, geração, cultura e etnia na gestão das áreas protegidas;
- c) Garantia de disponibilidade das informações e facilitação de seu acesso à sociedade;
- d) Priorização dos interesses coletivos e difusos sobre os interesses individuais;
- e) Sustentabilidade ambiental como premissa do desenvolvimento socioeconômico;
- f) Estabelecimento e gestão de áreas protegidas devem ser articulados com as diferentes políticas públicas e com diferentes segmentos da sociedade;
- g) Valorização dos aspectos éticos, étnicos, culturais, estéticos e simbólicos da conservação da natureza;
- h) Valorização da noção de patrimônio natural e bem público, no sentido de garantir os direitos das gerações presentes e futuras;
- i) Prevalência dos interesses coletivos sobre outros interesses, pressões políticas e econômicas;
- j) Garantia da conservação da biodiversidade, dos processos ecológicos e dos ecossistemas que estão inseridos na Unidade de Conservação e sua área de influência;
- k) Garantia dos objetivos de criação da Unidade de Conservação;
- l) Legitimidade das representações e a equidade de condições de participação dos distintos setores da sociedade civil e do Poder Público; e
- m) Reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental dos povos e comunidades tradicionais, bem como a seus sistemas de organização e representação social, territórios e conhecimentos tradicionais.

II - Diretrizes:

- a) Garantia da legitimidade das representações e a igualdade participativa dos diversos setores, considerando as suas características e necessidades, inclusive de populações tradicionais e de comunidades locais economicamente vulneráveis, por meio da sua identificação, mobilização, apoio à organização e capacitação;
- b) Busca da integração das Unidades de Conservação com o planejamento territorial da sua área de influência, estabelecendo-se articulações com diversos fóruns de participação, órgãos públicos e organizações da sociedade civil para a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente;
- c) Transparência dos processos de gestão das Unidades de Conservação, com a adequação a cada realidade local e a participação de diferentes setores da sociedade;
- d) Promoção do diálogo, representação, expressão, gestão de conflitos, negociação e participação dos diversos interesses da sociedade relacionados às Unidades de Conservação;

- e) Garantia de resposta oficial e encaminhamentos efetivos às manifestações e deliberações dos conselhos e a busca de condições financeiras para o seu funcionamento contínuo;
- f) Da publicidade às decisões e manifestações das reuniões de conselho ao caráter público
- g) Busca da integração da política ambiental com políticas explicitamente orientadas pelos três eixos do desenvolvimento humano - educação, saúde e renda;
- h) Promoção da capacitação continuada da equipe gestora da Unidade e dos conselheiros, bem como de outros processos educativos que favoreçam a qualificação dos diversos setores na sua forma de atuação em apoio à gestão e a efetividade da Unidade de Conservação;
- i) propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da Unidade.

Seção II - Das competências dos Conselhos de Unidades de Conservação da Natureza

Art. 5º Compete aos Conselhos de Unidades de Conservação, sem prejuízo das competências definidas no Art.40, da Lei Complementar nº53/2007 (SEUC):

- I - Elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados a partir de sua criação;
- II - Acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Gestão da Unidade de Conservação, e aprová-lo, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;
- III - Buscar a integração da Unidade de Conservação com as demais Unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- IV - Esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a Unidade;
- V - Avaliar o orçamento da Unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo Órgão Gestor em relação aos objetivos da Unidade de Conservação;
- VI - Opinar, no caso de Conselho Consultivo, ou ratificar, no caso de Conselho Deliberativo, a contratação e os dispositivos de termos de parceria com organização da sociedade civil ou convênios com órgãos ou entidades públicas, na hipótese de gestão compartilhada da Unidade de Conservação;
- VII - Acompanhar o desenvolvimento das parcerias e gestão compartilhada, bem como recomendar rescisões, quando constatado o descumprimento dos acordos;
- VIII - Manifestar-se sobre obras ou atividades potencialmente causadoras de impacto na Unidade de Conservação, em sua zona de amortecimento, Mosaicos ou corredores ecológicos;

IX - Propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da Unidade, conforme o caso.

Parágrafo único: No caso de Conselhos Consultivos, o regimento interno será aprovado pelo respectivo Órgão Gestor.

X - Instituir Grupos de Trabalho e Câmaras Temáticas, para a análise e encaminhamento de especificidades da Unidade de Conservação, facultada a participação de representantes externos, quando pertinente.

XI - Elaborar o Plano de Ação do Conselho, que contenha cronograma de atividades e mecanismos de avaliação continuada, em conjunto com o Planejamento da Unidade de Conservação;

XII - Formalizar recomendações e moções, registradas em ata da reunião correspondente;

XIII - Acompanhar e propor ações para a elaboração, implementação, funcionamento, monitoramento, avaliação e revisão dos instrumentos de gestão da Unidade de Conservação;

XIV - Propor formas de gestão e resolução de conflitos em articulação com os setores envolvidos;

CAPITULO II

DA CRIAÇÃO DOS CONSELHOS

Art. 6º No processo de criação do Conselho deverão ser utilizadas metodologias apropriadas que garantam o envolvimento e a participação efetiva dos setores envolvidos com a Unidade de Conservação

Art.7º A criação do Conselho deverá ocorrer antes ou concomitante ao processo de elaboração do Plano de Gestão da Unidade de Conservação.

Art. 8º O Processo administrativo de criação deverá ser instituído pelo órgão gestor da Unidade de Conservação.

Parágrafo único – Os conselhos das Unidades de Conservação terão o número variável de integrantes em sua composição do conselho, atendendo às especificidades de cada Unidade de Conservação, sendo esta composição preferencialmente paritária, contemplando a representação de órgãos públicos, organizações da sociedade civil, comunidades tradicionais e população usuários, conforme o Art.40, Inciso I da Lei Complementar 53/2007.

Seção I – Das etapas e atividades de criação do Conselho Gestor

Art. 9º A criação dos Conselhos obedecerá às seguintes etapas e atividades, devidamente registradas e documentadas:

I - Organização: composta por membros da equipe de gestão da UC e representantes das populações tradicionais, se houver; previsão de recursos humanos e financeiros; logística; estratégias de mobilização dos distintos setores, divulgação de informações; cronograma de execução;

II - Sensibilização: Convencimento para participação dos diferentes grupos de interesse através do diálogo para troca de saberes sobre a Unidade de Conservação: modo de vida da população local, objetivos de criação da Unidade de Conservação, mapas, legislações, ratificação dos estudos sobre o local;

III – Mobilização: Prepara os atores envolvidos (moradores, usuários, organizações governamentais e não governamentais) para participar do processo de Criação do CG por meio de atividades mobilizadoras, explicando o que é a UC, O que é o CG, para que serve o CG, quais os direitos e deveres.

IV - Composição: Convite ao envolvimento dos atores para participação no processo de Criação do Conselho Gestor (CG) por meio de atividades mobilizadoras, explicando o que é UC? O que é CG? Quais os direitos e deveres.

§ 1º Reunião de Criação do Conselho: Realização da reunião do conselho com participação dos setores da sociedade envolvidos nas etapas anteriores, levando em consideração a paridade quando possível, ou maioria dos membros representantes da sociedade civil e utilizando metodologias adequadas e consultas de interesse de participação do Conselho.

§ 2º Reunião ou oficina: mapeamento institucional para criação do conselho

V - Formalização: Ato administrativo que oficializa a criação ou recomposição do conselho, com a junção de documentações (atas setoriais/comunitárias, lista de presença, relatórios, ofícios expedidos e recebidos das instituições indicadas) para análise e posterior publicidade.

VI – Funcionamento: mecanismo de processos de participação, planejamento e tomadas de decisão, confirmado e compartilhado em registro documentais, podendo extrapolar o momento da reunião em si.

VII – Capacitação: preparação e formação dos conselheiros para desempenharem seu papel, deveres, direitos no âmbito das ações internas e externas ao CG;

VIII – Avaliação do Conselho: Análise periódica no intuito de verificar a efetividade do funcionamento do conselho, conforme seu regimento interno;

IX – Recomposição do Conselho: Processo de análise da participação e atuação das instituições membros realizado com base no resultado da avaliação do conselho.

Art. 10 A portaria de criação do Conselho conterà a relação das instituições e representantes das comunidades tradicionais, que utilizem, direta ou indiretamente, os recursos naturais e serviços ambientais em conformidade com o Plano de Gestão e com as devidas autorizações da Unidade de Conservação e no seu entorno, previsto no Art.2º, inciso XXIII da Lei Complementar nº53/2007(SEUC)

Art. 11 A publicação de portaria de criação do Conselho Gestor será resultante de processo administrativo composto pelos seguintes documentos:

I – Comunicação interna formalizando o “processo” da coletânea de documentos em anexo

II – Cópia do Macroprocesso do “processo” de criação e recomposição do Conselho;

III – Mapa da Unidade de Conservação e localização das comunidades;

IV – Diário oficial de criação da Unidade de Conservação;

V – Relatório das reuniões de organização dos membros da equipe de gestão da UC, com cronograma de execução da atividade;

VI – Documentos contendo dados gerais da Unidade de Conservação;

VII – Protocolo de entrega de documentos informativos aos moradores das comunidades e instituições que comporão o conselho;

VIII - Relatório das etapas de mobilização e sensibilização, acompanhada das listas de frequência, acervo fotográfico.

IX – Atas das reuniões de escolha dos representantes das comunidades/localidades (setor/polo) para composição do Conselho, acompanhada das listas de frequência;

X – Relatório da atividade de mapeamento institucional para composição do conselho, acompanhada das listas de frequência, acervo fotográfico;

XI – Ata da reunião de composição do Conselho Gestor, acompanhada da lista de frequência;

XII – Lista de composição dos conselheiros;

XIII – Parecer técnico e jurídico com análises do processo de criação do conselho;

XIV – Portaria de criação do conselho e publicado no diário oficial

Art.12 – Para a homologação do quantitativo de vagas e a relação das instituições representativas de cada setor no conselho, serão exigidos os seguintes documentos:

I – Ofícios expedidos pelo órgão gestor as instituições indicadas e definidas, com o pedido para que formalize seus conselheiros;

II – Ofícios recebidos das instituições respondendo ao convite do órgão gestor;

III – Ata da reunião contendo a decisão das representações da sociedade civil, acompanhada de respectiva lista de presença.

CAPITULO III

IMPLEMENTAÇÃO DOS CONSELHOS

Seção I – Da Instalação e da Posse e Mandato dos Conselheiros

Art. 13. O mandato dos conselheiros é de 02 (dois) anos, contados da data da posse, podendo ser renovado por igual período, mediante Regimento Interno do Conselho e o devido registro em ata de reunião (SEUC, XXX).

I – A instituição-membro deverá formalizar a justificativa de substituição do conselheiro, a qualquer tempo, por motivo de força maior.

II – A instituição-membro deverá formalizar a justificativa de permanência do conselheiro quando expirar o prazo de mandato do mesmo.

Art. 14. O mandato de conselheiro de Unidades de Conservação é de caráter voluntário e não remunerado, sendo ainda considerado de relevante interesse público, conforme o art. 17, § 5º, do Decreto Federal nº. 4.340/2002.

Art.15. Após a homologação do Conselho o gerente da Unidade de Conservação deverá instaurar o processo de funcionamento do Conselho, convocando a reunião de instalação e da posse aos conselheiros.

§ 1º Entende-se por instalação do Conselho como a entrega do Termo de Posse dos seus conselheiros, com o seu devido registro em ata de reunião.

§ 2º Pelo menos um dos conselheiros representantes de cada instituição membro deverá ser empossado, preferencialmente o seu titular.

§ 3º Em caso de impossibilidade de participação do titular ou do suplente de uma instituição membro durante a reunião de instalação do Conselho, o representante poderá ser empossado na próxima reunião que participar.

Seção II – Do Funcionamento dos Conselhos

Art.16. O funcionamento do Conselho atenderá ao disposto em seu Regimento Interno, elaborado, discutido e aprovado pelo Conselho no prazo de 90 dias a contar da data de sua instalação e publicidade, conforme o Art. 40, inciso I do SEUC.

Art. 17. A elaboração do Regimento Interno deve garantir a ampla participação dos membros do Conselho, devendo em ele constar, além das orientações para o seu funcionamento do Conselho, a forma de organização, composição, a periodicidade das reuniões, as finalidades, as atribuições e o modo de instituição de cada componente e disporá do seguinte conteúdo mínimo:

I - objetivos E atribuições do Conselho;

II - organização E estrutura do Conselho, com descrição de suas competências;

III - forma de funcionamento, de tomada de decisão e de manifestação; e

IV - Modificação de setores que compõem o Conselho, alteração de membros, perda do mandato do conselheiro e vacância.

Art. 18. O conselho para avaliar seu processo de funcionamento visando monitorar sua eficácia na gestão participativa da UC deverá:

I – Elaborar, monitorar e avaliar seu Plano de Ação do conselho por meio de ferramentas participativas adequadas;

II - Definir/estabelecer metodologia que avalie a participação de seus s conselheiros;

III - Realizar capacitações locais visando melhorar a motivação e participação dos jovens/lideranças participarem dos conselhos;

IV - Conselhos participarem do processo de construção dos recursos direcionados as Unidades de Conservação, conforme o Art. 40, inciso V do SEUC;

Seção III – Das reuniões dos Conselhos de Unidades de Conservação

Art. 19. As reuniões de Conselho são públicas com suas datas, locais e horários previamente divulgados nos meios de comunicação acessíveis a toda a sociedade.

Parágrafo único: Os conselheiros serão previamente informados e cientes sobre as datas, locais e horários das reuniões, conforme o prazo previsto no Regimento Interno do Conselho.

Art. 20. As reuniões e demais atividades do Conselho devem assegurar, em especial, a participação de comunidades locais econômica e socialmente vulneráveis, por meio de apoio técnico para os debates, meio de transporte, alimentação e hospedagem para os Conselheiros que solicitarem mediante justificativa, conforme o Art. 38, inciso IV do SEUC.

Art. 21. Todos os membros do Conselho, inclusive o representante do órgão gestor da Unidade, participarão efetivamente dos processos de discussão com direito a voto e às demais formas de manifestação.

Art. 22. A reunião do conselho deve ser registrada numa ata, que deve ser aprovada e assinada por todos os conselheiros presidentes, com a respectiva identificação da instituição que representa.

Art. 23. O conselho deve elaborar seu regimento interno, que contém normas e procedimentos para o seu bom funcionamento, com a respectiva identificação dos conselheiros.

Art. 24. Compete ao órgão gestor das Unidades de Conservação, conforme o Art. 39 do SEUC.

I – Convocar o conselho:

a) para reuniões ordinárias, com antecedência mínima de trinta dias;

b) para reuniões extraordinárias com prazo de antecedência a ser definido no regimento interno do conselho de cada UC

II – Prestar apoio à participação dos conselheiros nas reuniões, sempre que solicitado e devidamente justificado.

Parágrafo único. O apoio do Órgão Gestor não se restringe aquele que possa ser prestado por outras organizações ou instituições.

CAPITULO IV

RECOMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS

Seção I – Da modificação de setores que compõem o conselho

Art. 25. A modificação na composição do Conselho Gestor será realizada por meio de portaria do órgão gestor competente, quando houver alteração de setores usuários, órgãos públicos ou outros setores que se relacionem com a Unidade de Conservação.

Art. 26. Os procedimentos para renovação da composição do conselho, descritos no seu regimento interno, devem prever as diversas formas de divulgação de suas atividades, buscando envolver outros setores ou instituições que não estejam representadas no conselho.

Parágrafo Único: O processo de renovação da composição do conselho deve descrito no seu regimento interno, devendo ter uma avaliação da participação e do comprometimento dos conselheiros estando fundamentado nos resultados e análises de algum indicativo.

Seção II - Da modificação do quantitativo de vagas e das instituições representativas dos setores

Art. 27. A necessidade de modificação no quantitativo e na relação das instituições representantes de cada setor será discutida pelo Conselho, que submeterá sua decisão à análise.

§ 1º: Confirmada a necessidade de substituição de membro ao longo da vigência do mandato, o Conselho, por meio de votação, deliberará pela exclusão ou inclusão de novo membro que julgar pertinente;

§ 2º: As alterações decorrentes do aumento no quantitativo de membros do Conselho da UC somente terão efeitos a partir do mandato subsequente à deliberação.

§ 3º São necessários à análise e homologação da modificação, os seguintes documentos:

I - Ata da reunião com a justificativa das alterações propostas e relato sobre o processo decisório do Conselho;

II - Convites e aceites das instituições que foram incluídas no Conselho;

III - lista das instituições, com seus nomes oficiais e siglas correspondentes, se houver.

Art. 28. As instituições deverão ser notificadas a se manifestar sobre seu interesse em permanecer no Conselho no prazo de trinta dias, sob pena de serem substituídas por outras que representem o mesmo setor.

CAPITULO V

Seção I - Dos Conselhos de Mosaicos de Unidades de Conservação

Art. 29. A gestão do conjunto dos mosaicos de unidades de conservação poderá ser feita por meio de único conselho considerando:

§ 1.º A viabilidade da gestão do conjunto, avaliada pelo Órgão Central devendo ser feita de forma integrada e participativa, tendo por base os distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a conservação da diversidade biológica e da sociodiversidade, a valorização dos serviços ambientais, os recursos ambientais e produtos florestais e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

§ 2.º Cada Mosaico deverá dispor de um Conselho Consultivo, devendo o Regulamento desta Lei dispor sobre a forma de gestão integrada do conjunto das Unidades formadoras de mosaicos e da composição do seu Conselho.

§ 3º O conselho de Mosaico terá como presidente um dos gestores das UC que o compõem, o qual será escolhido pela maioria simples de seus membros;

Art. 30. O processo de formação do Conselho de Mosaico das UCs Estaduais é de responsabilidade do órgão gestor.

Seção II - Do Mandato dos Membros e Conselheiros do conselho de Mosaico de unidades de conservação da natureza

Art. 31. O mandato dos membros e, por conseguinte, dos conselheiros de Mosaicos de Unidades de Conservação da Natureza será de 2 (dois) anos, podendo ser renovado por igual período, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público, conforme o Art. 38 – III da Lei Complementar 53.

Art. 32 - Os membros do Conselho perderão o mandato nas seguintes hipóteses:

I - Falta, sem justificativa por escrito, a 03 (três) reuniões (ordinárias e/ou extraordinárias) do Conselho, no período de um ano;

II – Por solicitação da própria instituição ou da comunidade;

III – Compete ao conselho apurar a infração ou falta grave, cabendo recurso aos membros do conselho, que decidirão, por maioria absoluta dos membros, a permanência ou a exclusão.

§ 1º - Na perda do mandato de alguma instituição do Conselho, por qualquer motivo, o Colegiado Coordenador nomeará outra, escolhida pelo Plenário, preferencialmente vinculada ao segmento que perdeu sua representação.

Art. 33. A renovação do mandato dos membros seguirá os mesmos procedimentos dos Conselhos de UC previstos neste regulamento.

Seção III - Da finalidade e das competências do conselho de Mosaico de unidades de conservação da natureza

Art. 34. O Conselho atuará como instância de integração da gestão das Unidades de Conservação pertencentes ao Mosaico e para o cumprimento dos objetivos de estruturação do Mosaico.

Art. 35. Compete ao conselho de cada Mosaico de UC do Estado:

I elaborar seu pano de ação;

II - Elaborar seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instituição;

III - propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar as atividades desenvolvidas em cada unidade de conservação, tendo em vista, especialmente:

a) os usos na fronteira entre UC;

b) o acesso às UC;

c) a fiscalização ambiental nas UC;

d) o monitoramento e avaliação dos Planos de Gestão das UC componentes;

e) a pesquisa científica; e

f) a alocação de recursos advindos da compensação referente ao licenciamento ambiental de empreendimentos com significativo impacto ambiental;

IV - A relação com a população residente na área do Mosaico;

V - Manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de UC; e

VI - Divulgar ações, projetos e informações sobre o Mosaico, bem como as resoluções do Conselho nos diversos meios de comunicação, promovendo a transparência da gestão;

VII - propor a criação de Grupos de Trabalho para resolução de questões, quando convier;

VIII - manifestar-se, a pedido da Presidência do Conselho ou de qualquer um de seus membros, sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto nas Unidades de Conservação pertencentes ao Mosaico;

Art. 36. O Conselho atuará como instância de integração de gestão das UC pertencentes ao Mosaico e para o cumprimento dos objetivos de estruturação do Mosaico.

CAPITULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 37. O órgão gestor das Unidades de Conservação deverá prestar apoio à participação dos conselheiros nas reuniões sempre que solicitado e devidamente justificado, não havendo prejuízo a eventuais apoios externos que possam ser empregados por outras organizações para efetivação desta participação.

Art. 38. Ficam legitimados os processos de criação e alteração de Conselhos de UC e de anteriores à publicação desta Instrução Normativa.

Art. 39. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

(Assinatura)

(CHEFIA MAIOR DO ÓRGÃO GESTOR)