

## **GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS: OS CONSELHOS GESTORES DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAIS DE OURO PRETO/MG**

DOI:10.19177/rgsa.v7e32018650-678

**Simone Fernandes Machado<sup>1</sup>**  
**Valéria da Conceição Chaves<sup>2</sup>**  
**Ricardo Eustáquio Fonseca Filho<sup>3</sup>**

### **RESUMO**

Os Conselhos Gestores são instâncias de gestão participativa entre unidades de conservação e a sociedade. Entretanto, após as etapas de identificação de atores, sensibilização, mobilização e formação, observam-se falhas na efetividade de gestão. Nesta pesquisa foram analisados três Conselhos Gestores responsáveis pelas cinco Unidades de Conservação Municipais de Ouro Preto/MG, sob a ótica jurídica, administrativa e de representatividade. Para tanto, foram avaliadas variáveis pertinentes à formação, funcionamento e participação de seus membros, bem como a eficiência e a adequação destes às legislações ambientais cabíveis. Para obtenção de dados, realizou-se pesquisa bibliográfica; documental entre os anos 2005 e 2015; entrevistas com conselheiros. Os resultados demonstram que a falta de conscientização das bases representadas, a ausência de programas de capacitação contínua, bem como a parcialidade na seleção dos conselheiros, entre outras determinantes, refletem negativamente nas decisões. Assim, além de subsidiar reflexões acerca da gestão das Unidades de Conservação esta pesquisa justifica-se pela possibilidade de auxiliar no processo de tomada de decisões destes conselhos, propiciando a eficiência destes mecanismos de gestão.

**Palavras-chave:** Efetividade de gestão. Conselhos. Direito Ambiental.

<sup>1</sup> Graduada em Turismo pela Universidade Federal de Ouro Preto. E-mail: [sissamachadofernan@hotmail.com](mailto:sissamachadofernan@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mestre em Educação/UFJF (2006), Especialização em Educação Empreendedora/UFSJ (2014), Graduação em História/UFJF(2004). E-mail: [vacomchaves@gmail.com](mailto:vacomchaves@gmail.com)

<sup>3</sup> Professor do curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). E-mail: [ricardo.fonseca@ufop.edu.br](mailto:ricardo.fonseca@ufop.edu.br)

## 1 INTRODUÇÃO

Ouro Preto adquiriu maior reconhecimento mundial após receber o título de Sítio do Patrimônio Cultural Mundial pela UNESCO em 1980. No entanto seu patrimônio natural possui relevância para resguardar a biodiversidade regional (BIODIVERSITAS, 2012) e geodiversidade (MACHADO & SILVA, 2010) contidas em doze unidades de conservação (UC) sendo cinco destas municipais e sete estaduais, por abranger áreas pertencentes a mais de um município.

Pelo seu potencial mineral, o município é palco de atuação de grandes empresas mineradoras que juntamente com o turismo cultural e o turismo em áreas naturais – ecoturismo e geoturismo, por exemplo – representam as principais formas de ordenamento do território. Ratificando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (BRASIL, 2000), as UCs têm como prioridade a conservação da biodiversidade, logo, cabe à gestão de UCs resguardar o território de quaisquer ações antrópicas depredatórias.

De acordo com o Instituto Estadual de Florestas – IEF (2018) das 66 UC estaduais mineiras (exceto RPPN) 56 têm Conselhos, enquanto que para o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO (2017) das 327 UC federais, 278 têm conselhos. Neste contexto, visando à prevenção, atenuação ou mitigação de impactos negativos nas UCs do município de Ouro Preto, bem como assegurar o direito de participação das bases comunitárias interessadas, foram estabelecidos pela gestão municipal três Conselhos Gestores de UC.

Embora caiba ao município mediar e intervir ativamente nas decisões que envolvem o uso e a ocupação do solo em todo o seu território, nota-se uma maior efetividade de atuação da gestão municipal nas cinco UCs municipais de Ouro Preto – a saber: 1) Monumento Natural Municipal da Gruta Nossa Senhora da Lapa (MNMGNL); 2) Parque Natural Municipal Arqueológico do Morro da Queimada (PNMAMQ); 3) Parque Natural Municipal das Andorinhas (PNMA); 4) Parque Natural Municipal Horto dos Contos (PNMHC); 5) Parque Natural Municipal de Cachoeira do Campo (PNMCC).

Ressalta-se que, embora a categoria Parque Natural Arqueológico não seja reconhecida pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação, SNUC, o município julgou pertinente atribuir “arqueológico” na definição da UC Parque Natural

Municipal Arqueológico do Morro da Queimada para dar ênfase a seu caráter duplamente importante, ambiental e histórico, visto que na referida UC, existe um sítio arqueológico que remete a fundação de Ouro Preto.

Para a gestão das UCs municipais, foram criados três Conselhos Gestores. No caso do Monumento Natural Municipal da Gruta Nossa Senhora da Lapa e do Parque Natural Municipal Arqueológico do Morro da Queimada foram estabelecidos conselhos individuais, sendo respectivamente denominados: Conselho Consultivo do Monumento Natural Municipal da Gruta Nossa Senhora da Lapa e Conselho Administrativo do Parque Natural Arqueológico do Morro da Queimada. Cabe mencionar que a categoria “Conselho Administrativo” não é reconhecida pelo SNUC e foi atribuída inadequadamente no momento de elaboração do projeto da Lei que o instituiu. Entretanto, de acordo com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA/OP), há previsão de alteração na Lei que instituiu o Conselho retificando o texto original. Quanto às instâncias de gestão do Parque N.M. das Andorinhas, Parque N.M. Horto dos Contos e do Parque N.M. de Cachoeira do Campo, foram atribuídas ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental – CODEMA/OP, que acumulou a função consultiva das atividades ambientais gerais no município, incluindo as três UCs.

No que tange ao trabalho dos conselheiros de acordo com Hermann & Marques (2013) “é comum o seu papel e atribuições não serem devidamente entendidos e assimilados pelos órgãos gestores responsáveis pelas UCs e pelos próprios conselheiros”. Cabe mencionar Berté (2009), que aponta que à gestão das UCs compete: orientar aos conselheiros de forma que seja possível aos mesmos reconhecer os principais atores sociais envolvidos e sua forma de organização; relacionar os efeitos das atividades apresentadas com as ameaças à qualidade de vida dos grupos sociais afetados; conhecer o posicionamento da comunidade envolvida ou afetada; distinguir os aspectos da legislação relacionados aos problemas apresentados; aplicar procedimentos que facilitem a participação dos diferentes segmentos sociais na análise do problema bem como na difusão dos resultados obtidos.

O neomalthusianismo do Relatório Nosso Futuro Comum (1991), que associa a insustentabilidade ambiental como consequência do crescimento populacional, apesar de apresentar dados alarmantes do crescimento econômico desenfreado, subvaloriza a resiliência ambiental e a consciência humana, cujo papel dos

conselheiros de UC, representando diferentes interesses – poder público, setor privado e sociedade civil organizada –, é uma esperança. Neste sentido Berté (idem) afirma que, na área ambiental, a ideia de conflito está associada ao controle de um determinado recurso escasso e que, portanto, não pode ser utilizado indiscriminadamente. Este conflito não é um sintoma, mas, parte da estrutura ambiental, que é um campo de tensão permanente entre interesses individuais e coletivos podendo acarretar danos ao meio ambiente (SCOTTO & LIMONCIC, 1997). Essa “tragédia dos comuns” (Hardin, 1968), é justificada por Quintas (2004, p.17): “a sociedade não é lugar de harmonia, mas, sobretudo dos conflitos e confrontos que ocorrem em suas diferentes esferas (da política, da economia, das relações sociais, dos valores etc.)”.

Para Dagnino (2002), frente ao processo de redemocratização do Brasil pós-Ditadura, os conselhos são mecanismos que não somente facilitaram o ordenamento e a regulamentação, mas legitima as partes interessadas, direitos e deveres do indivíduo e do coletivo, do privado e do público. Dagnino (2006, p.161), acrescenta que a existência de espaços efetivamente públicos só é assegurada quando há efetiva pluralidade e diversidade de seus participantes e equivalência de seus recursos de informação, conhecimento e poder.

Neste contexto, visando à diminuição de conflitos, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), segundo Brinckmann (1997), tornou o Poder Público o principal responsável pela garantia de todo cidadão ter direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado determinando incumbências para assegurar a efetividade da aplicação da lei, a Constituição Federal do Brasil. Um dos instrumentos primordiais foi a Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981), que delegou ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) – órgão superior composto por demais órgãos públicos com atribuições de caráter executivo, deliberativo e consultivo – a função de controlar e fiscalizar as atividades ambientais impactantes no território nacional.

Sendo os conselhos gestores mecanismos para administrar os conflitos de interesse referentes aos recursos naturais não renováveis, ora no presente trabalho, matéria-prima das unidades de conservação, cujo SNUC estabelece.

Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na

hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

Art. 30. As unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão (BRASIL, 2000).

Contanto, anterior à gestão, há a criação das UC, na qual o Decreto nº. 4.340 (BRASIL, 2002), estabeleceu a obrigatoriedade de realização de consulta pública junto à comunidade atingida para a criação da UC. Porém, a consulta pela consulta, sem prévia sensibilização, mobilização e conscientização dos stakeholders, pode resultar em um ato de mera exposição técnica de argumentos de grupos interessados para a criação da UC, sem o fornecimento adequado de embasamento para que a comunidade afetada posicione-se de forma consciente. Neste sentido Lima *et al.* (2005), criticam o processo de criação de UC integrais em Minas Gerais, sugerindo revisão. Rezende *et al.* (2010), ratificam, com a necessidade de ferramentas de gestão que balanceiem o gargalo criação x gestão das UC estaduais. Enquanto que Scalco & Gontijo (2009), analisando conselhos do mosaico de UC da Área de Proteção Estadual Cachoeira das Andorinhas, que inclui o PNMA, ressaltam que a criação do conselho já é um avanço importante na gestão compartilhada, mas não avaliam o processo de criação.

Tendo em vista a falta de detalhamento sobre como se daria a gestão participativa na legislação do SNUC o Ministério de Meio Ambiente vem buscando promover diretrizes para nortear práticas que viabilizem tal gestão. Para tanto, sua Diretoria de Áreas Protegidas, desenvolveu em 2014 uma oficina com a temática “Gestão Participativa do SNUC”. Como resultado, houve avanço no sentido de se reconhecer que as consultas públicas, criação e funcionamento dos conselhos de gestão carecem de melhorias.

Embora caiba às instâncias governamentais legitimar a conservação ambiental, Quintas (2004), enfatiza que determinados atores sociais podem influenciar de forma incisiva, direta ou indiretamente, em uma melhor qualidade do meio ambiente. O que se acredita ser possível por terem poder de decisão e serem formadores de opinião. Sob essa ótica os conselhos gestores têm, por um lado à finalidade de ser um espaço de discussão e negociação e de outro de corrigir defeitos de gestão. O gargalo entre a legislação e a representatividade dos conselhos é abordado em diversos estudos, dentre eles os interesses de

comunidades tradicionais (RODRIGUES, 2001; SANSOLO, 2003; SIMÕES *et al.*, 2011).

Bonfim (2014), demonstra em seu estudo de áreas protegidas da Mata Atlântica que a abordagem institucionalista pode significar o sucesso ou fracasso da Governança ambiental. A Organização Não-Governamental (ONG) Project for Public Spaces (sd), por sua vez, cunhou o conceito de placemaking, que correlaciona o lugar – no presente estudo UC – como um espaço público, um processo de desenho colaborativo, para a qualidade de vida das comunidades locais. O que ratifica a importância desses espaços democráticos ao empoderamento das comunidades tradicionais, representadas pelos conselheiros (GOHN, 2007).

Logo, o objetivo geral da pesquisa, de análise dos três conselhos gestores, representantes de cinco UC municipais de Ouro Preto/MG considera o princípio da governança ambiental, que para Graham *et al.* (2003), são:

as interações entre instituições, processos e tradições que determinam como o poder é exercido, como as decisões são levadas ao interesse público e, frequentemente, ao interesse privado, como os cidadãos e outras pessoas envolvidas se pronunciam. Fundamentalmente, refere-se ao poder, às relações e à responsabilização: quem possui influência, quem decide e como os responsáveis pelas decisões são responsabilizados.

Segundo os autores, para obter uma boa governança, é necessário observar cinco princípios: legitimidade e voz, direcionamento, desempenho, prestação de contas e imparcialidade. Aplicando-se às áreas protegidas é, resumidamente, o alcance de seus objetivos (TELES & LIMA, 2011).

A metodologia para obtenção de dados na pesquisa compreendeu três etapas. Na primeira, foi realizado levantamento bibliográfico acerca do tema; levantamento documental na Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA-OP) e sites institucionais como o da Câmara Municipal de Ouro Preto e do Ministério do Meio Ambiente; levantamentos de dados primários na SEMMA-OP, a saber, atas de reuniões dos três conselhos da UC, onde foram analisados aproximadamente quatrocentos e cinquenta processos em pauta entre os anos de 2005 e 2015.

Posteriormente os dados foram resenhados, tabulados e sistematizados no programa Microsoft Office Excel, transformados em tabelas e gráficos e acrescidos de informações fornecidas em entrevistas realizadas com membros dos Conselhos, técnicos e populares que participavam como ouvintes das reuniões dos conselhos.

Na segunda etapa foram estabelecidas 28 variáveis, escolhidas por constar nos Decretos de Criação dos Conselhos como assuntos que cabem aos conselhos opinar e nas ideias propostas pela “Oficina de Gestão Participativa” (MMA, 2004).

Os conselhos foram analisados, a princípio, de forma individual e, posteriormente, em um panorama municipal geral. Para tanto, viabilizar a mensuração das atividades realizadas, foram estabelecidos indicadores, para tanto foram atribuídas notas de 0 a 3 para cada variável avaliada. Logo, estabeleceu-se uma escala numérica, sendo atribuída a nota 0 = não existência; 1 = existência, mas não atendimento à norma; 2 = existência e atendimento de mecanismos, mas, não eficiência dos mesmos (não dão continuidade aos debates e/ou não realizam os encaminhamentos necessários); 3 = ao atendimento com eficiência do proposto pelo regulamentado ou pela variante. Loureiro e Cunha (2008) lembram que o objetivo de se utilizar indicadores é “garantir a disponibilidade de elementos objetivos que balizem as discussões e o aprimoramento do processo de gestão e de tomada de decisão”.

Na terceira etapa, realizou-se uma análise participativa. Para tanto, foram acrescentadas trechos de relatos obtidos com base na interação com os participantes durante as reuniões dos conselhos e discutidos à luz do aporte teórico. Nesta etapa, foram ouvidos conselheiros, lideranças e representantes institucionais indicados para compor o conselho; técnicos e representantes de empreendimentos, responsáveis por apresentar os estudos técnicos dos assuntos empreendimentos em pauta nas reuniões; e populares, uma vez que todas as reuniões são abertas ao público interessado e à comunidade.

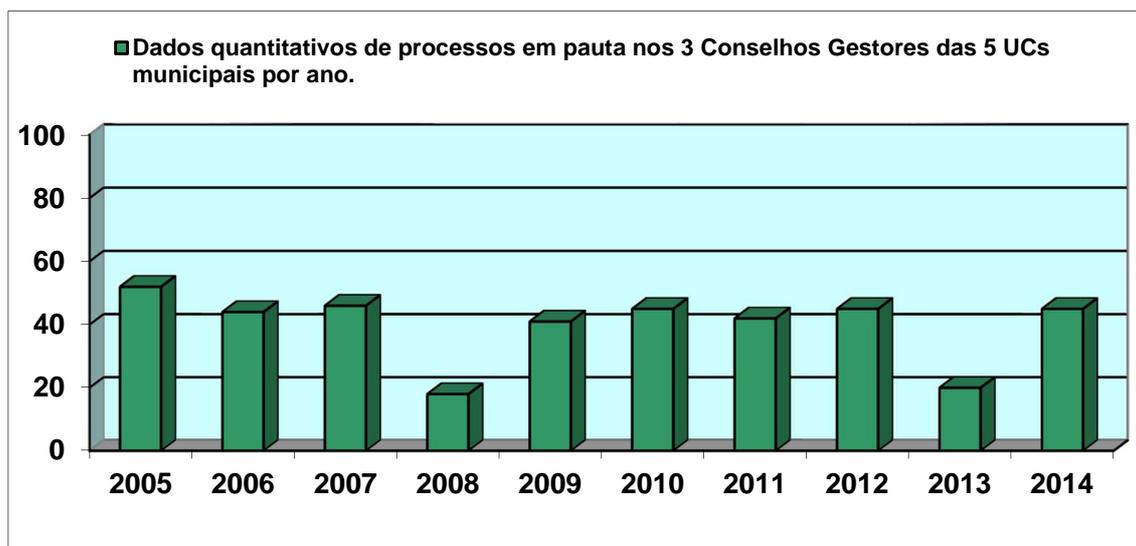
Após as três etapas, todos os dados levantados foram analisados frente às legislações ambientais vigentes com vistas a avaliar a eficiência dos conselhos e a definir possíveis causas das falhas observadas. Como resultado foi elaborado um diagnóstico apresentado a seguir com objetivo de servir de subsídio para execução de melhorias no processo de gestão das UC municipais.

## **2 CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE OURO PRETO/MG**

Nesta primeira etapa, foram analisados os dados quantitativos de processos em pauta nas reuniões. Para tanto, realizou-se um levantamento de todos os

assuntos que entraram em pauta nas reuniões dos três conselhos gestores, no período compreendido entre os anos de 2005 e 2014, totalizando 450 assuntos em pauta, agrupados por período (Figura 1).

Figura 1: Gráfico Dados quantitativos de processos em pauta nos Conselhos Gestores de UC municipais de Ouro Preto de 2005 a 2014.



Fonte: Dos autores (2017).

Analisando os dados obtidos, nota-se uma constância no que se refere ao número de processos apreciados pelos conselhos anualmente. O quantitativo obtido variou entre 40 e 50 processos em pauta por ano. As exceções observadas remetem os anos de 2008 e 2013, nos quais foi possível observar uma média de 20 processos em pauta por ano. De acordo com a SEMMA/OP, acredita-se que o fato observado esteja vinculado aos períodos nos quais ocorreram transição política-administrativa nos conselhos (mudança de representantes) e períodos eleitorais no município, que refletiram em alteração na agenda de reuniões dos conselhos.

Após a etapa de levantamento quantitativo inicial, os dados foram reagrupados em variáveis que remetem às atividades desempenhadas pelos conselhos, dentro das suas competências legais. Ressaltasse que a lei de criação do conselho é o mecanismo legal que estabelece as suas competências. Logo, os 10 (dez) subgrupos apresentados foram selecionados por constar nas respectivas leis de criação como competências dos três conselhos (Quadro 1).

Quadro 1. Atividades desenvolvidas pelos Conselhos de UC de Ouro Preto/MG

Atividades	Média %
01- Análise de atividade (implantação, operação, alteração, recuperação) com potencial poluidor ou degradante.	51,6 %
02- Análise de intervenção em perímetro urbano tomando por base o zoneamento municipal e o plano diretor (Exclusivo ao CODEMA).	12,6 %
03- Elaboração, discussão, aprovação e ou alteração de procedimentos administrativos internos do Conselho.	8,7 %
04- Divulgar/fomentar/ manifestar-se sobre participações e processos de audiências públicas.	7,4 %
05- Seminários temáticos e apresentações de grupos de trabalho.	5,8 %
06- Assuntos pertinentes aos Parques Municipais e recuperação de área degradada.	4,5 %
07- Fundo Municipal de Meio Ambiente / Política Municipal de Meio Ambiente/ Código de Posturas (Exclusivo ao CODEMA).	3,2 %
08- Manifestação acerca de denúncias de atividades degradantes ou poluidoras.	3,2 %
09- Incentivo às atividades de educação ambiental.	2,9 %
10- Avaliação do Orçamento Municipal Ambiental (Exclusivo ao CODEMA)	0,3 %
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fonte: Dos autores (2017).

Segundo a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, foi atribuído ao CODEMA à função de Conselho Gestor de três das cinco UCs do município, devido à tentativa de atender a um critério exigido para realização do cadastramento das UCs no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, tornando-as aptas a receber verbas de compensação ambiental provenientes de empresas mineradoras estabelecidas na região. Porém, na prática, o CODEMA nunca adentrou em discussões pertinentes a um conselho gestor de UC. Observa-se que a maior parte dos assuntos tratados pelo CODEMA, dizem respeito a pareceres fora do âmbito das UC, ou seja, pelo fato do mesmo responder por todas as questões ambientais municipais, incluindo as UC geridas pelo município. Neste aspecto Peres *et al.* (2015), ressaltam que as funções dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente são:

de propor normas e diretrizes ambientais, além de assessorar o Poder Executivo municipal – a Prefeitura e o Órgão Ambiental Municipal (secretaria, fundação, agência etc.) – nas questões relativas ao meio ambiente, encaminhando demandas aos organismos responsáveis.

A Confederação Nacional de Municípios identificou em seu Diagnóstico da Municipalização do Meio Ambiente no Brasil (CMN, 2010), que cerca de 39% dos municípios brasileiros possuem o controle ou monitoramento de suas UC. Dos assuntos avaliados mais da metade (51,6%) representam a análise de documentações pertinentes para atividade de implantação, operação, alteração, e ou recuperação de área com potencial poluidor ou degradante, o que transpõe os

objetivos de UC de proteção integral, como os Parques Naturais, que não permite tal uso direto dos recursos naturais.

Entretanto, cabe ressaltar que, embora as atividades em UCs de Proteção integral sejam restritas, atividades de uso indireto, consideradas como de menor impacto degradante em UC, como é o caso da visita turística, e que, portanto, são permitidas pelas legislações ambientais vigentes, podem ser degradantes quando não são planejadas e geridas corretamente. Logo, as autorizações para a realização de atividades como eventos esportivos, trilhas, campings, mostras, entre outros também são apresentadas previamente ao conselho para apreciação e análise.

A Análise de intervenção em perímetro urbano, tomando por base o zoneamento municipal e o plano diretor, é realizada exclusivamente pelo CODEMA, e aparece com 12,6% das representações de assuntos em pauta. Nesta variável foram incluídos assuntos como a restauração e ampliação de construções em perímetro urbano com zoneamento especial e a análise para supressão de vegetação. Assuntos parte da Política Municipal do Meio Ambiente: “efetivação do controle sobre áreas verdes públicas e privadas existentes e sobre aquelas a serem criadas, de forma a garantir sua adequada preservação e manutenção” (OURO PRETO, 2006, p. 7), e em adequação à Lei do SNUC, cuja zona de uso especial é onde se concentra a estrutura administrativa da UC.

A inclusão de tais assuntos às pautas do CODEMA deve-se, sobretudo, ao fato de que as zonas de amortecimento das UCs no município foram estabelecidas em áreas que sobrepõe à malha urbana preexistentes. Como a criação das UCs ocorreu após a consolidação do assentamento urbano de alguns bairros no município, a desapropriação foi considerada inviável pela gestão, entretanto, quaisquer tipos de empreendimentos que envolvam expansão urbana ou atividades com potencial degradante a ser realizado nas áreas circunvizinhas às UCs, devem ser previamente analisados e contar com a anuência dos conselhos gestores para sua execução.

A elaboração, discussão, aprovação e ou alteração de procedimentos administrativos internos dos Conselhos representam 8,7% dos assuntos em pauta, e estão entre os assuntos de maior dificuldade de obtenção de consenso entre os conselheiros. As funções dos membros do conselho são definidas no regimento interno, portanto, não deveriam travar a fluidez dos assuntos analisados pelo

conselho. Entretanto, observa-se uma grande dificuldade por parte dos conselheiros para deliberar sobre assuntos de ordenamento interno, o que denota pouco conhecimento das atribuições que lhe competem e remete à carência de capacitação de seus membros.

As pautas que objetivam divulgar, fomentar e ou manifestar-se sobre participações e processos de audiências públicas aparecem como 7,4% dos temas tratados. A respeito da atuação do CODEMA o Índice de Competitividade do Turismo Nacional (MTUR, 2015), aponta que a “presença de um CODEMA ativo, com reuniões mensais”, dentre outros, contribuiu para que Ouro Preto se destacasse na dimensão aspectos ambientais. Apesar de Scalco (2009), observar uma inconstância de número de reuniões e pouca contribuição das pautas do conselho para as UC municipais e estaduais no município.

Seminários temáticos e apresentações de grupos de trabalho provocados e instituídos em reuniões do conselho são 5,8% dos assuntos discutidos. A respeito dos grupos de trabalho Carrillo & Luz (2013), observaram em UC federais que a divisão de funções e responsabilidades tende a ser burocrática e há uma sobrecarga de tarefas do órgão gestor. Sendo assim, nota-se no CODEMA de Ouro Preto que as câmaras técnicas setoriais (OURO PRETO, 1997), apresentam poucos pareceres. O mesmo é observado nos demais conselhos.

Assuntos pertinentes aos Parques Naturais Municipais e recuperação de área degradadas correspondem a 4,5% dos assuntos analisadas. Informação realmente preocupante, uma vez que este deveria ser um dos principais focos dos conselhos gestores quanto às UC: “conservação de ecossistemas e habitats naturais e manutenção e recuperação” (BRASIL, 2000). Ferreira (2013, p. 45), observa que no Conselho Gestor de Mosaico Central Fluminense aprovou-se visão de futuro neste tema: “áreas degradadas recuperadas com aumento da cobertura vegetal e da conectividade interna e com outros mosaicos”. Santos (2008), apresenta neste sentido projeto de recuperação de áreas degradadas, do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Gama e Cabeça do Veado, Brasília/DF em parceria com pesquisadores da UnB, que foi elemento decisivo para o sucesso da gestão da APA.

O Fundo Municipal de Meio Ambiente (FNMA), a Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA) e o Código de Posturas (CP) representaram 3,2% dos assuntos em pauta, com debates exclusivamente nas reuniões do CODEMA, o que parece

pouco, pois, o fundo demonstra a capacidade organizacional do governo (e do conselho gestor) de lidar com recursos financeiro, casando com os objetivos da PMMA e o CP, que são a médio-longo prazo e de escopo mais geral respectivamente. De acordo com Cardoso *et al.* (2015, p. 89), ao analisarem o município de Belém/PA o FNMA é um avanço da administração ao nortear legalmente as ações pertinentes à gestão ambiental do município".

Foram pautas comuns aos 3 conselhos, manifestação acerca de denúncias de atividades degradantes ou poluidoras na região (3,2%). Denúncias estas, geralmente provenientes de populares, setores da Prefeitura Municipal de Ouro Preto (PMOP), Ministério Público e Câmara Municipal de vereadores. Este é um aspecto importante, pois soma à fiscalização do órgão gestor, demonstra de um lado o sentimento de pertencimento da comunidade (denúncia pública), bem como ação conjunta do executivo (PMOP) com legislativo (Câmara) e judiciário (Ministério Público). A denúncia contra um fato consumado aponta para a educação ambiental como estratégia de conservação preventiva, invés de Termos de Ajustamento de Conduta, notificações e multas. Ressaltasse que, se os conselheiros possuísem plena ciência de seu papel, seja por meio dos grupos de trabalho ou como cidadãos, poderiam apresentar denúncias (GOHN, 2007), e não apenas acatá-las, participando de forma mais ativa na dinâmica do conselho.

Voltando à educação ambiental (EA) a despeito do que se propôs – como alternativa à denúncia, evitando a degradação ambiental –, o incentivo às mesmas também aparenta ser pouco discutido pelos conselheiros (2,9%). Abrahão e Asmus (2017), observaram que há um fortalecimento da governança em unidades de conservação por meio da EA. O que na região do Quadrilátero Ferrífero, que tem na mineração a economia e o ambiente como dois lados da mesma moeda. Esse passivo ambiental costuma ser revertidos em ações de EA, como ICMS Ecológico, centros de educação ambiental, entre outros (XAVIER *et al.*, 2012).

O pior índice foi a Avaliação do Orçamento Municipal Ambiental destinado à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA) e às UC (0,3%), ocorrendo uma única vez em pauta em 11 anos, apesar de representar assunto que deveria sofrer obrigatoriamente manifestação do conselho, de acordo com a legislação. Na ocasião que o Orçamento M. Ambiental foi incluído à pauta, o documento foi apresentado concluído, e fora do prazo para modificações, não sendo permitido ao conselho contribuir com a elaboração do documento. A previsão do orçamento municipal para

a área ambiental foi apresentada ao conselho apenas para apreciação, no “cumprimento” de um protocolo legal. O que demonstra uma relação com o FMMA, não havendo a descentralização e participação esperada dos recursos e decisões.

Tal ocorrência pode ser considerada um retrocesso à democracia e um paradoxo quanto à existência do conselho. De acordo com Zmitrowicz *et al.* (2013), os princípios do poluidor-pagador e do consumidor-pagador são instrumentos fiscais para proteção ambiental. Se os recursos advindos das taxas de utilização de recursos naturais e multas por impactos negativos são direcionados para outras pastas, não se legitima as competências da pasta ambiental municipal:

- I. Executar a política municipal de Meio Ambiente;
- II. Identificar e inventariar os eventos de interferência no meio ambiente;
- III. Planejar, coordenar e executar ações relativas à preservação e recuperação ambiental;
- IV. Relacionar-se com órgãos estaduais e federais, além das ONG's preservacionistas;
- V. Desenvolver programas de educação ambiental;
- VI. Fiscalizar e autorizar o funcionamento de atividades poluidoras e degradantes, bem como autorizar o corte de árvores no município;
- VII. Fiscalizar e gerir os convênios firmados pelo Município neste setor;
- VIII. Apoiar os conselhos municipais vinculados a esta Secretaria;
- IX. Exercer outras atividades correlatas (OURO PRETO, 2018).

Apresentado, analisado e discutido as características dos conselhos gestores das UC de Ouro Preto pode-se avançar para sua estrutura.

### **3 A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E AS ATIVIDADES DOS CONSELHOS GESTORES**

Nesta etapa da pesquisa os dados documentais dos conselhos foram reagrupados em variáveis qualitativas, selecionadas com base na ideia proposta pela “Oficina de Gestão Participativa” (MMA, 2004). Para viabilizar a mensuração quantitativa do atendimento às normas propostas, foi atribuído uma escala numérica de 0 a 3, sendo a nota 0= não existência; 1 = existência, mas não atendimento à norma; 2 = existência e atendimento de mecanismos, mas, não eficácia dos mesmos (não dão continuidade aos debates e/ou não realizam os encaminhamentos necessários); 3= ao atendimento com eficiência do proposto pelo regulamentado ou pela variante, resultando nos seguintes dados (Quadro 2).

Quadro 2. Formação, composição, funcionamento, atividades e poderes dos Conselhos de UC de Ouro Preto/MG

Variáveis estruturais e administrativas analisadas	CODEMA	Conselho P. Morro da Queimada	Conselho M. Gruta da Lapa	Total por variável	Média Conselho
01- Possui lei ou decreto de criação	3	2	3	8	2,6
02- Formação, composição e representação	2	2	1	5	1,6
03- Presidência	2	2	2	6	2
04- Regimento interno	2	2	2	6	2
05- Calendário de reuniões	3	2	1	6	2
06- Existência de mecanismos legais para nomeação, posse, eleição, perda de mandato e vacância dos conselheiros	3	2	2	6	2
07- Periodicidade das reuniões	3	1	1	5	1,6
08- Pautas claras e pré-estabelecidas	3	3	3	9	3
09- Divulgação eficiente de reuniões e atas	3	3	2	8	2,6
10- Participação técnica	3	1	1	5	1,6
11- Participação de lideranças populares	2	2	2	6	2
12- Descentralização de lideranças	1	1	1	3	1
13- Caráter deliberativo	0	3	3	6	2
14- Caráter Consultivo	3	2	1	6	2
15- Localização de reuniões acessível	3	2	1	6	2
16- Eficiência administrativa	3	3	1	7	2,3
17- Realização de capacitação contínua para conselheiros	1	0	0	1	0,3
18- Secretária Executiva atuante	0	0	0	0	0
19- Estrutura física mínima adequada	3	2	1	6	2
20- Integração com outras UC	3	1	1	5	1,6
21- Aprovação do regimento interno	2	2	2	6	2
22- Plano de trabalho anual	2	1	0	3	1
23- Propõe e aprova orçamento da UC	1	2	1	4	1,3
24- Propõe e aprova zoneamento e plano de manejo	1	3	1	5	1,6
25- Decide sobre licenciamentos ambientais	3	2	1	6	2
26- Captação de recurso	2	1	1	4	1,3
27- Decide, elabora e aprova regulamento interno da UC	2	2	2	6	2
28- Propõe, elabora e aprova projetos	2	3	2	7	2,3
<b>Média total por conselho</b>	<b>72,61 %</b>	<b>61,90 %</b>	<b>46,42%</b>	<b>60,31%</b>	

Fonte: Dos autores (2017).

Verifica-se que dois conselhos analisados obtiveram nota total 3 na Variável 01 (Possui lei ou decreto de criação). Embora o terceiro conselho siga os preceitos legais e atenda os critérios exigidos pela variável, o que lhe asseguraria a obtenção de nota máxima, a ausência de padronização na elaboração dos seus mecanismos de criação contribui para a falta de compreensão e assimilação das atribuições deste por parte de seus conselheiros. Tais dados corroboram as afirmações de Hermann & Marques (2013), sobre a pouca compreensão dos conselheiros e órgãos gestores sobre as suas atribuições.

O caráter paritário dos conselhos e a restrição do número de vagas fizeram com que o Estado lidasse com uma “representação oficial da sociedade civil” (AVRITZER, 2007). Neste contexto, em análise à Variável 02 que versa sobre a formação, composição e representação nos conselhos, os técnicos que prestam apoio técnico esporádico aos conselhos, conforme determinação da SEMMA/OP relatam que “as reuniões, deixam a impressão em quem as assiste que às entidades ali representadas priorizam interesses políticos e econômicos e não os interesses das comunidades de base, envolvidas diretamente com as UC”. Sobre a observação, o autor Arnstein (1969), relata que muitas vezes a participação popular fica restrita apenas aos primeiros níveis da “escada da participação cidadã”, o que cria uma falsa impressão de que todos os segmentos interessados foram considerados. Na realidade essa situação beneficia apenas os detentores do poder mantendo assim o status quo.

Acerca da dinâmica da composição dos conselhos, de acordo com a SEMMA/OP “Os conselheiros são indicados, via ofício, pelas entidades às quais se encontram vinculados, sendo um titular e um suplente para cada entidade”.

“As entidades são selecionadas de acordo com o constado na lei ou decreto de criação que levam em conta o estudo prévio realizado para a criação da UC (quando há), atendendo, o critério que assegura a participação popular. A duração do mandato dos conselheiros é de dois anos, conforme previsto pelo regimento interno, com possibilidade indeterminada de permanência do membro no conselho, desde que haja consentimento da entidade que o indicou.” Entretanto, conforme corroboram Simões & Stucchi, frequentemente os conselheiros não representam efetivamente o setor que os indicou, em especial no caso dos representantes das comunidades tradicionais, seja por inexperiência no exercício dessa função ou pela linguagem inacessível dos temas abordados ou por interesses específicos (BRASIL, 2014, p.53).

Quanto ao conselho da UC Morro da Queimada, de acordo com a SEMMA/OP, “não são contempladas cadeiras para membros da segurança pública, as representações de entidades civis restringiram-se a associação de bairro”. Sobre o fato Simões & Stucchi acrescentam a discussão que o gestor muitas vezes limita a composição do conselho a setores ou pessoas de extrema confiança (porém nem sempre representativos dos segmentos que deveriam efetivamente participar da gestão) e/ou realiza reuniões muito esporádicas, com pauta pouco relevante, de

modo a inviabilizar a emergência de conflitos (BRASIL, 2014). Mesmo quando asseguradas cadeiras nos conselhos para entidades civis, nota-se pouca participação destes nas reuniões. Entre os motivos apontados pelos conselheiros entrevistados para o fato observado, está à descrença destes na influência exercida pelos conselhos nas decisões do Poder Público. Rodrigues (2005), ressalta que ainda que alguns conselhos sejam consultivos, trata-se, sem dúvida, de uma importante novidade da lei a instituição de colegiados atuando na gestão de Unidades de Conservação. Essa iniciativa assegura maior transparência e fiscalização sobre uma área protegida, além de possibilitar a participação e o envolvimento da sociedade civil.

Outra hipótese levantada pelos técnicos como possível empecilho para maior participação popular nas reuniões dos conselhos foi à dificuldade de assimilação dos termos técnicos e linguagem rebuscada contida nos estudos apresentados em pauta. A dificuldade de compreender e opinar de forma eficiente nos processos que ali são tramitados tornam as reuniões maçantes e desgastantes, influenciando negativamente na frequência e participação. Nesse contexto, cabe elucidar que em análise à dinâmica de participação das reuniões constatou-se que os representantes de base comunitária nem sempre dispõem de conhecimento técnico e habilidades de argumentação suficiente para contrapor-se à posição dos representantes dos órgãos públicos, às instituições acadêmicas, ou aos empreendedores. Tal fato reflete nas decisões do conselho em decorrência do intitulado “voto por tabela”, ou seja, os conselheiros que apresentam essas características posicionam-se de forma acrítica com outros membros do conselho nas votações, por afinidade e “camaradagem”.

Em relação à variável 03 (Presidência), contrariando o artigo 17 da Lei do SNUC, que define que a presidência desses colegiados é reservada ao chefe das unidades de conservação, o constatado é que a presidência dos conselhos raramente é exercida pelo representante oficial da UC, no caso, Secretário de Meio Ambiente. De acordo com os entrevistados “a presidência dos conselhos é definida por votação simples entre os conselheiros”. Tal fato justifica a média de 2 pontos obtida na avaliação, uma vez que a presidência existe, é atuante, mas está em desconformidade com o proposto pela lei. A justificativa apresentada pelos conselheiros para a não observância à lei é o receio de que os conselhos percam autonomia e transformem-se em meros reprodutores das opiniões do setor público, o que tornaria as discussões dos conselhos desnecessárias. A importância da

presidência, segundo Faria e Ribeiro (2011), está relacionada com o fato de os conselhos se estruturarem, de um modo geral, em torno desse cargo e da mesa diretora. Desse modo, tal importância é diretamente proporcional às funções que o cargo desempenha, afetando assim as formas de distribuição e concentração de poderes.

A média de 2 pontos obtida na variável 04 (Regimento Interno), pelos conselhos foi atribuída ao fato de que apesar de todos os três conselhos possuírem regimento interno, em observância às recomendações legais, na prática, as recomendações constadas no documento não são aplicadas. Como exemplo, tem-se o prazo máximo de tolerância para a chegada dos conselheiros, a regularidade das reuniões que raramente são acatadas e a vacância.

A falta de regularidade nas reuniões e a escassez de recursos financeiros para viabilizar a presença de todos os conselheiros dificultam o efetivo funcionamento dos conselhos (BRASIL, 2015). Em análise à variável 05 (calendário de reuniões), apenas o CODEMA possui um calendário de reuniões. Segundo os relatos dos conselheiros representantes da UC Monumento da N. S. Lapa “as atividades dos conselhos costumam ficar suspensas por meses”.

Em análise à variável 06 (existência de mecanismos legais para nomeação, posse, eleição, perda de mandato e vacância dos conselheiros), constatou-se que os três conselhos possuem mecanismos legais que versam sobre a conduta necessária para o seu funcionamento, entretanto, exceto pela posse, nomeação e eleição, não há observância das demais normas estabelecidas.

De acordo com Faria e Ribeiro (2011), a institucionalização e o potencial democratizante dos conselhos podem ser medidos através de informações sobre o tempo de existência do órgão, a frequência das reuniões, a composição e os fatores que influenciam o processo decisório. Em relação a variável 07 (periodicidade das reuniões) o CODEMA, mais uma vez se destaca pelo atendimento à regra visto que a periodicidade das reuniões não é observada pelos demais conselhos. Sobre o fato, conselheiros relatam que “só se reúnem quando há iniciativa da SEMMA/OP em convocar o conselho para tratar de pautas geralmente propostas por esta”.

Sobre a variável 08 (pautas claras e pré-estabelecidas) todos os conselhos obtiveram nota máxima, visto que as pautas são encaminhadas aos conselheiros com antecedência mínima de cinco dias à data prevista para a realização da reunião conforme previsto nos Regimentos Internos. Quanto à clareza do seu conteúdo, para

o entendimento da pauta, é necessário que os conselheiros compreendam, pelo menos um pouco, dos processos multidisciplinares técnicos que serão apresentados. Nesse contexto, Arregui e Enei (1995 p. 9), afirmam que os processos de capacitação em todos os níveis de decisão e de trabalho são imprescindíveis e de alta prioridade. Para os autores, as temáticas abordadas para a capacitação devem ser diversificadas, com enfoque no moderno e real, abarcando diferentes vertentes do conhecimento. Logo, viabilizar a compreensão mínima dos conselheiros nas áreas ambientais, sociais e metodológicas é essencial para a compreensão não apenas do proposto em pauta, mas, para auxiliar na análise holística dos projetos propostos, avaliando o nível de vulnerabilidade que implicaria a sua aprovação, ou não.

Quanto a variável 09 (divulgação eficiente de reuniões e atas), somente o CODEMA disponibiliza as atas das reuniões pela internet, no Diário Oficial do Município. A divulgação das atas dos demais conselhos é realizada via e-mail apenas para os conselheiros, já os cadernos de atas ficam disponíveis para consulta na SEMMA/OP. Ressalta-se que para consulta e/ou obtenção de cópia das mesmas é exigido a apresentação de uma solicitação por escrito, o que não deveria ocorrer, visto que as atas são documentos de domínio público.

Os técnicos ambientais do município prestam contribuição aos conselhos por meio de aporte técnico, variável 10. Estes realizam vistorias in loco, no local de instalação do projeto/empreendimento, procede à análise da documentação e dos estudos apresentados pelas empresas e emitem parecer técnico acerca dos empreendimentos que carecem de anuência ambiental do município, conforme previsto pela Resolução CONAMA 369/06.

§ 2º. A intervenção ou supressão de vegetação em APP situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal, desde que o município possua Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, e Plano Diretor ou Lei de Diretrizes Urbanas, no caso de municípios com menos de vinte mil habitantes, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente, fundamentada em parecer técnico.

Quanto à dinâmica nos conselhos, de acordo com a SEMMA/OP “é realizada a apresentação do empreendimento seguida pelo parecer de avaliação da equipe técnica da SEMMA/OP, após análise da documentação apresentada, cabe aos avaliar o exposto e conselheiros conceder, ou não, a anuência ou documento de autorização que aprouver, tendo em vista a observância às leis e procedimentos cabíveis. Caso haja dúvidas, é possível solicitar informações complementares aos

empreendedores e/ou consultar outras instâncias ambientais, como IEF, para auxiliar na tomada de decisão”. Entretanto, em acompanhamento às reuniões dos conselhos, foi possível observar que é comum a ocorrência de dúvidas sobre quais as instâncias deverão ser consultadas.

As atuais cadeiras destinadas a lideranças populares, variável 11, são direcionadas para associações de bairros e ONGs. Observa-se que a realização de estudos técnicos para a criação da UC, faz-se essencial para identificação das lideranças que atuarão no conselho. Nota-se durante as reuniões do conselho da UC Morro da Queimada, a tendência do setor público de evitar composição extensa no conselho, a justificativa apresentada pela SEMMA/OP para o fato é que “a composição extensa resulta em aumento de conflito durante as reuniões e tornam o conselho inoperante”. Segundo análise de Carvalho & Scotto (1995), o conflito socioambiental se apresenta antes de tudo como um conflito social, que expressa uma luta entre interesses opostos e que disputam o controle dos recursos naturais e o uso do meio ambiente comum. Essas disputas expressam as relações entre interesses coletivos em contraste com interesses privados. Os conflitos socioambientais podem ser explícitos, de fácil visualização e compreensão, como é o caso dos conselhos onde a posicionamentos antagônicos, ou implícitos, quando os atores são atingidos por processos de degradação e exclusão dos quais não têm consciência.

Todos os conselhos obtiveram nota baixa na variável 12 (descentralização de liderança). Embora o regimento interno preveja existência de cargos de vice-presidência, secretaria executiva, entre outras funções dentro do conselho, na prática, essas funções não são definidas, ficando as atribuições ao encargo do setor administrativo da SEMMA/OP. Frente a esta observação, Eliane Simões e Deborah Stucchi sugerem as seguintes alternativas: identificação de entidade parceira para assumir a secretaria executiva do Conselho, formulação de Plano de Trabalho identificando prioridades e metas exequíveis, criação de Grupos de Trabalho e Câmaras Técnicas ou Temáticas para tratar de temas específicos, cuja coordenação pode ser compartilhada com outros atores, a depender da importância e potencial de geração de conflitos do tema (BRASIL, 2014).

Quanto as variáveis 13 e 14 (Caráter deliberativo; Caráter Consultivo) por se tratar de unidades de conservação de proteção integral, todos os conselhos em questão deveriam apresentar caráter consultivo. No entanto, dois, dos três

conselhos analisados, são constituídos para possuírem caráter deliberativo e/ou administrativo, sendo a última modalidade sequer prevista pelo SNUC. Tal fato resulta em conflito entre os conselhos e os órgãos públicos, no que tange qual opinião deveria prevalecer em caso de decisões antagônicas.

Sobre a variável 15 (localização), a localização das reuniões do CODEMA, se dá em locais de fácil acesso. De acordo com a SEMMA/OP “as reuniões do conselho do MNMGNSL são realizadas na casa paroquial da Igreja de Antônio Pereira, ou mesmo na Igreja existente no interior do Monumento da Lapa. Local Pouco adequado, mas, de fácil acesso para os representantes de entidades civis. E as reuniões do PNAMMQ ocorrem na SEMMA ou na Casa da Associação de Bairro do Morro da Queimada”. Tendo em vista que foi considerado viável o acesso aos locais das reuniões dos conselhos, na classificação geral da variável, os conselhos obtiveram nota média 2.

O princípio da eficiência administrativa, variável 15, passa a integrar a legislação pátria com a edição da Emenda Constitucional nº 19, que atribuiu a Administração Pública e seus agentes a busca do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia primando pela rentabilidade social (BRASIL, 1998). Neste contexto, com base nas análises anteriores, observa-se que os procedimentos administrativos previstos pelos mecanismos legais e de ordenamento dos conselhos são parcialmente seguidos, cabe acrescentar que a dependência de laudos, pareceres, documentos e manifestação de órgãos institucionais implicam em atrasos e excesso de burocracia. Ressalta-se que, de acordo com Lavalle (2011), influência dos conselhos e das conferências sobre as decisões políticas muitas vezes é indireta. Decisões geralmente tomadas na formulação de políticas podem incorporar recomendações, mas nenhum estudo ainda foi capaz de demonstrar se as recomendações políticas que são diferentes das posições políticas do governo são efetivamente implementadas e em que medida.

Acerca da variável 17 (Realização de capacitação contínua para conselheiros), nota-se que em dois dos três conselhos analisados não foram encontrados registros ou relatos de realização de capacitação para os conselheiros. Quanto ao terceiro conselho, CODEMA, consta o registro de uma única capacitação realizada em dez anos. Ressalta-se que na análise participativa constatou-se a ocorrência de dúvidas dos conselheiros quanto as suas atribuições, ao ordenamento

interno das reuniões dos conselhos, entre outras. Tal constatação corrobora os estudos de Hermann & Marques (2013), que apontam para a falta de assimilação dos conselheiros sobre as suas atribuições. A variável em questão merece maior observância pelo setor público, visto que os processos de capacitação favorecem a qualidade, efetividade e a equidade da participação dos conselheiros nas decisões que lhes couber e incide de forma direta nos processos de tomada de decisão no interior dos conselhos.

Quanto a variável 18, constatou-se que nos três conselhos as secretarias executivas só existem “no papel”, nenhum dos conselhos analisados possui secretaria executiva atuante, ficando as suas atribuições pertinentes sob a responsabilidade do setor administrativo da SEMMA. O que justifica a nota insatisfatória. Nenhum dos conselhos apresentou estrutura física mínima adequada para sua atuação, variável 19. As salas para realização de reuniões, equipamentos eletrônicos, material de escritório entre outros meios necessários são disponibilizados pela SEMMA/OP. Sobre o fato, Cortês (2011), ressalta que mesmo quando as autoridades governamentais não coordenam o fórum, elas têm forte influência sobre a formação de suas agendas. Não obstante, os gestores podem oferecer ou retirar a infraestrutura que viabiliza o bom funcionamento dos conselhos.

A integração dos conselhos com outras UC, variável 20, ocorre principalmente por intermédio de membros em comum entre os conselhos, que promovem o intercâmbio de informações. Porém, se trata de uma coincidência e não de uma premissa regulamentada. Considerando que os conselhos são espaços pensados com vistas a gerar práticas horizontais de participação e de negociação, a empoderar grupos sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade e a reforçar vínculos associativos (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004, p. 18). Por outro lado denota-se que a integração entre estes mecanismos poderia ser mais bem explorada por estas instituições.

Os conselhos analisados possuem regimento interno aprovado, sendo estes previamente discutidos de forma ampla e participativa. Nenhum dos conselhos possui plano de trabalho anual, variável 22. E todas as tentativas de implementação não obtiveram êxito. Sobre o fato, ressalta-se que são poucas as UC que realizam planejamento estratégico participativo como ação permanente e cuja importância é vista como algo que vai além das exigências legais (BRASIL, 2015).

Os conselhos não executam as atribuições concernentes à aprovação do orçamento anual destinados às UC, variável 23. Todas as decisões pertinentes à elaboração deste documento são tomadas pela Prefeitura Municipal de Ouro Preto, PMOP. Ressalta-se que, em análise as atas das reuniões dos conselhos, observou-se que a proposta orçamentária em questão foi apresentada ao CODEMA uma única vez nos dez anos contemplados pela pesquisa. Na ocasião, o documento foi entregue concluído, apenas para assegurar o cumprimento da premissa legal, sem possibilidade de alteração perante as considerações dos conselheiros.

Das UC representadas pelos três conselhos, apenas duas possuem zoneamento ecológico e Plano de Manejo aprovados, variável 24, a saber, o MNMGNSL e PNMA. Ainda assim, o conselho não participou ativamente do seu processo de elaboração, recebendo apenas a versão final “aprovada” para ciência.

Antes de ter seu empreendimento aprovado, cabe ao empreendedor apresentar-se ao conselho ambiental do município, CODEMA, para solicitação de anuência ambiental, necessária para o licenciamento ambiental, variável 25, a fim de assegurar que o projeto não se contraponha as legislações vigentes. Em se tratando dos Conselhos Gestores de UC, tal procedimento não deveria ser diferente. Entretanto, na prática, observou-se que apenas o CODEMA atendeu ao esperado por esta variável. No quesito captação de recursos, variável 26, os conselhos obtiveram maior êxito na captação de recursos para atender necessidades do Parque do Morro da Queimada e o Parque das Andorinhas. No entanto, a representação dessa variável ainda é irrisória e insignificante frente a gama de oportunidades que os conselhos poderiam desenvolver.

Das UC analisadas, apenas o PNMA possui regulamento interno aprovado pelo seu conselho gestor, variável 27. No entanto, cabe ressaltar que o CODEMA não participou do processo de elaboração do documento, ficando este ao encargo da Diretoria de Projetos da SEMMA. Coube ao conselho apenas a aprovação do exposto, tratando-o como documento já efetivado, carecendo apenas de aprovação para atender a procedimentos administrativos. Isso remete à falta de entendimento dos conselheiros acerca das suas atribuições, enquanto conselho gestor de UC. Tal fato também pode ser vinculado aos problemas decorrentes da acumulação de atribuições a um único órgão colegiado o CODEMA.

Por fim, quanto à variável 28 - Propõe, elabora e aprova projetos- tem-se que, exceto pelo Conselho da UC Morro da Queimada, os demais conselhos atem-se

apenas às funções pertinentes à aprovação de projetos. Observa-se ainda às poucas iniciativas no que concerne à proposição e elaboração de projetos. Tal fato induzem as observações realizadas por Abers (2003) que menciona que o autointeresse em obter melhorias na infraestrutura do seu bairro e melhorar suas vidas é o que move as pessoas, primeiramente, a participar das reuniões, não o desejo de deliberar. A autora julga menos provável à ocorrência de participação de populares em reuniões em que os interesses são difusos, para ela, o autointeresse tem o papel central de dar início à deliberação. Tendo em vista a natureza conflituosa das discussões que envolvem a distribuição de recursos e a aplicação de orçamento público na estruturação e preservação da UC, fica difícil conceber iniciativas para proposição e elaboração de projetos que envolvam a alocação de recursos públicos em processos puramente deliberativos, sem que ocorram em algum momento a tentativa de barganha estratégica pelos conselheiros.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise participativa realizada pela pesquisa viabilizou a compreensão holística dos conselhos de UC de Ouro Preto como mecanismos representativos de gestão extremamente importantes e positivos, visto que estes representam espaços abertos que asseguram a realização de discussão sobre as temáticas socioambientais no município.

O fato de existir três conselhos voltados para a gestão de UCs é considerado por seus membros como politicamente importante por assegurar a participação dos principais atores sociais envolvidos direta e indiretamente com as UCs. Entretanto, apesar da identificação de aspectos positivos, destacou-se o fato de que os conselhos apresentaram pouca capacidade de elaborar propostas de melhorias juntamente com a esfera de decisão municipal o que, por consequência, reflete na redução da capacidade de impactar na realidade socioambiental.

Observa-se que há descompasso entre o proposto pelas legislações vigentes e os anseios dos conselheiros e o que os conselhos realmente executam. Os problemas levantados são complexos e suas possíveis soluções muitas vezes sobressaem-se as competências dos conselhos. Questões exógenas à organização, como infraestrutura e carência de recursos, podem fazer com que tais instituições participativas não consigam solucionar os problemas identificados.

A pesquisa revelou a necessidade de ações coordenadas entre conselheiros e gestão pública para a consolidação dos conselhos frente ao proposto por seus mecanismos de criação, assegurando assim uma gestão eficaz e participativa dos conflitos que permeiam o estabelecimento das UC's.

## **MANAGEMENT OF PROTECTED AREAS: THE ADVISORY COUNCILS OF THE MUNICIPAL CONSERVATION UNITS OF OURO PRETO / MG.**

### **ABSTRACT**

The Boards of Directors are instances of participatory management between conservation units and society. However, after the stages of actor identification, sensitization, mobilization and training, failures in management effectiveness are observed. In this research, three Management Councils responsible for the five Municipal Conservation Units of Ouro Preto / MG were analyzed, from a legal, administrative and representative point of view. For this purpose, variables relevant to the training, operation and participation of its members were evaluated, as well as the efficiency and adequacy of these to environmental legislations. To obtain data, a bibliographic research was carried out; documentary between 2005 and 2015; interviews with counselors. The results show that the lack of awareness of the bases represented, the lack of continuous training, as well as the bias in the selection of counselors, among other determinants, negatively reflect decisions. Thus, in addition to supporting reflections on the management of Conservation Units, this research is justified by the possibility of assisting in the decision-making process of these councils, favoring the efficiency of these management mechanisms.

**Keywords:** Management Council. Conservation Unit. Environmental Law.

### **REFERÊNCIAS**

ABERS, R. N. (2003). Reflections on what makes empowered participatory governance happen. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Ed.). *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London; New York: Verso, p. 200-207.

ABRAHÃO, G. R. & ASMUS, M. L. (2017). *A educação ambiental no fortalecimento da governança em unidades de conservação em áreas litorâneas*. Recuperado em 15 junho 2018, de: <http://www.epea2017.ufpr.br/wp-content/uploads/2017/05/368->

ARNSTEIN, S. R. (1969). *A Ladder of Citizen Participation*. AIP Journal. p . 216-224.  
ARREGUI, J. V. Oltremari & ENEI, G. G. La Capacitación en Matéria de Áreas Protegidas en América Latina. Una Visión general de la situación actual y prioridades futuras. Flora, Fauna y Areas Silvestres. Proyecto FAO/PNUMA. Santiago, 9(21): 8-11. 1995.

AVRITZER, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, p. 443-464.

BERTÉ, R. (2009). *Gestão Sócioambiental no Brasil*. Curitiba: Editora Ibpex.

BONFIM, F. C. R. do. (2010). *Governança ambiental e unidades de conservação do meio ambiente: uma abordagem institucionalista*. Dissertação (Mestrado em Economia de Empresas), São Paulo, Universidade de São Paulo.

BRASIL. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Governo Federal.

\_\_\_\_\_. (1998). *Emenda Constitucional nº 19*, de 04 de junho de 1998. Brasília: Governo Federal.

\_\_\_\_\_. (2014). *Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais*, Brasília: MPF.

\_\_\_\_\_. (2015). *A participação social e a ação pedagógica na implementação da unidade de conservação*. Brasília: MPF.

BRINCKMANN, W. E. (1997). *Educação ambiental: ética e cotidiano*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.

CARDOSO, S. L. C.; SOBRINHO, M. V.; VASCONCELLOS, A. M. de A. (2015). Gestão ambiental de parques urbanos: o caso do Parque Ecológico do município de Belém Gunnar Vingren. *urbe - Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 7(1): 74-90.

CARRILLO, A. C. & LUZ, L. (2013). *Reflexões sobre conselhos gestores de unidades de conservação federais apoiadas pelo WWF-Brasil*. São Paulo: WWF.

CMN. (2010). *Diagnóstico da municipalização do Meio Ambiente no Brasil*. Recuperado em 15 junho 2018, de <https://www.cnm.org.br/biblioteca/download/531>.

CORDEIRO, L. C. F.; BURKOWSKI, R. (2015). Análise preliminar do Conselho Consultivo do PEIT, EEET e APAESMM. Anais... *Revista Brasileira de Ecoturismo*, 8(3): 18.

CÔRTEZ, S. V. (2011). As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília, DF: Ipea, p. 137-149.

DAGNINO, E. (org.). (2002). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra/Unicamp.

DAGNINO, R. (2006). Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Revista Política & Sociedade*, p. 161.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. (2011). Desenho Institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 124-135. Recuperado em 20 junho 2018, em [www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livro\\_dialogosdesenvol07.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/livro_dialogosdesenvol07.pdf).

FARIA, H. H. de & PIRES, A. S. (2013). Implicações dos conselhos consultivos na gestão de unidades de conservação. *IX Fórum Ambiental da Alta Paulista*, 9(3): 33-53.

FARIA, C. F. & RIBEIRO, U. C. 2011. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA.

Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental

FERREIRA, F. P. de M. (2013). Mobilização e governança do conselho gestor: o caso do Mosaico Central Fluminense. *Anais... Uso Público em Unidades de Conservação*, 1(1): 39-47.

GOHN, M. da G. (2007). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez.

GRAHAM, J.; AMOS, B.; PLUMTRE, T. (2003). *Governance principles for protected areas in the 21st Century*. Durban: UICN.

HARDIN, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1.243-1.248.

HERMANN, G. & MARQUES, C. P. (2013). Capacitação e planejamento de conselhos consultivos: estruturando a participação responsável na gestão das unidades de conservação. *Anais... VII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação*, Curitiba.

IBAMA (2002). *Orientações Básicas para Formação dos Conselhos de Unidades de Conservação*. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

ICMBIO. (2017). *Conselho Gestor*. Recuperado em 11 junho 2018, de: <http://www.mma.gov.br/component/k2/item/11254-conselho-gestor>.

IEF. (2018). *Conselhos*. Recuperado em 11 junho 2018, de: <http://www.ief.mg.gov.br/areas-protegidas/gestao/1725-conselhos>.

LIMA, G. S.; RIBEIRO, G. A.; GONÇALVES, W. (2005). Avaliação da efetividade de manejo das unidades de conservação de proteção integral em Minas Gerais. *R. Árvore*, 29(4): 647-653.

LAVALLE, A. G. (2011). Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Pires RR, organizador. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 33-42.

LOUREIRO, C. F; CUNHA, C. C. (2008). Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. *Ambiente & Sociedade*, v. 11, n. 2. 237:253. Recuperado em 20 junho 2018, de: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v11n2/v11n2a03.pdf>.

MACHADO, M. F.; SILVA, S. F. da (Orgs.). (2010). *Geodiversidade do estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: CPRM.

MAGALHÃES, H.; BONONI, V. L. R.; MERCANTE, M. A. (2010). Participação da sociedade civil na gestão de unidades de conservação e seus efeitos na melhoria da qualidade ambiental da região Sudeste do Estado do Mato Grosso do Sul. *Acta Scientiarum, Human and Social Sciences*, 3(2): 183-192.

Ministério do Meio Ambiente. (1981). *Lei nº. 6.938*. Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília: Governo Federal.

\_\_\_\_\_. (2000). *Lei nº. 9.985*. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Brasília: Governo Federal.

\_\_\_\_\_. (2004). *Gestão Participativa do SNUC – Áreas Protegidas do Brasil*. Brasília: Ministério do Meio ambiente e da Amazônia Legal.

MTUR. (2015). *Índice de Competitividade do Turismo Nacional*. Ouro Preto. Brasília: Ministério do Turismo.

Nosso Futuro Comum. (1991). São Paulo: Comissão Mundial sobre o Meio ambiente e Desenvolvimento/Editora Fundação Getúlio Vargas.

OURO PRETO. (1997). *Lei nº. 31*. Cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental e dá outras providências. Ouro Preto: Câmara Municipal de Ouro Preto (CMOP).

\_\_\_\_\_. (2008). *Lei nº. 465*. Dispõe sobre a criação do Parque Arqueológico Municipal do Morro da Queimada e da outras providências. Ouro Preto: CMOP.

\_\_\_\_\_. (2011). *Lei nº. 695*. Define como Unidade de Proteção Integral, na Categoria Monumento Natural Municipal, a Área da Gruta da Nossa Senhora da Lapa. Ouro Preto: CMOP.

\_\_\_\_\_. (1983). *Lei nº. 35*. Cria o Conselho Municipal de Defesa e Conservação de Meio Ambiente – CODEMA. Ouro Preto: CMOP.

\_\_\_\_\_. (2008). *Lei nº. 447*. Denomina o Parque Horto dos Contos. Ouro Preto: CMOP.

\_\_\_\_\_. (2011). *Mapa Unidades de Conservação de Ouro Preto*. Ouro Preto: Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

\_\_\_\_\_. (2006). *Lei Complementar nº. 29*, de 28 de dezembro de 2006. Estabelece o Plano Diretor do Município de Ouro Preto. Ouro Preto: CMOP.

\_\_\_\_\_. (2018). *Secretaria Municipal de Meio Ambiente*. Recuperado em 15 junho 2018, de: <http://www.ouopreto.mg.gov.br/secretaria/0144>.

PEREZ, I. C.; BOURGUIGNON, M. A. B.; CORRÊA, R. G. (2015). *Conselhos Municipais de Meio Ambiente*. Orientações para implementação. Rio de Janeiro: INEA.

PROJECT FOR PUBLIC SPACES. (sd). *What is Placemaking?* Recuperado em 14 junho 2018, de: <https://www.pps.org/article/what-is-placemaking>.

QUINTAS, J. S. (2004). *Educação no processo de gestão ambiental: uma proposta de educação ambiental transformadora e emancipatória*. Brasília: IBAMA.

REZENDE, J. L. P.; ALVES, R. G.; BORGES, L. A. C.; FONTES, M. A. L.; ALVES, L. W. R. (2010). Avaliação da gestão das UC do Sistema Estadual de Áreas Protegidas de Minas Gerais. *GEOgrafias*, 6(1): 87-106.

RODRIGUES, C. L. (2001). *Limites do consenso: territórios polissêmicos na Mata Atlântica e a gestão ambiental participativa*. Tese (Doutorado em Geografia), São Paulo, Universidade de São Paulo.

RODRIGUES, J. E. R. (2005). *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

SANSOLO, D. G. (2003). *Turismo e Sustentabilidade na Amazônia: um novo conteúdo territorial e a experiência em Silves*. El Sauzal, Tenerife-Espanha, 1(1): 39-50.

SANTOS, A. A. B. (2008). *Conselhos gestores de unidades de conservação*. Tese (Doutorado em Ciências Florestais), Brasília, Universidade de Brasília.

SCALCO, R. F. (2009). *Desafios, paradoxos e complexidade na gestão do mosaico de Unidades de Conservação da Área de Proteção Ambiental Cachoeira das Andorinhas - Ouro Preto/MG*. Dissertação (Mestrado em Geografia), Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

SCALCO, R. F. & GONTIJO, B. M. (2009). Mosaico de unidades de conservação: da teoria à prática. O caso do mosaico de unidades de conservação da APA Cachoeira das Andorinhas – Ouro Preto/MG. *GEOgrafias*, 5(2): 75-92.

SCOTTO, G. & LIMONCIC, F. (Orgs.) (1997). *Conflitos sócio-ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: IBASE.

SIMÕES, E.; FERREIRA, L. da C.; JOLY, C. A. (2011). O dilema de populações humanas em Parques: gestão integrada entre técnicos e residentes no Núcleo Picinguaba. *Sustentabilidade em Debate*, 2(1): 17-32.

TELES, R. M. de S. & LIMA, T. (2011). Gestão participativa em unidades de conservação: desenvolvimento de um método de avaliação de conselhos gestores. In: \_\_\_\_\_. *Turismo e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 133-145.

XAVIER, T. R.; SANTOS, R. A. dos; FERREIRA, M. das G. M.; WITTMANN, M. L.; SOUZA, R. A. R. de. (2012). Educação ambiental como mecanismo propulsor da qualidade de vida e preservação do meio ambiente: um mapeamento das práticas educativas ambientais em empresas no município de Ouro Preto/MG. *Sinapse Multipla*, Betim, 1(1): 15-30.

ZMITROWICZ, W.; BISCARO, C.; MARINS, K. R. de C. C. (2013). *A organização administrativa do município e o orçamento municipal*. São Paulo: USP.