

RAFAEL FERREIRA MOREIRA

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS, DESENHO INSTITUCIONAL E MEIO
AMBIENTE:
Proposição de Modelo de Análise dos Conselhos de Unidades de Conservação do
Brasil**

Belo Horizonte

2016

Rafael Ferreira Moreira

**INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS, DESENHO INSTITUCIONAL E MEIO
AMBIENTE:
Proposição de Modelo de Análise dos Conselhos de Unidades de Conservação do
Brasil**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública da Fundação João Pinheiro – do XII PROAP, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Área de Concentração: Participação, planejamento e gestão democrática

Orientador: Flávia Duque Brasil

Belo Horizonte

2016

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

Alameda das Acácias, 70

São Luiz

Belo Horizonte – MG

CEP 31275.150

Telefone: (31)3448.9400

Fax: (31)3448.9588

E-mail: geral@fjp.gov.br

Site: <http://www.fjp.gov.br>

Para todas as Unidades de Conservação, as
que conheci e as que ainda não conheci.

AGRADECIMENTOS

Chega a hora de agradecer não só aos aspectos e pessoas relacionados a este trabalho mas a todo o caminho percorrido e as pessoas que contribuíram para chegar até a tese final. Ao ambiente universitário, ao ambiente natural, ao ambiente profissional, amazônico e internacional, ao ambiente público, o prático e o teórico, ao ambiente amistoso e familiar.... seus mestres e seus processos. Um agradecimento em tom de despedida. E um brinde ao futuro.

Desejo que esta tese se torne um trabalho útil e que sirva de fato para o crescimento da participação social no meio ambiente.

RESUMO

A partir do processo de redemocratização brasileira, no qual seu ápice se deu com a Constituição Federal de 1988, as instituições participativas (IP) vem ganhando espaço como forma de garantir participação e empoderamento da sociedade civil tanto no que se refere ao controle público quanto à deliberação de políticas públicas. Aliado a este crescimento, vários autores vem desenvolvendo estudos sobre desenhos institucionais e representatividade destas instituições, sobretudo aquelas vinculadas às políticas de saúde, assistência social, e políticas urbanas. Esta pesquisa visa aplicar o conhecimento desenvolvido na análise de desenhos institucionais aos conselhos de meio ambiente, especificamente aos vinculados a unidades de conservação da natureza. Para tal, foram realizadas pesquisas bibliográficas acerca dos seguintes temas: instituições participativas, conselhos nacionais e municipais, arquitetura da participação e desenhos institucionais. Com base na análise das principais abordagens sobre os tópicos citados é proposto um modelo de análise do desenho institucional de conselhos, adequado à realidade das unidades de conservação. Espera-se, com este trabalho, auxiliar na transformação de princípios normativos e subjetivos em indicadores para a avaliação do funcionamento e da influência das Instituições Participativas nas políticas públicas, além de minimizar a escassez de trabalhos sobre este tema na área ambiental.

Palavras-Chave: *DESENHO INSTITUCIONAL; INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS; MEIO AMBIENTE; CONSELHOS; UNIDADES DE CONSERVAÇÃO*

ABSTRACT

Starting with the process of Brazilian redemocratization, which its apex was with the Brazilian Constitution of 1988, the Participatory Institutions have been gaining ground as way of ensure the participation and the empowerment of the civil society, in both public control and deliberation of public policy. Associated with this increase, many authors have been developing studies about institutional designs and representativeness of these institutions, especially those linked with social welfare, health and urban policies. This study aims to apply the acquired knowledge of the institutional designs evaluation at the environmental councils, in special those related to the unities of environmental protected areas. With this objective there were performed bibliography researches about the following themes: participatory institutions, national and city councils, participation architecture and institutional designs. Based on the analysis of the main approaches of each topic, it is proposed a council institutional design analysis model, adequate to the reality of the conservation units. It is expected with this work to assist at the transformation of normative and subjective principles of indicators to the evaluation of the Participatory Institutions influence at the public policies and its operation, apart from minimize the shortage of research about this topic at the environmental area.

Keywords: *INSTITUTIONAL DESIGN; COUNCIL; PARTICIPATORY INSTITUTIONS; ENVIRONMENT; PROTECTED AREAS*

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Mensuração do desenho institucional participativo de conselhos de unidades de conservação da natureza	32
--	-----------

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental;

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior;

CF – Constituição da República Federativa do Brasil;

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente;

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente;

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade;

IDIP – Índice de Desenvolvimento Institucional;

IEF – Instituto Estadual de Florestas;

IP – Instituição Participativa;

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social;

MMA – Ministério do Meio Ambiente;

SciELO – Scientific Electronic Library Online;

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação;

SUAS – Sistema Nacional de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde;

UC – Unidade de Conservação da Natureza;

WWF – World Wide Fund

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	6
3. MEIO AMBIENTE, UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: MARCOS LEGAIS NO BRASIL	12
4. METODOLOGIA	16
5. RESULTADO E DISCUSSÃO	18
5.1. Grau de Institucionalização	19
5.2. Grau de Democratização	22
5.3. Grau de Representação	25
5.4. Graus, Variáveis, Pesos e formas de consolidação	27
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS	34

1 INTRODUÇÃO

A democracia participativa moderna surge no Brasil durante o processo de redemocratização que teve início em meados da década de 1970, ainda em um contexto autoritário, com o ressurgimento e fortalecimento de movimentos estudantis, associações de categorias profissionais e de um novo sindicalismo. O ápice deste movimento ocorreu na convocação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, haja vista sua orientação participativa (DAGNINO, 2002), e consequente promulgação da Constituição Federal em 1988 (GONÇALVES *et al.*, 2014).

Também conhecida como “constituição cidadã”, impulsionada pela mobilização da sociedade civil, a Constituição Federal de 1988 viabilizou, em diversos dispositivos, a participação da sociedade civil nas políticas públicas estimulando a criação de instâncias de participação (GONÇALVES *et al.*, 2014).

Na perspectiva de empoderamento da sociedade, as instituições participativas surgem como instrumentos que garantem a justiça e eficiência às estruturas deliberativas. Tais instituições se tornaram alvo de um conjunto de autores que propõem criações de arranjos que conferissem às suas práticas estabilidade e autonomia quando confrontadas com a lógica sistêmica, inaugurando uma nova fase da agenda de pesquisa sobre participação social, com o foco nas possibilidades de sua institucionalização. (AVRITZER, 2008; DAGNINO, 2002; FUNG e WRIGHT, 2003).

O modelo de instituições participativas mais difundido no Brasil é, sem dúvida, os conselhos que, como definido por Lima *et al.* (2014), são espaços vinculados ao Poder Executivo nas esferas federal, estadual e municipal nas mais diversas áreas, permitindo à sociedade participar, definir prioridades, formular, controlar e acompanhar políticas públicas através de reuniões regulares.

O meio ambiente passa a se tornar importante no âmbito global de forma crescente e crítica a partir de meados do século anterior, se valendo do crescimento dos novos movimentos sociais e de suas agendas, devido a sua transversalidade.

O meio ambiente começa a ser problematizado a nível global durante a Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, na cidade de Estocolmo em 1972, realizada pela Organização das Nações Unidas, como tentativa de conscientizar a sociedade para preservação do meio ambiente.

Após 20, anos, o desenvolvimento sustentável volta a estar em evidência e é definido Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável realizada no Rio de Janeiro (ONU Rio-92) com foco em 3 pilares: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental. Tal conferência constituiu um marco mobilizatório, com participação expressiva de movimentos, associações e ONGs ambientalistas que realizam paralelamente uma Conferência da sociedade civil sobre o tema, amplificando sua visibilidade e demandas.

Reforçando a transversalidade do tema, a Declaração de Johannesburgo, realizada durante a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável da ONU, em seus dispositivos trata de importantes questões sociais tais como: subalimentação crônica, desnutrição, ocupações estrangeiras, conflitos armados, problemas com drogas ilícitas, crime organizado, corrupção, tráfico ilegal de armamentos, tráfico humano, terrorismo, intolerância e incitamento ao ódio racial, étnico e religioso, entre outros, xenofobia, doenças endêmicas, transmissíveis e crônicas, igualdade de gênero, erradicação da pobreza, indivisibilidade da dignidade humana.

Em relação aos marcos legais e políticas ambientais no contexto brasileiro, o tema do meio ambiente se delineia nos anos 1980, com a criação do marco regulatório da política ambiental e ganha força na Assembleia Nacional Constituinte (que implicou a mobilização de atores coletivos tendo em vista influir no texto constitucional) e com o advento da Constituição Federal (1988), na qual dispõe em seu artigo 255 o bem ambiental como uso comum e direito de todos os cidadãos.

Uma das estratégias para defesa e preservação deste bem público de interesse difuso é a criação de áreas naturais protegidas, regulamentadas pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que cria o Sistema Nacional de Conservação da Natureza

(SNUC). Tal dispositivo legal representa um marco na gestão conjunta destas áreas incluindo, também, mecanismos que regulamentam a participação da sociedade na gestão das UC, os conselhos gestores, potencializando a relação entre o Estado, os cidadãos e o meio ambiente (MMA, 2015).

Embora a literatura venha dedicando atenção crescente aos desenhos institucionais participativos e se desenvolvendo em relação ao estudo da arquitetura participativa, Cunha *et al.* (2011) ressalta que poucos estudos avançaram em relação à proposição de metodologias capazes de transformar os princípios normativos e subjetivos em variáveis e indicadores empíricos e da avaliação da influência efetiva nas políticas públicas e de um panorama geral de seu funcionamento.

Em relação aos estudos empíricos sobre instituições participativas ligadas ao tema de meio ambiente, nota-se que os estudos são escassos e, na maior parte, voltado para a criação de conselhos destacando-se, portanto, a originalidade desse trabalho em que propõe-se um modelo que busca analisar e comparar características internas relacionadas ao desenho institucional de conselhos na área de meio ambiente, mais especificamente de unidades de conservação.

Trabalhos de referência no tema de análise de instituições participativas, tais como Faria (2007), Faria e Ribeiro (2010) e Cunha, *et al.* (2011) analisam conselhos de saúde, educação, direito da criança e do adolescente e assistência social, com níveis de desenvolvimento maiores que aqueles na área de meio ambiente. Em geral estes conselhos são atrelados à políticas e instrumentos legais de repasse de recursos provenientes da União, tais como a Lei 8.080/90 e em seguida a Lei 8.142/90 – que instituem o Sistema Único de Saúde (SUS) e os Conselhos e Conferências da Saúde –, a Lei 8.069/90 – que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – e a Lei 8.742/93 – que dispõe sobre a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

A Lei n. 8.080/1990 – Lei Orgânica da Saúde – foi criada com diversas proposições dos movimentos sociais, estabelecendo as atribuições dos diferentes níveis de governo, especificando, dentre os princípios que regem o SUS, a universalização, a

descentralização e a participação social (MENICUCCI & BRASI, 2009). Em complemento, a Lei n. 8.142/1990 institui as formas de repasse de recursos entre esferas governamentais, com a constituição do Fundo Nacional de Saúde e a definição das condições para acesso ao mesmo por parte dos estados e dos municípios. Um dos requisitos para acesso aos recursos é a disposição de conselhos de saúde por parte dos municípios (CARNEIRO & BRASIL, 2014).

A área da assistência social segue a mesma linha, convergindo para a construção do Sistema Nacional de Assistência Social (SUAS), com premissas de descentralização e participação. A Lei Orgânica da Assistência Social requer, também, a criação de conselhos para o repasse de fundos (CARNEIRO & BRASIL, 2014). Seguindo a mesma linha, O Estatuto da Criança e do Adolescente também vincula o repasse de recursos via fundos, à existência de conselho de direitos da criança e do adolescente.

Diversas são as políticas na áreas de meio ambiente – Lei 6.938/81 que dispõe a Política Nacional de Meio Ambiente, Lei 9.985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Lei 12.305/10 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, dentre outras –, que apontam como instrumentos de controle órgãos colegiado, tais como conselhos, porém nenhuma vincula repasse de recursos comprometendo, portanto, o grau de desenvolvimento destes órgãos colegiados.

Lima *et al.* (2014) analisa o conselho de meio ambiente, porém vinculado à esfera nacional, no intuito de gerar um índice de institucionalidade de conselhos e comissões nacionais. Devido à esfera nacional do conselho de meio ambiente analisado, a aplicabilidade deste método se torna restrita quando transposta aos conselhos de unidades de conservação, objetos deste trabalho.

A carência de estudos de desenvolvimento de instituições participativas e de avaliações relativas ao tema de conselhos e unidades de conservação foi identificada durante a trajetória acadêmico científica do autor, durante suas passagens por órgãos ambientais federais e estaduais, por conselhos e por organizações não governamentais de caráter regional e internacional, todas ligadas à gestão de unidades de conservação.

A pergunta que este trabalho visa responder é se o desenho institucional dos conselhos consultivos das unidades de conservação da natureza favorece o ambiente participativo e deliberativo. Assume-se que é possível estruturar um modelo de avaliação deste desenho de forma a quantificar graus de institucionalização, democratização e participação de cada conselho.

Assim, este estudo tem como objetivo propor um modelo aplicável e adaptado de modelos da literatura existente, capaz de mensurar e classificar os desenhos institucionais de conselhos consultivos de unidades de conservação. Especificamente, objetivou-se propor um método que permita avaliar e propor desenhos institucionais mais adequados aos objetivos e finalidades de cada conselho consultivo de Unidades de Conservação.

Considera-se o argumento analítico de que embora os modelos de análise do desenho institucional de instituições participativas em geral sejam importantes e um avanço no estudo deste tema, estes não se adequam em sua totalidade à realidade dos conselhos de UC, necessitando adaptações à natureza destes.

Este trabalho desenvolve-se em cinco sessões, além do primeiro capítulo introdutório ao tema. As sessões 2 e 3 são compostas pela revisão da literatura no qual serão brevemente abordados os temas de instituições participativas, meio ambiente e conselhos de Unidades de Conservação da Natureza. A quarta sessão descreve a metodologia adotada no trabalho, na qual consta a caracterização do tipo de pesquisa e universo do estudo, e sessões subsequentes abordam as discussões do resultado encontrado e disposições finais.

2. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

Conforme Teixeira (2000, *A apud* RIBEIRO, 2005), na sociedade moderna, as instituições participativas tem sua origem determinada em três diferentes vertentes, que surgiram sobretudo em momentos de crise de modelos políticos vigentes, de organizações econômicas ou de mecanismos de gestão. São eles:

- a) durante a Revolução Russa e Francesa, como organizações alternativas de poder em movimentos revolucionários;
- b) durante o século XX, como manifestação organizada dos interesses dos operários; e
- c) recentemente, como formas de negociação entre trabalhadores, usuários e outros grupos de interesse.

Desde as últimas décadas do século anterior destaca-se a ampliação dos debates em torno da qualidade da democracia, ao lado de propostas e práticas no campo da democracia participativa e deliberativa. Como indica Warren (2001), ampliam-se as formas de ação coletiva e participação social, seja no âmbito da sociedade civil que se organiza e mobiliza, seja por meio da criação de novos desenhos institucionais que possibilitam a ampliação da participação para além dos arranjos da democracia representativa.

As instituições participativas foram definidas por Avritzer (2009) como instituições surgidas a partir da aproximação da sociedade civil e da sociedade política, que operam segundo os princípios de participação e representação. Estas induziram a incorporação, pelas instituições políticas, das práticas originárias da sociedade civil em novos “desenhos institucionais” participativos com poder de deliberação sobre políticas públicas.

A participação social na gestão local é definida por Daniel (1994) como espaços cuja criação é de responsabilidade do governo e exerce a função de “ponte” entre o próprio Estado e a sociedade local. Embora a criação fique a cargo do governo, a

origem deste espaço pode ser atribuída tanto à luta autônoma dos movimentos sociais quanto às iniciativas do poder público.

Pontual e Silva (1999) apontam que as instituições participativas são espaços de discussão, negociação de políticas públicas, de explicitação de conflitos e interesses. O conflito é inerente ao espaço das novas esferas públicas democráticas e, nesse sentido, deve-se garantir a autonomia e o direito dos cidadãos, organizados em movimentos ou não, bem como a auto-regulação na construção de regras democráticas para os processos participativos.

Cunha e colaboradores (2011) definem a participação destacando a sua dimensão deliberativa, referida ao processo comunicativo de formação de opinião e da vontade pública que precede as decisões políticas. Segundo os autores,

A importância da argumentação para as decisões políticas nas democracias tem sido destacada desde J. S. Mill e Dewey, mas apenas na segunda metade do século XX a teoria democrática incorporou esse debate, cabendo a Habermas (1997), Cohen (1997), Bohman (1996), Gutmann e Thompson (2004), dentre muitos outros, seu desenvolvimento. A teoria recupera a ideia de que a decisão política não é feita somente pela agregação das preferências de cada indivíduo que, somadas, transformam-se numa “vontade geral”, representada pelo processo eleitoral, mas que há momentos que precedem ou permeiam a decisão, quando ocorre a troca de argumentos divergentes entre si, a busca pelo convencimento, a alteração de preferências anteriores, dentre outros processos, que indicam a existência do debate que qualifica a decisão. Para os teóricos deliberativos, esses processos trariam consigo reais possibilidades de aprofundamento da democracia. (CUNHA *et al.*, 2011)

Denominado por Teixeira (2000, B) de instâncias participativas institucionalizadas, o autor elabora seu estudo fazendo uma primeira distinção conceitual, diferenciando mecanismos e canais de participação. Os mecanismos de participação – judiciais, administrativos, parlamentares e simbólicos – instrumentalizam o acionamento do poder público para que este cumpra suas obrigações ou se responsabilize pela omissão. Já os canais de participação são relacionados a espaços permanentes pelos quais se realiza a interlocução direta entre o Estado e a sociedade civil, formulando ou controlando as políticas públicas.

Instituições participativas vêm sendo amplamente estudadas tendo no desenho institucional um ponto de reflexão significativo. De acordo com Fung (2004) o desenho institucional incide:

- a) na participação em relação à quantidade e qualidade da deliberação;
- b) no fomento das habilidades da cidadania e empoderamento dos representantes e os cidadãos;
- c) na relação com o Estado em termos de controle público, justiça das políticas e sua eficácia; bem como
- d) na capacidade de mobilização popular.

Cunha *et al.* (2011) destaca que, além dos fatores intrassistêmicos (endógenos), tais como o desenho institucional dos conselhos e outras instituições participativas, destacam-se os fatores sistêmicos (exógenos) como condições empíricas necessárias para que haja deliberação. De acordo com o trabalho supracitado, relacionam-se a fatores exógenos a dinâmica associativa da cidade e ao projeto político de seus governantes, à capacidade administrativa e fiscal dos municípios e às características das políticas públicas.

Fung e Wright (2003) avaliam o sucesso nos processos participativos desses espaços aos seus desenhos institucionais – condicionantes endógenas à dinâmica das IPs – e propõem a repetição de desenhos independentemente de contexto.

Já Avritzer (2008), em contraponto a Fung e Wright (2003), pondera que o sucesso dos processos participativos está na maneira como se articulam o desenho institucional (característica endógena) com fatores exógenos à dinâmica das IPs tais como a organização da sociedade civil, a vontade política de implementar desenhos participativos, a capacidade administrativa e fiscal dos municípios e as características das políticas públicas (CUNHA *et al.*, 2011). Neste estudo serão abordados apenas as características coligadas aos fatores endógenos, ou seja, fatores exclusivamente intrasistêmicos.

Outros autores reforçam o contraponto ao trabalho apresentado por Fung e Wright (2003). São os casos de Daniel (1994) e Cunha *et al.* (2011). Daniel (1994) rege que o sucesso dos espaços participativos dependem dos arranjos estabelecidos pelo poder público e da disposição e capacidade da sociedade civil em participar. Cunha *et al.* (2011) rege que, para uma avaliação multidimensional da participação, a conjugação de fatores sistêmicos e intrassistêmicos é essencial.

Considerando os diferentes desenhos institucionais, é possível diferenciar pelo menos três tipos de instituições participativas cuja sociedade civil, formalizada ou não, participa do processo de tomada de decisão política: a) o desenho participativo de baixo para cima (FUNG e WRIGHT, 2003; AVRITZER, 2008); b) o processo de partilha de poder; e c) processo de ratificação pública. No primeiro, a entrada de cidadãos no processo participativo é livre, assim como a definição de constituição e participação. Têm-se como exemplo apontado pelo autor como mais significativo os Orçamentos Participativos, podendo-se ainda relacionar as conferências a esse desenho. O segundo processo se dá a partir da constituição de um espaço formal, com menor número de integrantes e regido por leis, no qual atores estatais e a sociedade civil institucionalizada participa simultaneamente. Os conselhos políticos públicas e os conselhos de unidades de conservação, este último objeto deste estudo, são exemplos desta IP. Já o terceiro formato se refere às instituições participativas no qual ocorre um processo de ratificação pública, ou seja, no qual se estabelece um processo em que os atores da sociedade civil não participam do processo decisório, mas são chamados a referendá-lo publicamente (AVRITZER, 2008).

No contexto brasileiro, nas décadas seguintes à promulgação da CF 88 – que traz diversos dispositivos relativos à participação social –, ocorreu uma expansão expressiva de IPs no país nos três níveis de governo. No entanto o crescimento não foi expresso apenas no número de IPs mas também na diferenciação dos desenhos participativos destacando-se os conselhos, conferências e orçamentos participativos no contexto brasileiro contemporâneo (PIRES E VAZ, 2012; BRASIL E CARNEIRO, 2016; GONÇALVES *et al.*, 2014).

Dentre as IPs, os conselhos destacam-se significativamente pelo seu número e pluralidade nos diversos campos de políticas setoriais e áreas temáticas. Estes correspondem a um conjunto heterogêneo no qual se observam conselhos de políticas públicas setoriais (com caráter obrigatório ou não), conselhos de direitos das minorias, conselhos temáticos, conselhos de programas, dentre outros, com desenhos participativos diversos. Ocorre uma diversidade expressiva em relação aos seus desenhos, práticas e funcionamento, qualidade e efetividade da participação e deliberação.

Os conselhos apresentam desenhos institucionais de participação ampliada e de deliberação, com composição híbrida, com representantes do Estado e sociedade. Assim, ressaltam-se como chave a sua composição e a representação dos diversos segmentos envolvidos no campo da política em foco.

No cenário inicial do processo de redemocratização, no início da década de 1980 tem-se a criação de alguns conselhos nas três esferas de governo, notadamente na área ambiental. Contudo, observa-se a proliferação de conselhos de políticas a partir da CF 88 e da legislação das políticas sociais promulgada nos anos 1990 (saúde, assistência social, direitos da criança e adolescente; educação) com dispositivos que exigem a criação de conselhos gestores para repasse de fundos.

O panorama retratado no Perfil dos Municípios Brasileiros retrata tal expansão: 97,3% dos municípios dispunham de Conselhos Municipais de Saúde; 98,1%, de Conselho de Educação; e 97,8%, de Conselhos dos Direitos da Criança e Adolescente. Mais além, com destaque para a esfera municipal nos anos 1990, tem-se a criação de conselhos não exigidos em legislação nos diferentes campos setoriais e temáticos, cabendo destacar a área de meio ambiente. Em 2009, mesmo sem o caráter compulsório os Conselhos de Meio Ambiente, estavam presentes e em funcionamento em 47,6% dos municípios (IBGE, 2012).

Ainda no que se refere à participação institucionalizada na área ambiental, nos casos mais específicos dos marcos legais das políticas de saneamento e

de resíduos sólidos tem-se recomendações gerais em relação à participação social é objeto de recomendações genéricas. A Lei n. 11445/2007, regulamentada pelo Decreto 7.217/2010, trata da política de saneamento, requer o controle social por meio de órgão colegiado. A Lei n. 12305/2010 dispõe sobre a política nacional de resíduos sólidos, cuja regulamentação se faz pelo Decreto n. 7404/2010, indica os órgãos colegiados como instrumentos de controle da política (GONÇALVES *et al.* 2014).

3. MEIO AMBIENTE, UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: MARCOS LEGAIS NO BRASIL

A Lei 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente), logo em seu primeiro artigo constitui, dentre outros órgãos, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) dando indicativos do caráter participativo conferido a política. No art. 6º, II, o CONAMA é definido como um órgão consultivo e deliberativo cuja “finalidade é assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”.

A Lei 6.938/81 define o tema em seu art. 3º, I:

“Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Seguindo os preceitos da Lei n. 6.938/81, a Carta Magna de 1988, no *caput* do art. 225 disciplina que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. De acordo com o regido acima, o meio ambiente configura-se como interesse ou direito difuso, transindividual, objeto indivisível, titularidade indeterminada e interligada por circunstâncias de fato (FIORILLO, 2000).

No próprio art. 225, a Constituição faz introdução ao assunto de áreas protegidas, determinando:

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

[...]

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada

qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

A fim de dar mais direcionamentos à matéria acima descrita, a Lei 9.985/2000, também conhecida como Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e o posterior Decreto 4.340/2002, que regulamenta o SNUC, trazem avanços importantes no campo de áreas protegidas e na implementação de conselhos consultivos e deliberativos – objetos deste estudo – como forma de garantir o direito ao bem ambiental difuso e indivisível.

Os conselhos em geral têm sido considerados iniciativas concretas da jovem democracia brasileira de valorização dos canais de reflexão coletiva com possibilidade de esclarecimento dos cidadãos, aumento do controle dos políticos e da burocracia do Estado e de aprimoramento da implementação de políticas públicas (ARAÚJO, 2004)

A existência de conselhos consultivos ou de conselhos deliberativos é definida como caráter obrigatório pela Lei do SNUC. Diversos dispositivos regem sobre esta obrigatoriedade, tais como o art. 15, §5º, no qual dispõe sobre a existência de conselho presidido por órgão responsável pela administração das Áreas de Proteção Ambiental (APA), o art. 17, §5º, no qual dispõe sobre a existência de conselho presidido por órgão responsável pela administração das Florestas Nacionais, art. 18, §2º, que dispõe sobre a criação de conselhos de caráter deliberativo em Reservas Extrativistas, art. 20, §4º, que dispõe sobre a criação de conselhos de caráter deliberativo em Reservas de Desenvolvimento Sustentável, art. 29, que dispõe que cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo e 41, §4º, no qual diz que as Reservas da Biosfera são geridas por um Conselho Deliberativo.

Com o intuito de regulamentar a matéria, o Decreto 4.4340/2002, traz, dentre outras disposições, duas em destaque: i) a obrigatoriedade da presidência ao gestor da Unidade de Conservação, característica com importantes ressalvas de autores

cujos trabalhos serão mencionados a posteriori; e ii) sobre as competências de um conselho. Sobre este último, o art. 20 do Decreto 4.4340/2002, define:

Art. 20. Compete ao conselho de unidade de conservação:

- I - elaborar o seu regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;
- II - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, 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 executor 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 do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da unidade;
- VII - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;
- VIII - manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e
- 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.

A Lei 9.985/00 institui 12 categorias de unidades de conservação da natureza, divididas em dois grandes grupos, o de Proteção Integral e o de Uso Sustentável. O primeiro grupo abrange as UCs Estação Ecológica, Monumento Natural, Parque (Nacional, Estadual ou Municipal), Refúgio de Vida Silvestre e Reserva Biológica. O segundo grupo comporta Floresta (Nacional, Estadual ou Municipal), Reserva Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva de Fauna, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Segundo dados disponíveis no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (2015), iniciativa gerida pelo Ministério de Meio Ambiente, atualmente

existem 954 UC federais, 781 UC estaduais e 1940 UC municipais que estão de acordo com o SNUC, totalizando uma área total de 1.513.828 km², correspondendo a 17% do território brasileiro¹. De todo o território nacional ocupado por UCs, 33% estão inseridos em UCs de Proteção Integral e 77% inseridos em UCs de Uso Sustentável.

De todas as categorias, as UCs mais representativas em relação à área são as Áreas de Proteção Ambiental (Uso Sustentável) com 462.208 km² e as mais representativas em relação à quantidade são as RPPNs (Uso Sustentável) com 790 unidades criadas.

Conforme dados oficiais do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (2016), das 320 unidades de conservação federais sob a gestão do Instituto, 263 apresentam conselhos legalmente criados via portaria publicada. Destes, 61 têm caráter deliberativo e 202 têm caráter consultivo. Sob gestão do Governo de Minas Gerais existem 85 UC sendo 58 com conselhos criados (IEF, 2016). Não foram encontradas informações consolidadas sobre o nível de implementação destes conselhos bem como informações sobre participação, representatividade, paridade, efetividade, institucionalização, dentre outros, fatores que dão importância ao objeto deste estudo.

¹ Dados publicados no DOU nº 234 de 08/12/2015 e divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

4. METODOLOGIA

Para elaboração de um modelo adaptado à realidade de conselhos de unidades de conservação no que tange a análise do desenho institucional, este estudo se valeu de pesquisa bibliográfica.

Foram utilizadas como base de informação, linhas de pesquisas com relevância e notoriedade no tema de participação e instituições participativas, tais como o Departamento de Ciência Política da UFMG e a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

A partir da leitura dos textos base das disciplinas supracitadas, a busca bibliográfica verteu para as respectivas referências nacionais e internacionais pertinentes ao desenho experimental deste projeto. Em terceiro momento foi feita uma busca de trabalhos acadêmicos cujas palavras-chave abrangiam: instituições participativas, conselhos nacionais, estaduais e municipais, arquitetura da participação e desenhos institucionais e/ou unidades de conservação, publicados na íntegra no Portal de Periódicos da CAPES e SciELO.

Dentro da literatura pesquisada, Faria e Ribeiro (2010), Cunha *et al.* (2011) e Lima *et al.* (2014) apresentam propostas concretas de mensuração do potencial inclusivo e participativo do desenho institucional.

A partir da identificação de modelos mais relevantes disponíveis na literatura, este trabalho se verteu para a adaptação e construção de um modelo que propõe a mensuração de características do desenho institucional de conselhos de unidades de conservação.

A partir da análise dos textos supracitados, foram elencadas 20 variáveis distribuídas em três graus de mensuração (institucionalização, democratização e representação). Cada uma das 20 variáveis são passíveis de ser mensuradas através de análise documental de documentos específicos dos conselhos tais como:

- a) instrumentos legais e infra legais sobre o tema;
- b) instrumentos de convocação, criação e alteração de cada conselho;
- c) Regimentos internos vigentes;
- d) Atas com o registro das reuniões.

Definidos graus, variáveis, pesos e formas de mensuração, o trabalho também propõe o cálculo de um índice, o Índice de Desenvolvimento Institucional Participativo, no qual permite classificar os conselhos de unidades de conservação da natureza de acordo com a aplicação do modelo proposto neste estudo.

5. RESULTADO E DISCUSSÃO

Faria e Ribeiro (2010), Cunha, *et al.* (2011) e Lima *et al.* (2014) foram os estudos norteadores para o modelo de avaliação apresentado neste trabalho. Embora os objetos de estudo destes autores tenham sido políticas em áreas que não a de meio ambiente – sobretudo saúde, assistência social e da criança e do adolescente – os modelos apresentados pelos autores são passíveis de serem adaptados para outras temáticas tal qual meio ambiente e, conseqüentemente, as unidades de conservação, corroborado pela abrangência do conceito definido por Avritzer (2008) de instituições participativas.

O desenho institucional de um conselho é um indicador importante de seu desempenho e para mensurar este desempenho foram elencadas diversas variáveis agrupadas em três graus, de institucionalização, de democratização e de representação. Tais grupamentos e nomenclaturas foram definidas a partir dos trabalhos de Faria e Ribeiro (2010) e Cunha, *et al.* (2011).

Todos os indicadores de análise do desenho institucional têm em sua mensuração pesos iguais, seguindo recomendação de Faria e Ribeiro (2010) e Cunha *et al.* (2011). Sendo assim, a efetividade, o controle público, a capacidade deliberativa, a estabilidade, a formalização, o compartilhamento e simetria dos saberes, etc., se tornam cada vez mais altos a partir da maior incidência das variáveis elencadas.

Algumas métricas foram estabelecidas com base na especificidade de conselhos gestores de unidades de conservação da natureza para análise do desenho institucional participativo. Têm-se como exemplo o horizonte temporal, presente na mensuração do ano de criação do conselho. Esta variável é adaptada ao ano de criação da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Outro exemplo é a variável que mensura o ano de constituição do Regimento Interno vigente, que vai até o 15º ano, ou seja, leva também em consideração, o ano de publicação da Lei nº 9.985. Outras variáveis indicadas por Faria e Ribeiro (2010), Cunha, *et al.* (2011) e Lima *et al.* (2014) foram adaptadas devido à diferença de cultura explícita destes conselhos de UC perante à

métrica usada pelos referidos autores. Exemplo desta afirmação é a mensuração apenas da participação em outras instituições participativas pelos representantes dos conselhos de unidades de conservação da natureza tendo em vista que estas instâncias não tem por cultura a organização de espaços de intercâmbio de informações e experiências.

5.1. Grau de Institucionalização

O Grau de Institucionalização, segundo Cunha, *et al.* (2011), revela o quanto os conselhos estão formalizados em relação ao seu funcionamento. No âmbito do grau de institucionalização de um conselho de unidade de conservação propõe-se utilizar as seguintes variáveis:

- a) ano de criação do conselho;
- b) tempo para implementação do regimento interno da instituição;
- c) a estrutura organizacional (mesa diretora, secretaria executiva e câmaras ou comissões temáticas);
- d) representação formal dos conselheiros em outras instâncias participativas; e
- e) a frequência de reuniões ordinárias.

O tempo de existência é medido a partir do ano de criação do conselho através de seu ato formal de constituição, em geral Portarias publicadas pelo órgão executivo responsável pela área protegida. Pela teoria, o tempo de existência indica o conhecimento acumulado pela sua estrutura e a capacidade em consolidar suas regras (LIMA *et al.*, 2014). Conselhos mais antigos, portanto, são considerados mais institucionalizados. Este estudo classifica o tempo de existência em quatro parâmetros, dos mais institucionalizados – criados anteriormente ao SNUC – aos menos institucionalizados – aqueles criados há menos de um ano.

O Regimento interno de uma instituição participativa é um conjunto de regras estabelecidas por um grupo, em geral os participantes da própria instituição. No âmbito dos conselhos de unidades de conservação da natureza, o Decreto 4.4340/2002, em seu art. 20, inciso I – conforme já mencionado neste estudo – determina que o

regimento interno deverá ser elaborado , no prazo de noventa dias a partir da instalação do conselho. No entanto, apesar do prazo estabelecido por decreto que regulamenta lei federal, a experiência do autor em relação ao tema aponta que tal regra não é cumprida com rigor tendo, em um número significativo de casos a elaboração do regimento interno dissociada do ato de constituição e instalação do conselho consultivo.

Faria e Ribeiro (2010) e Cunha et. al. (2011) defendem que, além da análise do tempo de existência através da publicação do ato constitutivo, a análise do tempo de aprovação do Regimento Interno atual, em vigor é fundamental. Levar em consideração tal variável dos autores supracitados pode sugerir uma instabilidade institucional pois instituições que estão sempre passando por ajustes em função das suas próprias características ainda estão em processo de formalização. No entanto, instituições que não alteraram o seu Regimento Interno também pode predizer negligência com necessidades de atualização, alteração e informalidade de regras.

Neste estudo parametriza-se, o ano da última alteração do regimento interno – ou o RI original, caso este não tenha sido alterado – em relação ao ano de criação do conselho da unidade de conservação. Analisando por esta ótica, classificam com maior pontuação os conselhos que criaram e/ou alteraram seus regimentos internos em menor tempo após a criação destas instâncias. Avalia-se que um conselho que se inicia com um regimento interno completo e sólido tem um grau de formalização e institucionalização maior que um conselho que busca sua formalização interna e altera suas regras depois de 5, 10 ou 15 anos após sua composição.

Outras três importantes variáveis para mensurar o grau de institucionalização de um conselho de unidade de conservação se referem à existência de estruturas burocráticas tais como mesa diretora, secretaria executiva e câmaras ou comissões. A secretaria executiva do conselho é exercida pelo órgão gestor da UC ou por alguma instituição membro do Conselho, cumprindo o papel de elaborar e organizar os documentos do Conselho e a logística de suas atividades. Mesa diretora de uma instituição participativa é composta, em geral, pela presidência, secretaria executiva e cargos de assistência e assessoria nos quais prestam apoio na organização, realização das atividades inerentes à IP, reconduções e processos eleitorais, gestão de espaços

associados tais como os GTs e comissões e/ou câmaras temáticas. Em que pese esta instância nos estudos de Faria e Ribeiro (2010), Cunha et. al. (2011) e Lima *et al.* (2014), a Mesa Diretora não é um elemento diretivo comumente visto nos conselho de unidades de conservação existentes embora a equipe de gestão da UC, quando existente, desempenhe este papel na maior parte dos casos, informalmente. Por último, as câmaras ou comissões, comumente no âmbito dos conselhos de UCs denominadas grupos de trabalho (GT) – instâncias cujo intuito é debater assuntos específicos e temporários com a responsabilidade de repassar suas decisões na plenária durante reuniões periódicas –, e câmaras temáticas – instâncias de caráter permanente de apoio ao conselho para discutir assuntos específicos para apoiar as decisões e proposições do Conselho.

Tais cargos e estruturas dentro de um conselho indicam o alto grau de organização. Sua ausência aponta pouco compromisso dos conselhos com a capacitação dos seus conselheiros, influenciando na qualidade do processo decisório e favorecendo a assimetria de informação entre o governo e os diversos segmentos representativos (FARIA & RIBEIRO, 2010). A ausência de tais cargos concentram os poderes na figura do presidente do conselho que, de acordo com a Lei 9.985/2000, é obrigatoriamente o gestor da UC, característica já questionada nos trabalhos de Faria e Ribeiro (2010) e Cunha et. al. (2011). Tal concentração é prejudicial à instância participativa pois além dos trabalhos serem executado aquém do seu potencial, o gestor da UC é o centro absoluto da decisão do conselho. A existência ou a não existência da mesa diretora, secretaria executiva e câmaras ou comissões dos conselhos são abordadas em separado e de forma quantitativa neste estudo.

A organização e participação em conferências são citadas pelos três autores como um indicador de fundamental relevância no processo de análise. A participação dos conselheiros em outras instâncias e em instituições participativas, representando seu conselho de origem, indica uma forma de aprendizado institucional, tanto pelo debate com o público quanto pela experiência organizacional (LIMA *et al.*, 2014). Devido à falta de cultura no âmbito das unidades de conservação de promoção de conferências nos moldes das mesmas realizadas por conselhos estudados por Faria e Ribeiro (2010), Cunha, *et al.* (2011) e Lima *et al.* (2014) gerou-se uma adaptação ao

tema sem excuí-la, reconhecendo a importância de tal variável. Avalia-se a participação e representação – ou a não representação – formal dos conselheiros em outras instâncias participativas. Tal variável é mensurada através do estudo do conteúdo presente nas atas publicadas pelo conselho. Acredita-se que, caso haja representação porém sem a explanação desta em reunião do conselho e, conseqüentemente, sem registo em ata, a representação em outras instâncias participativas não cumpriu seus objetivos de agregar conhecimento ao processo de discussão e decisão e, portanto, não é válida. Em complemento aos estudos de Faria e Ribeiro (2010), Cunha, *et al.* (2011) e Lima *et al.* (2014) em relação à esta variável, estabelece neste estudo um horizonte temporal, a fim de valorizar a cultura de intercâmbio de informações e evitar a premiação à participações isoladas.

Por fim, a realização constante e regular de reuniões ordinárias indica a institucionalização alta de um conselho. O maior acúmulo de experiência e conhecimento institucional bem como o maior alcance dos objetivos estipulados são alcançados pelos conselhos que se reúnem em menores espaços temporais (LIMA *et al.*, 2014). Neste estudo aborda o tema sob a ótica da frequência de realização das reuniões – mensais, bimestrais, trimestrais, semestrais, anuais ou irregulares. A mensuração deste ponto se dá através da atas de reuniões publicadas pelo conselho em questão.

Divergente do estudo de Faria e Ribeiro (2011) no qual analisa regras referentes à frequência das reuniões dos conselhos e obrigatoriedade de convocação de conferências dentro do grau de representação, este trabalho aborda este tema dentro do grau de institucionalização por entender que tais critérios estão diretamente ligados à organização e maturidade desta instituição.

5.2. Grau de Democratização

O grau de Democratização tem como referência a análise de documentos processuais importantes na convocação, composição e regulamentação de um conselho, revelando uma presença de regras que garantam a pluralidade de atores na formulação de normas, na definição de pauta, e na tomada de decisão.

Editais de convocação, instrumentos jurídicos de criação e regimentos internos dos conselhos são as bases para o julgamento dos critérios sobre:

- a) composição e paridade;
- b) prerrogativas da presidência;
- c) processo de votação;
- d) elaboração e alteração da pauta; e
- e) modificação no regimento interno.

Sobre a composição dos conselhos, este estudo vai além do proposto por Cunha, *et al.* (2011). Analisou-se tanto a existência explícita de referências e regras, a fim de assegurar paridade entre os diferentes segmentos representados, quanto a realidade fática sobre a pluralidade e proporcionalidade nestas instituições. Tais análises partem da premissa de que um espaço plural é indutor da presença de diferentes segmentos e perspectivas da sociedade (DAHL, 2000; YOUNG, 2000 *apud* FARIA & RIBEIRO, 2010). Conselhos nos quais garantam premissas sobre composição e paridade dos seus membros mas que na prática não garantam tais características indicam participação e processos de recondução comprometidos.

Embora as variáveis analisem o mesmo tema, os meios de mensuração destas é diferenciado. Para a análise da existência de regras sobre composição e paridade, utiliza-se o Regimento Interno vigente do conselho da unidade de conservação em questão. Já para a análise a efetiva paridade e composição do conselho, o instrumento de mensuração utilizado é o último documento de posse ou recondução do conselho.

Um conselho consultivo de unidades de conservação da natureza para ser considerado paritário e, em tese, ter suas decisões equilibradas, deve ter em sua composição paridade entre os setores público, privado e sociedade civil.

A presidência do conselho é também objeto de análise. No modelo proposto avalia-se as regras expressas sobre as suas prerrogativas como, por exemplo, o

voto de minerva, deliberações *ad referendum*, homologações das decisões em plenária (TATAGIBA, 2004). A possível ausência de informações escritas sobre tais prerrogativas do presidente do conselho – e também gestor e representante do órgão executivo responsável pela UC – alertam ao comprometimento do grau de democratização interno pelo fato do presidente ter a possibilidade de acúmulo e concentração de poderes, posto aqueles já lhe atribuídos (FARIA & RIBEIRO, 2010) sem nenhuma regra ou limitação.

Outro ponto relevante sobre a análise sobre o tema presidência e, um dos pontos cujas críticas sejam mais relevantes, é em relação à composição da presidência do conselho. Faria e Ribeiro (2010) e Cunha *et al.* (2011) estabelecem critérios referentes à distribuição, concentração e alternância de poderes na presidência. Contudo este fator não tem valoração pertinente no modelo proposto por este trabalho no que tange presidência em conselhos consultivos de unidades de conservação. De acordo com a Lei 9.985/2000, a presidência é cargo privativo do gestor da unidade de conservação na qual o conselho é vinculado. Este tipo de regra é alertado por Faria (2007); Faria e Ribeiro (2010) *apud* Cunha *et al.* (2011) como um efeito perverso que fere o princípio representativo e configura preponderância do governo frente aos demais segmentos participantes.

Apesar do impedimento legal dos conselhos de unidades de conservação atingirem nota máxima nesta variável, o tema foi mantido no quadro de análise e classificação proposto por este trabalho, pois, por mais que um conselho seja bem classificado nas outras variáveis, ele não será plenamente democrático enquanto tal regra estiver vigente.

Completando o grau de democratização, a existência expressa de critérios sobre o processo de votação, regras para elaboração e alteração da pauta e regras de modificação no regimento interno seguem a linha de raciocínio da prerrogativa da presidência. A expressão destas regras asseguram a democracia de uma instituição participativa, evitando a concentração de poderes e a sobreposição de setores mais estruturados perante aqueles menos organizados. Regras expressas sobre como são

elaboradas as pautas, quem sugere as temáticas a serem debatidas, tempo de duração, processos e seu tempo de divulgação, empoderam os conselheiros e sociedade tanto na participação de qualidade quanto no pertencimento ao espaço democrático proposto. Um regimento interno, documento elaborado pelo conselho que define as regras de seu funcionamento, que expressa a sua própria modificação ou que prevê periodicidade na análise e atualização, é um importante preditor de um conselho estável, com alto nível de formalização e maturidade.

5.3. Grau de Representação

De acordo com a Instrução Normativa 11/2010 elaborada pelo ICMBio em seu art. 4º, a formação e o funcionamento dos conselhos de unidades de conservação devem seguir quesitos que estão diretamente ligados à representatividade destas instancias participativas tais como ser um fórum de expressão, representação e participação dos diversos interesses socioambientais; garantir a transparência e controle social nos processos de gestão das unidades de conservação; promover o envolvimento, a representatividade e a efetividade da participação de diferentes segmentos sociais; e promover os meios necessários e adequados para a efetiva participação das populações locais na gestão da unidade,

O grau de representação do modelo proposto por este estudo, pro fim, expressa um conjunto de indicadores referentes a:

- a) previsão de categoria de entidades representantes da sociedade civil;
- b) regras sobre como ocorre a definição de representantes oficiais da sociedade civil;
- c) regras sobre como ocorre a definição de representantes oficiais do governo; e
- d) regras sobre publicidade de reuniões, atas e outros atos bem como sua efetiva divulgação.

Avaliar o grau de representação significa verificar a variedade e pluralidade no processo em que os conselheiros chegam ao seu papel de representante (FARIA & RIBEIRO, 2010).

Assim como no grau de institucionalização, as variáveis tem seu julgamento baseado nos Editais de convocação, instrumentos jurídicos de criação e regimentos internos dos conselhos. Torna-se importante ressaltar que o grau de Representação deste modelo – conforme alertado por Cunha *et al.* (2011) – se além nas regras sobre composição, não avaliando a motivação que leva a representação tal qual o compartilhamento de perspectivas sociais, a legitimidade dos atores no processo de decisão (TATAGIBA, 2004) a empatia, a afinidade temática, e o conhecimento técnico (YOUNG, 2006; TATAGIBA, 2004; LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2006; LÜCHMANN, 2007 *apud* CUNHA et al., 2011). As variáveis neste trabalho são mensuradas a partir da existência ou não existência de regras que assegurem pluralidade, democracia e capacidade inclusiva nos segmentos participantes, bem como obter um indicativo de como a forma que tais segmentos adquirem representação nestas instituições. Presume-se que, quanto menos regras determinarem a pluralidade e formas de inserção de instituições nos assentos do conselho, maior a chance de concentração de poderes e manutenção de mesmos representantes não abrindo, portanto, espaço à renovação e diversidade de envolvidos (FARIA & RIBEIRO, 2011).

Tão importante quanto a pluralidade e capacidade inclusiva dos conselhos de unidades de conservação perante às instituições que o compõe, a publicidade de seus atos também interferem diretamente no potencial representativo desta instituição participativa. A existência de regras que garantam a publicidade das ações e decisões tomadas influenciam diretamente na capacidade de seus integrantes em informar suas entidades de origem, caracterizando um processo de fluência comunicativa (FARIA & RIBEIRO, 2011).

Para análise da publicidade de atos que garantem a representatividade das instituições, este estudo analisa, com base nos estudos de Faria e Ribeiro (2011), a existência de regras e a efetiva divulgação das reuniões, de sua pauta e de outros

resultados das decisões dos conselhos. Para a análise da publicidade dos atos do conselho, este estudo estabelece um horizonte temporal do último ano vigente em paralelo com a porcentagem de reuniões, atas e outros atos formais publicados em canais de comunicação de grande amplitude, tais como diários oficiais, sítios eletrônicos, redes sociais ou correio eletrônico.

5.4. Graus, Variáveis, Pesos e formas de consolidação

Lima *et al.* (2014) trouxe avanços aos seus estudos sobre os conselhos nacionais, tanto o quadro de variáveis expressas quanto a elaboração de um índice baseado na combinação e ponderação das variáveis mencionadas. De acordo com as autoras “A finalidade é tratar de forma objetiva e simplificada a institucionalidade dos conselhos, entendendo um índice como uma forma de sintetizar diversas informações e medidas do “fenômeno” em uma única variável” (MINGOTI, 2005 *apud* LIMA *et al.*, 2014).

Conforme mencionado nas sub sessões anteriores, de acordo com os trabalhos de base a este estudo, todas as variáveis terão pesos iguais. Propõe-se que o modelo atribua um índice único e passível de comparação e paralelo entre unidades de conservação da natureza. Sugere-se o cálculo da seguinte fórmula após o levantamento das informações para mensurar o denominado Índice de Desenvolvimento Institucional Participativo:

$$IDIP = \frac{(G1+G2+G3)*10}{20}, \text{ no qual:}$$

A) “IDIP” se refere ao Índice de Desenvolvimento Institucional Participativo;

b) “G1” se refere à soma dos pesos das variáveis pertencentes ao Grau de Institucionalização;

c) “G2” se refere à soma dos pesos das variáveis pertencentes ao Grau de Democratização; e

d) “G3” se refere à soma dos pesos das variáveis pertencentes ao Grau de Representação;

O Índice de Desenvolvimento Institucional Participativo proposto neste estudo é calculado por uma fórmula simples na qual a soma dos pesos mensurado de cada variável, agrupada de acordo com seu grau – institucionalização, democratização ou representação é multiplicada por 10. Ao final desta soma divide-se pelo número total de variáveis, ou seja, 20. A multiplicação por 10 tem o efeito de facilitação na análise dos dados pois o resultado final será conferido numa escala de 0 a 10.

Em contraponto ao trabalho de Lima *et al.* (2014), no qual atribui pontuações de 0 até 4 para cada variável e depois as equaliza de modo que todas apresentem pesos iguais somente no cálculo do seu Índice de Institucionalização, este modelo apresenta um cálculo de índice mais simples onde cada variável apresenta uma pontuação de 0 a 1 logo no modelo ou matriz. Esta pontuação única pode conter variações em frações de 0,25 naquelas variáveis cuja as medidas apresentam 4 ou 5 diferentes opções, como é o caso da análise do ano de criação do conselho, ano de constituição do regimento interno vigente (em relação ao ano de criação do conselho), e pautas, atas e outras decisões efetivamente divulgadas no último ano.

Vale ainda ressaltar que a não existência, a não publicação, a irregularidade ou a ausência de informações, para as variáveis, foram pontuadas como 0 (zero), indicando menor institucionalização, menor formalidade e menos clareza em relação ao espaço de participação. Apenas a primeira variável analisada – ano de criação do conselho – não parte de zero pois a inexistência do conselho inviabiliza a mensuração de todas as outras variáveis em sequência.

Abaixo se apresenta a síntese das dimensões de análise da participação, indicadores, formas de mensuração e peso propostos por este estudo.

TABELA 1: Mensuração do desenho institucional participativo de conselhos de unidades de conservação da natureza

GRAU	VARIÁVEL	MEDIDA	PESO
Institucionalização	Ano de criação do conselho	Anterior ao SNUC	1
		De 2000 a 2005	0,75
		De 2006 a 2010	0,5
		De 2011 a 2015	0,25
	Ano de constituição do Regimento Interno vigente (em relação ao ano de criação do Conselho)	Após o 1º ano de criação	1
		Do 1º ao 5º ano de criação	0,75
		Do 6º ao 10º ano de criação	0,5
		Do 11º ao 15º ano de criação	0,25
	Mesa Diretora	Existência	1
		Não existência	0
Secretaria Executiva	Existência	1	
	Não existência	0	
Câmaras/Comissões temáticas	Existência	1	
	Não existência	0	
Representação formal em outras instâncias participativas no último ano	Existência	1	
	Não existência	0	
Frequência de realização de reuniões	Mensal	1	
	Bimestral	0,75	
	Trimestral	0,5	
	Semestral	0,25	
	Anual / Irregular	0	
Democratização	Regras sobre composição e paridade	Existência	1
		Não existência	0
	Composição e paridade	Existência	1
		Não existência	0

GRAU	VARIÁVEL	MEDIDA	PESO
	Prerrogativas da presidência	Existência	1
		Não existência	0
	Possibilidade de eleição no cargo da presidência	Existência	1
		Não existência	0
	Critérios sobre o processo de votação	Existência	1
		Não existência	0
Regras para elaboração da pauta	Existência	1	
	Não existência	0	
Regras para alteração de pauta	Existência	1	
	Não existência	0	
Regras de modificação no RI	Existência	1	
	Não existência	0	
Representação	Previsão de categoria de entidades representantes da sociedade civil	Existência	1
		Não existência	0
	Regras sobre definição de representantes da sociedade civil	Existência	1
		Não existência	0
	Regras sobre definição de representantes do governo	Existência	1
Não existência		0	
Regras sobre divulgação de atas, pauta de reuniões e outras decisões	Existência	1	
	Não existência	0	
Pautas, atas e outras decisões efetivamente divulgadas no último ano	75 a 100% dos atos	1	
	51 a 75% dos atos	0,75	
	26 a 50% dos atos	0,5	
	1 a 25% dos atos	0,25	
	0% dos atos	0	

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Instituições participativas, em especial os conselhos, vêm sendo amplamente estudados na literatura. No entanto, poucos estudos avançaram em relação à proposição de metodologias capazes de transformar os princípios normativos e subjetivos em variáveis e indicadores empíricos e da avaliação da influência efetiva nas políticas públicas e de um panorama geral de seu funcionamento.

O estudo de instituições participativas tanto de unidades de conservação quanto do meio ambiente em geral pela comunidade acadêmica se mostra desconexo das vertentes teóricas de outras grandes áreas (tais como criança e adolescente, saúde e educação) já consagradas. Tal fator torna imperativo o desenvolvimento de estudos que aumentem o conhecimento sobre participação social no âmbito ambiental tal qual em outras áreas mais consolidadas como educação e saúde.

A discussão em relação ao desenho institucional do conselho gestor de unidades de conservação da natureza, ainda se apresenta incipiente. Os trabalhos especializados no objeto deste estudo se debruçam em relação aos fatores exógenos à IP, ou seja, tem foco na formação da estrutura de conselhos de unidades de conservação da natureza, no engajamento e maximização da participação individual dos conselheiros e no contexto sociopolítico na qual está inserida a UC (ICMBIO, 2016; WWF-BRASIL 2013; PALMIERI & VERÍSSIMO, 2009; MMA 2004).

Nesta ordem, o esforço inicial de construção de um modelo de mensuração de um índice de desenvolvimento institucional participativo de conselhos de unidades de conservação se torna um passo além aos importantes estudos publicados na área. Além deste estudo possibilitar a verificação do grau de representação, democracia e institucionalização do conselho, ele também dá subsídios para a análise dos pontos necessários a melhorias e alcance de patamares maiores, bem como permite – com o Índice de Desenvolvimento Institucional Participativo – um comparativo entre conselhos como forma de melhoria no controle, acompanhamento e tomada de decisão dos órgãos gestores ambientais.

É importante ressaltar que, como toda opção metodológica, este estudo tem suas vantagens e seus limites. A escolha dos documentos a serem analisados facilita e dá agilidade a implantação do modelo, porém limita uma análise qualitativa das discussões e deliberações ou efetivo cumprimento das regras propostas. Outra limitação é a análise de apenas fatores endógenos, deixando a cargo de outros estudos a análise sistemática e passível de comparação do ambiente que circunda o conselho e seus conselheiros tais como a forma de organização da sociedade civil local, a vontade política de implementar desenhos participativos naquela região, a capacidade administrativa e fiscal dos municípios e às características das políticas públicas.

O passo seguinte a este estudo seria a efetivação do modelo proposto em conselhos sob gestão de um ou mais órgãos executivos do setor público. Tal efetivação colocaria o modelo em contato com um grau de diversidade etnográfica alto no qual surgiriam, indubitavelmente, sugestões e melhorias tanto nas variáveis, nas suas explicações e/ou na métrica do Índice de Desenvolvimento Institucional proposto.

O estudo aqui apresentado propõe uma métrica e um modelo de avaliação – com base na literatura – de forma a quantificar graus de institucionalização, democratização e participação de cada conselho de unidade de conservação da natureza, respondendo assim uma das perguntas que nortearam o trabalho.

A utilização deste modelo para saber se o desenho institucional dos conselhos consultivos das unidades de conservação da natureza favorece o ambiente participativo e deliberativo só será possível, no entanto, com a implementação do modelo.

Este estudo cumpriu seus objetivos de avaliar os modelos que mensuram e classificam os desenhos institucionais de instituições participativas disponíveis na literatura, buscando um modelo adaptado aos conselhos de unidades de conservação. Infere-se também que os modelos de análise do desenho organizacional de conselhos

em geral são importantes e um significativo avanço no estudo deste tema, porém necessitam de adequações para realidades mais específicas.

Como próximos passos a este estudo, espera-se aplica-lo em diferentes esferas de gestão a fim de avaliar e comparar os diferentes graus de conselhos de unidades de conservação aqui apresentados.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cícero. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: 34, 2004. p. 157-169.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático**. *Opin. Publica*, Campinas, v. 14, n. 1. 2008. p. 43-64. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14/04/2015.

AVRITZER, Leonardo. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington, D.C., Baltimore: Woodrow Wilson Center, Johns Hopkins University, 2009.

BOHMAN, James. **Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy**. London, England: The MIT, Cambridge, Massachusetts, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo; Mazoni, Rafael. Políticas Urbano-Ambientais e de Habitação Social no Brasil: Regulação, Marcos Legais e Relações Intergovernamentais. In. AGUILAR, Alejandro A. P.(org) **Federalismo y relaciones intergubernamentales en dos estados federales**. Los casos de México y Brasil, 2016 (prelo).

CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. **Descentralização e financiamento dos municípios no Brasil**. Faces: Revista de Administração, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, p. 87-104, 2010. Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/87>>. Acesso em: 19/04/2016.

CNUC, Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. **Tabela consolidada das Unidades de Conservação**. Disponível em: <www.mma.gov.br/cadastro_uc>. Acesso em: 11 fev. 2016.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: Dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7. 372 p.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In: Dagnino, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert. **On democracy**. New Haven: Yale University, 2000.

FARIA, Claudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

FARIA, Claudia Feres. RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

FARIA, Claudia Feres. RIBEIRO, Uriella Coelho. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **O direito de antena em face do direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2000.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erick O. **Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance**. London: Verso. 2003.

FUNG, Archon. **Empowered participation: reinventing urban democracy**. Princeton: Princeton University Press. 2004.

GONÇALVES, Rosana Beatriz; BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. **A Participação Social e o Decreto N. 8.243 De 23 de Maio de 2014: O Que Há de Novo?** In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 6, 2014, Belo Horizonte: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, 2014. 16 p.

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. **Why deliberative democracy?** Princeton and Oxford: Princeton University, 2004.

HABERMAS, Jurgen. Popular sovereignty as procedure. In: BOHMAN, James; REHG, William. (Ed.). **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Cambridge: MIT, 1997. p. 35-65.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **MUNIC 2012**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/defaulttabzip_xls.shtm> Acesso em: 11 fev. 2016.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais: um guia para gestores e conselheiros**. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/publicacoes/guia-conselhos-2014.pdf>> Acesso em: 11 fev. 2016.

ICMBIO, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Conselhos Criados e Renovados**. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/>>

stories/imgs-unidades-coservacao/conselhos_criados_renovados_site_do_ICMBio.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2016.

IEF, Instituto Estadual de Florestas. **Dados Informais GEUC**. Disponível em: <<http://www.ief.mg.gov.br/areas-protegidas/areas-protegidas-estaduais>> Acesso em: 11 fev. 2016.

LAVALLE, Adrián Gurza; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Revista Lua Nova, São Paulo. 2006. v. 67, p. 49-103.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza et al. **Conselhos Nacionais: Elementos Constitutivos para sua Institucionalização**. Textos para discussão. Ipea, Brasília, n. 1951. 2014. 24 p.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação**. Lua Nova, Rio de Janeiro. 2007. n. 70, p. 139-170.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **O Sistema Único de Saúde, 20 anos: balanço e perspectivas**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 25, n. 7, p. 1620-1625, ; July 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2009000700021&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 abr. 2016.

MINGOTI, Sueli Aparecida. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2005.

MMA. **Áreas protegidas do Brasil**. gestão Participativa do SNUC. Brasília, 2004. v. 2.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. **Unidades de Conservação**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao>>. Acesso em: 11 fev. 2015.

PALMIERI, Roberto; VERÍSSIMO, Adalberto. **Conselhos de Unidades de Conservação: Guia sobre sua criação e seu funcionamento**. Belém/São Paulo: Imazon e Imaflora. 2009.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexandre. **Participação social como método de governo? Um mapeamento das "Interfaces Socioestatais" nos Programas Federais**. IPEA, Rio de Janeiro. 2012.

RIBEIRO, Karla Oddone. **Ação coletiva, conselho consultivo e gestão: um estudo na Área de Proteção Ambiental Serra da Mantiqueira**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Lavras. Minas Gerais, 2005.

TATAGIBA, Luciana. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 323-370.

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade In: CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (Org.) **Conselhos gestores de políticas públicas** São Paulo: Polis, 2000. 144 p.

WARREN, M. E. **Democracy and association**. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001.

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. Brasília : WWFBrasil, 2013. 62 p.

YOUNG, Iris Marion. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University, 2000.

YOUNG, Iris Marion. **Representação política, identidade e minorias**. Lua Nova, São Paulo, 2006. n. 67,p. 139-190.