

Sobre bons e maus conselhos

Categories : [Colunistas Convidados](#)

Ao final da leitura deste artigo provavelmente serei acusado por alguns de anti-democrático, e talvez de ditatorial. Provavelmente também dirão que nada sei sobre a importância da representatividade popular dos movimentos de base, duramente conquistada neste país. Talvez seja até acusado de querer cercear a representatividade de algum grupo tradicional específico. Aos que por ventura pensarem em me acusar, já vos adianto: o foco do artigo definitivamente não é esse.

Li recentemente uma notícia sobre a formação do Conselho Gestor da Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, no Amazonas. A nota dizia que a formação do Conselho buscava formalizar a gestão participativa nesta importante UC da Amazônia. Até aí tudo bem. O que me chamou a atenção foi a quantidade de assentos do conselho: 25. Por alguns minutos pensei na difícil tarefa que o gestor da unidade terá em administrar um conselho formado por tantos membros. Os desafios passarão desde encontrar datas que contemplem a participação de todos, passando pela logística necessária para as reuniões, pela necessidade de esclarecimento e nivelamento dos participantes sobre os assuntos a serem tratados, pela manutenção da motivação e participação, e até pela mediação de possíveis conflitos entre diferentes interesses e pontos de vista. Sem dúvida será um trabalho a mais para a equipe da UC.

A formação do conselho de Mamirauá me deixou curioso e resolvi comparar o tamanho dos conselhos de algumas UCs brasileiras com os conselhos de outras entidades, desde ONGs ambientalistas, até bancos, empresas e fundações também brasileiras. No grupo composto por entidades que não eram UCs tive o cuidado de procurar pelos conselhos cujas descrições mais se assemelhassem àquelas de um conselho consultivo. Encontrei diferentes designações para este tipo de conselho (gestor, administrativo, curador, orientador e diretor), mas de forma geral, todos tinham a mesma função: eram órgãos de aconselhamento para a administração e direção de suas respectivas entidades.

Pesquisei o número de assentos existentes nos conselhos de 40 entidades, sendo quatro fundações privadas, dois bancos privados, um banco público, três grandes grupos do ramo de alimentação, sete ONGs ambientalistas, uma ONG para o consumo consciente, uma grande mineradora, um grupo do setor editorial, nove UCs de uso sustentável, e 11 UCs de proteção integral (veja tabela ao final do texto). A escolha foi baseada na facilidade de acesso às informações disponíveis na internet.

A comparação destes números é bastante interessante. Para as UCs, o número de assentos variou entre 12 e 33, com média de 26,6 assentos por conselho. Para o grupo não-UC, variou entre 5 e 23, com média de 11,3 assentos por conselho. Ou seja, em média, os conselhos consultivos das UCs brasileiras tem mais que o dobro de assentos que os conselhos similares de

entidades de outros ramos.

Alguém poderia de cara já afirmar que isso é positivo, pois os conselhos das UCs são mais representativos e democráticos. Podem até ser. Mas seriam estes conselhos maiores mais atuantes? Como é a participação dos conselheiros em conselhos com muitos assentos?

Informações da mesma busca na internet podem nos dar uma ideia do quorum de alguns conselhos de UCs. Na Floresta Nacional do Tapajós, nos oito anos de existência de seu Conselho Consultivo (25 assentos) foram realizadas 30 reuniões, com um quorum médio de aproximadamente 58%. Já no Parque Nacional das Emas, a análise de 20 atas de reuniões do seu conselho entre 2003 e 2008, indica que o quorum nunca ultrapassou os 63%, com média de 49%. Para esta UC há ainda um dado interessante: a média de quorum caiu quando o número de assentos no conselho subiu. Em 2003, seu conselho tinha 22 assentos e uma média de quorum de 55,8%. Entre 2005 e 2006, o número de assentos subiu para 25 e a média de quorum desceu para 47,1%. Entre 2007 e 2008 uma nova subida no número de assentos, para 29, e uma nova queda de quorum, para 43,8%. Uma análise com o quorum de entidades com conselhos menores seria bastante interessante, mas infelizmente não encontrei estas informações. Se alguém tiver esta informação, por favor disponibilize-a.

O conselho consultivo de uma UC é um espaço de participação da sociedade, que pode influir na tomada de decisões para auxiliar o chefe da unidade no tratamento dos conflitos envolvendo a UC. O texto da Lei 9985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) menciona que todas as unidades de conservação deverão dispor de conselhos consultivos, presididos pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, quando for o caso. Mas em nenhum momento ele indica o tamanho deste conselho.

De acordo com o art. 20 do Decreto IBAMA 4.340/2002, são competências do conselho consultivo: elaborar o seu regimento interno; acompanhar na elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da UC, garantindo seu caráter participativo; buscar a integração da UC com as demais áreas protegidas e com o seu entorno; esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade; avaliar o orçamento e o relatório financeiro anual em relação aos objetivos da UC; manifestar-se sobre potenciais causadores de impacto na UC e seu entorno; propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso.

De maneira geral, a formação de um conselho consultivo para uma UC passa por três fases: a identificação dos atores governamentais e da sociedade civil que estejam de alguma forma relacionados com a UC, a mobilização destes atores, e a formação dos conselhos consultivos propriamente ditos. Desde que sejam entidades e não pessoas físicas, não existem critérios específicos para a determinação de quem pode ou não se candidatar a participar do conselho. A avaliação sobre a pertinência ou não da participação dos candidatos é em geral realizada pelo

órgão gestor da UC.

Portanto, pode-se dizer que o tamanho de um conselho consultivo de uma UC será determinado por uma combinação de identificação e mobilização de atores e pela avaliação – talvez subjetiva – da pertinência da participação das entidades por parte do órgão gestor da unidade. Havendo muitos candidatos aptos pode-se fazer uma eleição, mas novamente não existem critérios específicos sobre o número de assentos para o conselho.

Na prática, é comum que cada município abrangido por uma UC tenha um assento no seu conselho. Dependendo da localização geográfica da UC, isto pode inflar automaticamente o tamanho do conselho. E com uma certa frequência as sedes de alguns dos municípios estão distantes ou mesmo inacessíveis da sede da gerência da UC – fato muito comum na Amazônia, por exemplo. Como resultado, frequentemente o representante daquele município comparece na assembleia de posse e nunca mais dá as caras pela dificuldade ou real impossibilidade de comparecer às reuniões. Em situações assim os municípios não poderiam ser representados por um conselheiro único, cabendo a este a interlocução com seus colegas similares?

Critério semelhante poderia ser adotado no caso das associações de moradores, muito comuns nas UCs de uso sustentável. Ao invés de cada associação ter o seu representante no conselho, as categorias “moradores” ou “extrativistas” não poderiam ter um representante único ou em número mais realista? Acho que neste momento há um receio muito grande por parte de quem escolhe o conselho de que ao vetar ou reduzir o número de participantes seja acusado de anti-democrático.

Definitivamente não sou contra os conselhos. Acho extremamente importante que as UCs os tenham, que estes sejam representativos, democráticos, atuantes e eficientes. É verdade que a participação eficiente e ativa do conselho pode não ter relação nenhuma com seu número de assentos. Ela depende muito mais da motivação e do engajamento dos conselheiros e de quem gerencia o conselho. Mas precisamos reconhecer que as chances de ausência, desinteresse e desistência em um conselho com muitos assentos é maior do que em um conselho mais enxuto.

É possível que no momento de composição de um conselho de uma UC pensamentos do tipo “muitos seremos mais fortes” possam prevalecer. Mas precisamos reconhecer também que a administração de grupos maiores é efetivamente mais complicada. Assim, ao ampliar demasiadamente o número de assentos de um conselho consultivo de uma UC, não estariam seus gestores dando um tiro no próprio pé? As unidades de conservação brasileiras já tem problemas de sobra e a administração de seus conselhos consultivos não deveria se tornar mais um deles.

Teriam as entidades com conselhos mais enxutos algumas lições a ensinar para as UCs brasileiras no que diz respeito ao tamanho ótimo de seus conselhos consultivos? Provavelmente sim, afinal investem bastante em processos de governança, tem planos de gestão constantemente

avaliados, e estabelecem e acompanham objetivos e metas frequentemente, por exemplo. Eles já devem ter aprendido alguma coisa sobre o tamanho ideal e o verdadeiro papel de um conselho.

Entretanto, termino com uma constatação no mínimo incoerente: algumas das entidades ambientalistas que estão diretamente envolvidas com os processos de suporte à criação e implementação de UCs no Brasil têm conselhos bastante enxutos, mas parecem não transmitir esta lição para as UCs que apóiam e que estão criando os seus próprios conselhos. Isso, ao meu ver, é um mau conselho.

**Enrico Bernard é biólogo e trabalha há 13 anos com ecologia da floresta amazônica.*

Saiba mais:

[Clique aqui para detalhes sobre as organizações pesquisadas.](#)