



## O papel das unidades de conservação de Ananindeua-PA para a governança municipal

### The role of protected areas in Ananindeua-PA for municipal governance

*Fernanda Gabrielle Filiphina Paixão dos Santos* – Doutoranda em Desenvolvimento Socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: fernandagfpsantos@gmail.com

*Lígia Tereziinha Lopes Simonian* – Doutora em Antropologia pela Universidade da Cidade de Nova Iorque (CUNY). Professora do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: simonianl@gmail.com

*Rodolpho Zabłuth Bastos* – Doutor em Geopolítica pelo Instituto Francês de Geopolítica (IFG/Paris 8). Professor do Núcleo de Meio Ambiente (NUMA) da Universidade Federal do Pará (UFPA). Professor visitante da Université Paris 13. E-mail: rodolpho.bastos@gmail.com

#### Resumo

Objetivo da pesquisa é demonstrar o papel das unidades de conservação localizadas em Ananindeua para a governança no município. Existem cinco unidades de conservação, três de gestão estadual e duas de gestão municipal. Unidades de gestão estadual envolvem outros municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB) e demonstram ter estrutura para ações participativas da comunidade, agregando instâncias estatais e sociedade civil. Mesmo existindo estrutura observa-se a falta de continuidade das representações sociais nas reuniões dos conselhos e um domínio de representantes do município de Belém - maior cidade da RMB. Já unidades de gestão municipal não apresentam estrutura de articulação social dentro do município. Conclui-se que o papel das UC de Ananindeua é importante para viabilizar a sustentabilidade do ecossistema local, mas não possibilitam a negociação de interesses do município e atores sociais locais, especialmente de gestão municipal. Abordagem da pesquisa qualitativa descritiva, a partir de pesquisas bibliográfica e documental.

#### Palavras-chave

Governança. Amazônia. Unidades de Conservação. Ananindeua-PA. Conselho gestor.

#### Abstract

The objective of this article is to demonstrate the role of conservation units located in Ananindeua for governance in the municipality. There are five conservation units, being that three are under state management and two others under municipal management. State management units involve other municipalities in the Metropolitan Region of Belem and demonstrate that they have a structure for community participatory actions, bringing together state bodies and civil society. There is a lack of continuity in social representations in board meetings and a domain of representatives from the municipality of Belém. Municipal management units do not have a social articulation structure within the municipality. The role of Ananindeua conservation units is important to enable the sustainability of the local ecosystem, but they do not allow negotiation of city interests and local social actors. The approach follows the descriptive qualitative research, based on bibliographical and documentary research, and interviews.

#### Keywords

Governance. The Amazon. Conservation Units. Ananindeua-PA. Management

## INTRODUÇÃO

Devido à crescente complexidade da vida social, a direção política e a gestão governamental reduzem a possibilidade de governos atuarem de modo centralizado (GRIN; ABRUCIO, 2019). No Brasil, após a Constituição de 1988, municípios adquiriram autonomia administrativa, tornando-se Unidades Federadas. Corralo (2014) explica que a autonomia dos municípios brasileiros possui cinco características: auto-organizatória, política, financeira, legislativa e administrativa.

Autonomia auto-organizatória decorre da elaboração de Lei Orgânica Municipal, normas, etc. Autonomia política refere-se ao poder dos munícipes de eleger governantes. Já autonomia financeira é a capacidade de criar e aplicar tributos locais nos interesses do município. A legislativa refere-se à elaboração do sistema normativo local, tendo munícipes como membros das câmaras municipais. Por fim, a administrativa, que denota organização e funcionalidade das atividades administrativas locais (CORRALO, 2014). É a autonomia que possibilita elaborar meios participativos para os munícipes.

No caso de unidades de conservação (UC), como *loci* da análise, fica bem evidente a existência de elementos que permitem a participação dos atores locais por meio dos conselhos gestores, que podem ser consultivos ou deliberativos. De acordo com Castro (2009), os conselhos gestores são formados por membros que têm poder de voz, orientação e opinião, e devem trazer para o conselho os interesses e conhecimentos locais e/ou do grupo que representam. Cabe destacar que UC são territórios de proteção garantida por lei, com regime especial de administração e objetiva a conservação dos recursos naturais e da biodiversidade existentes no seu interior.

É possível identificar dificuldades para a consolidação da atuação dos atores em esfera local. A falta ou limitação de comunicação entre os agentes públicos e as comunidades, impede a compreensão dos interesses locais. Na Amazônia, os espaços onde ocorrem as reuniões dos conselhos podem ser um problema, já que os territórios possuem logística diversificada. Em geral, os membros de conselhos gestores de UC não recebem remuneração, o que pode inibir a participação de representantes em vulnerabilidade econômica e/ou de comunidades carentes.

Como delimitação de pesquisa foram observadas unidades de conservação (UC) localizadas em Ananindeua-PA, na Região Metropolitana de Belém (RMB), que é exemplo de desenvolvimento urbano desorganizado na Amazônia.

Formada por sete municípios,<sup>1</sup> no extremo oriente da Amazônia Legal, a RMB tem Belém como cidade primaz (CARMO; COSTA, 2017). Ananindeua<sup>2</sup> vive, segundo Freitas, Almeida e Pereira (2014), um processo de conurbação com a capital, sendo cidade dormitório com atividades profissionais, de estudos e de lazer ocorrendo prioritariamente fora da área do município.

O objetivo geral da pesquisa é demonstrar o papel das UC localizadas em Ananindeua para a governança no município. Portanto, pretende-se identificar a participação dos atores sociais de Ananindeua nas UC localizadas no município e descrever as práticas adotadas pelos conselhos destas UC por meio das publicações ativas de transparência. Para isso, serão objeto de análise cinco unidades de conservação, duas de gestão municipal, localizadas exclusivamente em Ananindeua; e três de gestão estadual, que também estão localizadas em outros municípios. O artigo é dividido em seis itens: introdução, metodologia, referencial teórico, unidades de conservação, resultados e conclusões.

## 1 METODOLOGIA

Abordagem é qualitativa e o objetivo descritivo. Marconi e Lakatos (2017) e Simonian (2006) explicam que a metodologia qualitativa pressupõe análise e interpretação de aspectos mais profundos da complexidade do comportamento humano, inclusive das populações tradicionais. A pesquisa descreve o papel das UC localizadas em Ananindeua para práticas de governança municipal, tratando-se de análise sobre a estrutura disponível no município para participação da sociedade. Com relação aos instrumentos de coleta de dados foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Como fonte primária, técnica de pesquisa documental, foram analisadas atas de reunião de conselhos consultivos e regimentos internos, documentos disponíveis no sítio eletrônico do IDEFLOR-Bio.

O recorte temporal utilizado para a análise das atas de reunião dos conselhos gestores foi do período de 2017-2020, sendo realizada consulta no sítio eletrônico até fevereiro/2021, quando finalizou a produção do presente artigo. Além das fontes documentais, foi realizada entrevista com o diretor geral da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ananindeua à época da criação das UC municipais. Já na fonte secundária, técnica de pesquisa bibliográfica, foi realizada a leitura e análise de artigos científicos e livros. Conforme Gil (2019), a pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado, como artigos científicos, livros, teses, dissertações, anais de eventos etc.

<sup>1</sup> Ananindeua, Belém, Benevides, Castanhal, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Izabel do Pará, Lei complementar N° 076/2011.

<sup>2</sup> Possui 540.410 habitantes (IBGE, 2021).

## 2 GOVERNANÇA MUNICIPAL E AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO COMO ESTRUTURA PARA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Segundo Silva e Seibert (2015), o surgimento da expressão governança ocorreu no início dos anos 1980, em corporações empresariais, empregando bases teóricas da Teoria da Agência e a Teoria dos Custos de Transação. Carbonell, Alcazar e Gardey (2017) explicam que a Teoria da Agência estuda o desenvolvimento das relações internas e dos contratos formais e informais que dela resultam. Para Sarto e Almeida (2015), a Teoria dos Custos de Transação está na noção de incerteza nas relações contratuais entre agentes, ambiente econômico e comportamento das partes. Atrelado aos dois conceitos, Brandão (2008) explica que governança corresponde às relações entre agentes envolvidos, ambientes de negociação e papéis desempenhados por estes agentes. Assim, entidades que apresentem compartilhamento de poder têm governança estabelecida. No entanto, o conceito vem sendo complementado com termos específicos, como governança pública, ambiental e municipal.

No entendimento de Santos (2019), governança pública refere-se às estruturas formais e informais que viabilizam negociação de interesses entre Estado e atores sociais, priorizando o coletivo. Para Cunha e Bastos (2017), se o processo decisório participativo inclui recursos naturais, trata-se de governança ambiental. Já a governança municipal está relacionada com o espaço do município, podendo haver grupos de gestão local (GRIN; ABRUCIO, 2019). Segundo Corralo (2014), o município é indutor do desenvolvimento sustentável, da justiça social e intervenção das práticas econômicas.

Corralo (2014) argumenta que a governança municipal requer a articulação mínima de quatro dimensões que devem estar presentes num apoio mútuo: Estado de Direito, transparência, *accountability* e democracia participativa. Ou seja, a governança municipal pode ser compreendida como o processo de articulação das instituições públicas municipais com diferentes atores, como a sociedade civil, comunidade, órgãos estaduais e federais e empresas privadas. Portanto, a governança municipal atrela-se ao processo multiparticipativo no governo local. Araújo e Simonian (2016) revelam que a governança nas ações públicas acerca do meio ambiente tem como referência a participação dos atores e instituições sociais governamentais e não governamentais.

Conselhos municipais, orçamento participativo e conferências de políticas públicas são instâncias de debate entre diversos atores, espaços híbridos de deliberação da ação pública (SILVA; BRASIL, 2008). Os conselhos gestores das

UC são espaços deliberativos e/ou consultivos que possibilitam negociação entre atores e governo local. Grin e Abrucio (2019) explicam que o município sozinho não consegue aproveitar todas as potencialidades locais sem incluir outros atores.

As UC brasileiras são regulamentadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), por meio da Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000. São classificadas como espaços territoriais com características naturais relevantes, que têm como função assegurar a representatividade de amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território e das águas jurisdicionais brasileiras (BRASIL, 2004). Estes espaços visam a preservação do patrimônio biológico existente, divididos em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável, diferenciadas pela maneira que os recursos naturais são utilizados.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2019a) a primeira refere-se ao uso indireto dos recursos naturais, como recreação em contato com a natureza, turismo ecológico, pesquisa científica e educação ambiental. São categorias de proteção integral: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio de vida silvestre. Já a segunda visa conciliar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais. São categorias de uso sustentável: área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável, reserva extrativista, área de proteção ambiental e reserva particular do patrimônio natural.

O SNUC propõe avanços nas legislações anteriores sobre áreas protegidas no Brasil (MMA, 2015), principalmente por incorporar a participação popular na criação, implantação e gestão dessas áreas e ao legitimar a presença das populações tradicionais ou locais em áreas de preservação. Naturalmente, as UC deveriam estimular a participação da sociedade nas decisões tomadas no seu interior, especialmente a estrutura organizacional, como o conselho gestor para as UC. A motivação para criação de UC pode ocorrer de duas maneiras, por pleito social ou por intervenção governamental.

Para pensar em mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa é necessário trazer as pessoas para a esfera pública (BAQUERO; BAQUERO, 2007; SIMONIAN, 2018). Neste debate, de acordo com Daniel Cefai (2017), a noção de arena pública refere-se a um espaço de confrontação entre diferentes posições a respeito de um problema público comum, visando interpretá-lo e estabilizá-lo. No Brasil, a consolidação de espaços públicos participativos não é algo simples, mas a existência deles já se constitui como avanço democrático (JACOBI, 2003). No caso das UC, os conselhos consultivos e deliberativos são instrumentos importantes.

Nesta direção, Simonian (2018) traz para debate a relação entre as categorias “políticas públicas” e “participação social”, a partir das experiências permeadas pela resistência de extrativistas, agroextrativistas, indígenas e ribeirinhos amazônidas, envolvendo, principalmente, as reservas extrativistas (RESEX). Depois de explicitar a “vulnerabilidade extrema” dessas populações e das áreas que ocupavam, em especial a partir da invasão de terras e destruição da floresta pelo poder do capital, nos anos 1980 e 1990, a autora discute possibilidades de superação. Dentre as referidas, são ressaltadas a necessidade de fortalecer sindicatos, associações e cooperativas, assim como garantir educação de qualidade e a profissionalização entre as crianças, a juventude e mesmo os adultos.

Já Baquero e Baquero (2007) esclarecem que países latino-americanos apresentam processo acelerado de desagregação da vida social, pois os recursos econômicos para satisfazer demandas materiais básicas da sociedade são insuficientes. Ocorre também a aplicação errada dos recursos disponíveis, não levando em consideração a realidade local. Assim, o desnível entre força social e o poder público prejudica o debate entre atores, pois limita os indivíduos nos processos democráticos. A Amazônia brasileira, como parte da América Latina, sofre destas características.

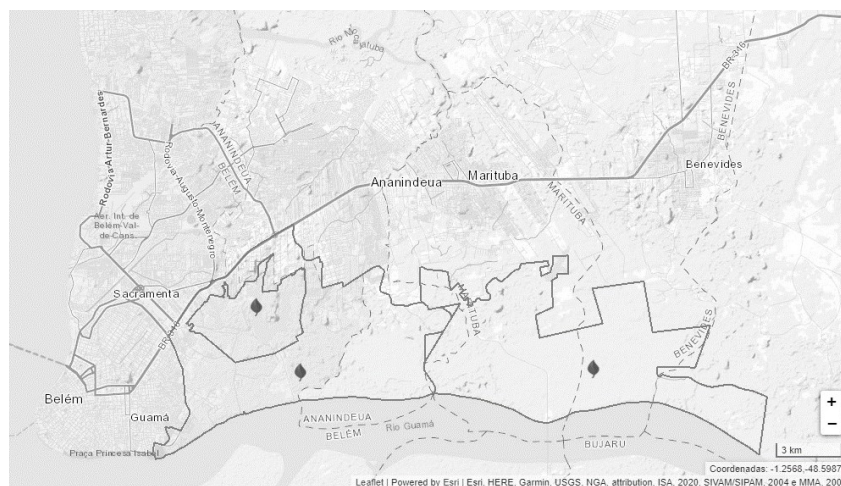
Ortega y Gasset (2007) entende que as limitações indicam: pensamento comum ou genérico; medo; violência na resolução de problemas; falta de conhecimento aprofundado sobre assuntos do setor público; teocentrismo como base para explicação; valorização da comunicação de massa. Obstáculos que propiciam atuação de grupos oportunistas, cooptando cidadãos para seus interesses.

Assim, mecanismos que possibilitem melhor compreensão do cidadão sobre assuntos públicos e dissolvam estruturas de cooptação nos municípios ampliam a participação social, permitindo maior diálogo entre diferentes interesses. Neste ponto, cabe destacar que “quem pode estruturar e viabilizar a participação social é o Estado, que é uma ordem técnica - pública e de administração” (ORTEGA Y GASSET, 2007, p. 153), mas deve ser estimulado pelos cidadãos. Por isso, conselhos consultivos e/ou deliberativos são espaços que possibilitam o diálogo entre atores a respeito da UC.

### **3 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DE ANANINDEUA**

Ananindeua possui em seu território cinco unidades de conservação (UC). Três de gestão estadual: Área de Proteção Ambiental Metropolitana de Belém, Refúgio de Vida Silvestre Metrôpole da Amazonia e Parque Estadual do Utinga (Figura 1). Duas são de gestão municipal: Parque Ambiental Antônio Danúbio Lourenço de Souza e Museu Parque do Seringal.

Figura 1 – Mapa das UC de gestão estadual



Fonte: ISA (2020).

### 3.1 ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL METROPOLITANA DE BELÉM – APA BELÉM

Criada por meio do Decreto Estadual Nº 1.551/1993, possui área territorial de 7.457,50 ha, sendo 59,49% em Belém e 40,51% em Ananindeua (IDEFLOR-BIO, 2020a). Segundo Cabral (2014), a origem da APA Belém tem relação com às mudanças espaciais no entorno das bacias hidrográficas dos lagos Bolonha e Água Preta e do rio Aurá, nas décadas de 1980 e 1990, intensificando a aplicação de medidas de proteção e conservação para o ambiente dos lagos pelo governo estadual.

Por ser área de uso sustentável, é permitido o uso dos recursos naturais, desde que existam práticas sustentáveis. Segundo o IDEFLOR-Bio (2020b), a UC desenvolve atividades de ensino acadêmico e pesquisa<sup>3</sup>, serviços institucionais<sup>4</sup> e abastecimento alimentar (CEASA), lazer e esportes<sup>5</sup> e valorização cultural<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> UFPA; UFRA; Museu Paraense Emílio Goeldi; IFPA; Colégio Militar de Belém; EMBRAPA; e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

<sup>4</sup> Sede do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará; da Companhia de Saneamento do Pará; a Secretaria Municipal de Saneamento de Belém; a Superintendência Regional no Pará da Polícia Federal; o Hospital da Aeronáutica; Superintendência Federal de Agricultura no Pará; e Superintendência Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

<sup>5</sup> O Clube de Futebol da Tuna Luso Brasileiro; o Centro de Treinamento Raul Aguilera Paysandu S.C.; o Clube Assembleia Paraense; a Sede da Associação dos Servidores da Delegacia Federal de Agricultura no Pará; e a Cidade Folia Complexo de Shows.

<sup>6</sup> Localização do Sítio Histórico do Engenho do Murutuçu.

No entanto, Cabral (2014) destaca que a APA ainda não efetivou uma rede de articulação de atores sociais com o objetivo de um projeto sustentável comum. Órgãos gestores da UC e moradores precisam avançar na busca de uma administração democrática e participativa.

Em consulta ao sítio eletrônico do IDEFLOR-Bio (2020b), verificou-se que a primeira assembleia do conselho gestor ocorreu em 28/09/2017. A portaria de criação do conselho gestor da APA foi publicada em 19/12/2017, composta por nove assentos para a administração pública e nove para a sociedade civil. Os assentos da administração pública são ocupados por representantes do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLOR-Bio), Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém (CODEM), Defensoria Pública do Estado do Pará, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG), Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), Secretaria Municipal de Meio Ambiente-Ananindeua (SEMA) e Secretaria Municipal de Meio Ambiente-Belém (SEMMA).

A sociedade civil é representada por: Associação de Moradores e Produtores Rurais Quilombolas de Abacatal/Aurá; Associação Amigos da Floresta Amazônica (ASFLOA); Associação de Educação, Cultura, Proteção e Defesa do Consumidor (ADECAM); Associação Argonautas Ambientalistas da Amazônia; Associação de Moradores dos Conjuntos Verdejantes I, II, III; Instituto Cultural Comunitário Sucuritiba; Organização não Governamental Noolhar; Organização não Governamental Namazônia; Organização não Governamental Ambientalistas Anani e Rede Paraense de Educação Ambiental (REDEPEA).

Após nomeação do conselho gestor foram realizadas seis reuniões ordinárias e uma extraordinária, em 2018 e 2019. Em 2020, não houve publicação de atas<sup>7</sup>. Destaca-se que no exercício de 2020 houve proibição de toda e qualquer reunião presencial (pública ou privada) inclusive de pessoas da mesma família que não coabitem, independentemente do número de pessoas, em virtude da pandemia da COVID-19. No estado do Pará, inicialmente estas restrições ocorreram por meio do Decreto Estadual N° 609, de 16 de abril de 2020, e em seguida pelo projeto Retomapará, criado a partir do Decreto Estadual N° 800, de 3 de maio de 2020.

---

<sup>7</sup> Até a finalização do artigo em 15/02/2021



Quadro 01 – Quantitativo de conselheiros por reuniões do conselho gestor APA Belém

Reunião	Quantitativo de conselheiros
1ª Assembleia Geral de formação de conselho gestor – 28/09/2017	Estavam presentes na assembleia representantes do IDEFLOR-Bio, Codem, Celpa, SEMMA-Belém, Associação dos Moradores dos Conjuntos Verdejantes I-II-II, ONG Argonautas, ADECAM, MPEG, ONG Namazônia, NAEA/UFPA, ONG Namazônia, SEMA-Ananindeua, EMATER, CELPA, ONG Noolhar, Associação do Quilombo do Abacatal, Defensoria Pública do Estado do Pará, REDEPEA.
1ª Reunião Ordinária de 2018 – 03/05/2018	Os conselheiros que assinaram a ATA: IDEFLOR-Bio EMATER, NAEA/UFPA, ASFLORA, ONG Noolhar. Cabe mencionar que no conteúdo da ATA informa a participação dos membros da Defensoria Pública do Pará e da ONG Namazônia, mas não constam assinaturas.
1ª Reunião Extraordinária de 2018 – 15/05/2018	Os conselheiros que assinaram a ATA: IDEFLOR-Bio, EMATER, NAEA/UFPA, ASFLORA, ONG Noolhar. No entanto, a ATA menciona a presença também da Defensoria Pública, EMBRAPA, SEMA-Ananindeua, ONG Namazônia e uma convidada da Defensoria Pública do Pará
2ª Reunião Ordinária de 2018 – 20/11/2018	Não constam assinaturas, porém pelo conteúdo da ATA é possível identificar os representantes de IDEFLOR-Bio e NAEA/UFPA
1ª Reunião Ordinária de 2019 – 25/04/2019	A ATA possui três assinaturas sem identificação precisa, porém no corpo do texto foi registrada presença dos conselheiros representantes do IDEFLOR-Bio, Museu Emilio Goeldi, ASFLORA, ONG Namazônia e CODEM. Além de cinco convidados, todos técnicos do IDEFLOR-Bio.
2ª Reunião Ordinária de 2019 – 31/10/2019	Foi registrada presença dos conselheiros representantes do IDEFLOR-Bio, EMBRAPA, ONG Namazônia, EMATER-PA, Museu Emilio Goeldi, REDEPEA, ADECAM e CODEM.
3ª Reunião Ordinária de 2019 – 03/12/2019	Não constam assinaturas, porém são mencionadas em ATA as presenças dos conselheiros representantes IDEFLOR-Bio, Museu Emilio Goeldi, EMBRAPA, EMATER-PA, ONG Namazônia, SEMMA-Belém, REDEPEA, ADECAM e CODEM.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Das reuniões realizadas é possível identificar baixa participação dos conselheiros, com exceção do representante do IDEFLOR-Bio, que o preside. O regimento interno da APA Belém, estabelece que são vedadas aos conselheiros

deixar de comparecer, sem justificativa aceita, a três assembleias consecutivas ou cinco intercaladas durante o mandato, que tem duração de dois anos permitida a recondução por igual período. O quadro 01 apresenta participação dos conselheiros nas reuniões.

Um ponto tratado na primeira Assembleia do Conselho Gestor foi a recusa de instituições aos convites para participar do conselho consultivo da UC. Além disso, foi questionada a participação da Concessionária de Energia do Pará (CELPA/Equatorial) no conselho. O representante da Secretaria de Meio Ambiente de Ananindeua, secretário municipal, senhor Elival Faustino, compartilhou:

O Sr. Elival Faustino, representante da SEMA/ANANINDEUA, compartilhou uma experiência vivida por ele no Conselho Municipal de Saúde daquele município, onde o Conselho não via com bons olhos a participação de donos de hospitais, afirmou que o referido Conselho só conseguiu avançar quando se entendeu a legislação e quando se começou a fazer diálogo, já que tinham muitas trabalhadas em conjunto para serem solucionadas, portanto, para ele quanto mais diversidade existir melhor (informação verbal)<sup>8</sup>.

A representante do NAEA/UFPA, Profa. Dra. Mirleide Char Bahia, também na assembleia menciona de formação do conselho gestor (2017):

É muito rico o Conselho, porque abre para essas discussões e estamos avançando hoje, pois antigamente os debates eram feitos nos gabinetes, não se chamava a sociedade para debater, temos que avançar e manter nossas marcas, mas o desenvolvimento também é ter nossa cultura e nossa sociedade preservada, mas é preciso termos os debates num fórum como este do Conselho, por que não pode virar guerra, temos que debater e compreender como chegar num acordo num menor impacto e destruição da cidade e da floresta, precisamos pensar como avançar nossas ações em Belém (informação verbal)<sup>9</sup>.

Cabe citar que a pauta sobre a CELPA/Equatorial ocorreu principalmente pelo processo de licenciamento ambiental para o empreendimento próximo à comunidade do Abacatal, localizada dentro da APA. Destaca-se ainda que na reunião do dia 25/04/2019 os técnicos do IDEFLOR-Bio apresentaram as ações operacionais realizadas em 2018 nas UC da região metropolitana de Belém que estão a ela subordinadas. Sobre a APA da Região Metropolitana de Belém foi citado:

<sup>8</sup> Informação verbal fornecida pelo Sr. Elival Faustino, representante da Secretaria de Meio Ambiente de Ananindeua, no dia 28 de setembro de 2017.

<sup>9</sup> Informação verbal fornecida pela Profa. Dra. Mirleide Char Bahia, representante do NAEA/UFPA, no dia 28 de setembro de 2017.

A técnica apresentou as ações do Programa de Uso Público realizadas e explanou sobre a abertura da trilha de longo curso, denominada “Rota do Guarumã”, que possui uma extensão de 30 km, saindo do igarapé Taiassuí, localizada em Benevides, passando pela APA Metropolitana de Belém e termina no Parque Estadual do Utinga (informação verbal)<sup>10</sup>.

O conselho gestor da UC, mesmo atendendo a critérios formais participativos, acaba não sendo instrumento de participação social, pois a ausência dos atores faltosos não é questionada pelo conselho consultivo. Esta posição reforça as dificuldades expostas por Baquero e Baquero (2007) em países latino-americanos, pois quando demandas materiais e sociais básicas são insuficientes, acaba bloqueado o debate entre os atores sociais. Neste caso, as mais prejudicadas são as comunidades quilombolas e ribeirinhas. Estas últimas nem participam do conselho. Com relação ao governo local, é possível identificar a participação pontual em duas reuniões.

### 3.2 REFÚGIO DE VIDA SILVESTRE METRÓPOLE DA AMAZÔNIA

Diferente da APA Metropolitana de Belém, o Refúgio de Vida Silvestre (REVIS) MetrÓpole da Amazônia é uma área de proteção integral (NASCIMENTO *et al.*, 2018). Criado por meio do Decreto Nº 2.211/2010, possui área de 6.367,27 ha, abrange 6,3% da área total de quatro municípios paraenses: Ananindeua, Benevides, Marituba e Santa Isabel do Pará (IDEFOR-BIO, 2020c). Segundo Almeida, Bahia e Nelson (2016), o REVIS MetrÓpole da Amazônia permite o uso público e tem o objetivo de proteger ambientes naturais e garantir condições para a fauna e a flora se reproduzirem.

De acordo com o IDEFLOR-Bio (2020c), o processo histórico desta UC teve início em 1800 com os engenhos de maré, que eram engenhos de cana-de-açúcar movidos pela força das marés. Após 1950, a empresa Pirelli S/A comprou a “Fazenda Oriboca”, popularmente conhecida como “Fazenda da Pirelli”, para extração de látex. Esse período encerra-se com a transformação da antiga plantação de seringa em pastagem, com o nome de “Fazenda Guamá”, encerrando as atividades entre as décadas de 1980 e 1990. Castro *et al.* (2020) esclarecem que cerca de 28 famílias residem na unidade, com atividades voltadas à extração do látex de seringueira, também de urucum, cacau e açaí e a pesca de subsistência.

O objetivo deste REVIS foi minimizar os impactos ambientais causados pelo crescimento populacional da Região Metropolitana de Belém (CASTRO

<sup>10</sup> Informação verbal fornecida por Letícia Freitas, técnica do IDEFLOR-Bio, convidada, no dia 25 de abril de 2019.

*et al.*, 2020). Segundo Almeida, Bahia e Nelson (2016), este REVIS possui características geográficas diferentes dentro da mesma área, inclusive nem todas as comunidades possuem acesso às benfeitorias proporcionadas pelo poder público. De acordo com os autores, as comunidades que têm acesso via BR-316, como a da Vila do Dique (Marituba-PA), desfrutam de benefícios que não chegam às outras populações, como as que moram às margens do rio Guamá e furos e igarapés, como o Taiassuí e Uriboça.

Pesquisas demonstram o potencial turístico pouco explorado da REVIS Metrópole da Amazônia (ALMEIDA; BAHIA; NELSON, 2016; CASTRO *et al.*, 2020; NASCIMENTO *et al.*, 2018), como as trilhas, rota do Guarumã, ruínas do engenho e da igreja, vila do Dique, lago da onça, território quilombola, igarapé e comunidade Taiassuí e outras comunidades (IDEFLOR-BIO, 2020c). Estes atrativos não fomentam a frequência de turistas. Pesquisa de Castro *et al.* (2020) destacam dificuldades existentes para turistas, constatando que as visitas não são regulares devido à falta de atividades contínuas, de estrutura de visitação adequada e de organização de roteiros ao refúgio.

Destaca-se que a UC possui conselho consultivo formado. De acordo com Nascimento *et al.* (2018), a composição do conselho consultivo do REVIS compreende 24 instituições, sendo 11 representantes do poder público e 13 da sociedade civil, representados por seus titulares e suplentes. De acordo com Araújo e Simonian (2016), a constituição do conselho representa a própria gênese do processo de governança em uma unidade de conservação.

Quadro 02 – Quantitativo de conselheiros por reuniões do conselho gestor – REVIS Metrópole da Amazônia

Reunião	Quantitativo de conselheiros
16ª Reunião Ordinária, no dia 30/11/2017, auditório da SEMAS	Conselheiros que assinaram a ata foram os representantes do IDEFLOR-Bio, UFPA, Sema-Ananindeua, Sema-Santa Izabel, Emater, União dos Centros Comunitários de Santa Izabel, Guamá resíduos sólidos, Associação Quilombo do Abacatal, Igreja Evangélica Pentecostal Primitiva. Mesmo não assinando a ata, consta o registro que estiveram presentes na categoria de convidados, representante da ASFLORA e empresa Guamá tratamento Resíduos Sólidos, além de quatro técnicos do IDEFLOR-Bio.
17ª Reunião Ordinária, no dia 10/05/2018, no auditório da sede do IDEFLOR-Bio	Os conselheiros que assinaram a Ata foram os representantes do IDEFLOR-Bio, MPEG e o Instituto Pirelli Sócio Ambiental.

17ª Reunião Ordinária, no dia 10/05/2018, no auditório da sede do IDEFLOR-Bio	Na Ata consta informação que estiveram presentes os conselheiros: SEMA – Santa Izabel, empresa Guamá tratamento Resíduos Sólidos, Associação Quilombo do Abacatal, Igreja Evangélica Pentecostal Primitiva, Terras do Meio, CEPLAC, ICMBio, SEMA-Marituba. Além dos representantes do Instituto Evandro Chagas e do Instituto Ecologia Tropical.
18ª Reunião Ordinária, no dia 28/09/2018, na área da unidade de conservação	Conselheiros que assinaram a Ata foram os representantes do IDEFLOR-Bio, UFRA, UFPA, MPEG, Instituto Pirelli Socioambiental. No entanto, a Ata registra a presença dos conselheiros: Sema-Santa Izabel, Sema-Marituba, Associação Quilombola do Abacatal e empresa Guamá tratamento de resíduos sólidos. Também os convidados do MPEG, Instituto Avaliação, ASFLORA, Sema-Marituba e cinco técnicos do IDEFLOR-Bio.
19ª Reunião Ordinária, no dia 27/11/2018, na sede do IDEFLOR-Bio	Conselheiros que assinaram a Ata foram os representantes do IDEFLOR-Bio, UFRA e MPEG. Mas o registro da Ata informa que também estavam presentes os conselheiros: Instituto Pirelli Socioambiental, UFPA e União de Centros Comunitários de Santa Izabel do Pará. Além dos convidados: Instituto Avaliação, Instituto Ecol. Tropical, CONAN e três técnicos do IDEFLOR-Bio.
20ª Reunião Ordinária, dia 25/04/2019, na sede do IDEFLOR-Bio	Estiveram presentes os conselheiros representantes do IDEFLOR-Bio, CEPLAC, Empresa Guamá Resíduos Sólidos. Também consta como convidado cinco técnicos do IDEFLOR-Bio.
21ª Reunião Ordinária, no dia 30/08/2019, na sede do IDEFLOR-Bio	Os conselheiros que assinaram a Ata foram os representantes do IDEFLOR-Bio, EMATER, UFRA, CEPLAC, MPEG, União dos centros comunitários de Santa Isabel, Instituto de Ecologia Tropical, Comunidades de Vila do Dique e Vila três Marcos, Empresa Guamá Tratamento de Resíduos Sólidos, Associação dos Quilombos do Abacatal, Batalhão de Polícia Ambiental, SEMA-Santa Izabel.
1ª Reunião Extraordinária, no dia 27/09/2019, na sede do IDEFLOR-Bio	Os conselheiros que assinaram a Ata foram os representantes do IDEFLOR-Bio, MPEG, CEPLAC, Instituto Pirelli Socioambiental, União dos centros comunitários de Santa Isabel, Comunidades de Vila Dique e Vila três Marcos e Empresa Guamá Tratamento de Resíduos Sólidos.
22ª Reunião Ordinária, no dia 20/12/2019, na sede do IDEFLOR-Bio	Os conselheiros que assinaram a Ata foram os representantes do Sema-Ananindeua, Sema-Marituba, SETUR, CEPLAC, Instituto Pirelli Socioambiental, União dos centros comunitários de Santa Isabel e Empresa Guamá Trat. de Resíduos Sólidos.

Ata 1ª da Reunião Ordinária conjunta de posse dos conselhos refúgio de vida silvestre, metrópole da Amazônia e APA da ilha do Combu - biênio 2020 a 2022	Os conselheiros que assinaram a lista de frequência da reunião foram os representantes do CEPLAC, IDEFLOR-Bio, ICMBIO, MPEG, SEMA-Ananindeua, SEMA-Marituba, SEMA-Santa Izabel, SETUR, FACTUR/UFPA, AMCOB, Associação dos Moradores e Produtores Rurais Quilombolas do Abacatal – Aurá, AAMV-Marituba, Comunidade local Vila do Dique e Três Marcos, CONTREVYS, Empresa Guamá tratamento de Resíduos, Igreja Evangélica Pentecostal Primitiva, Instituto de Ecologia Tropical, Instituto Socioambiental Pirelli, União dos Centros Comunitária de Santa Izabel do Pará e ONG Anani.
--	---

Fonte: Elaborado pelos autores.

A sociedade civil é representada pela Associação de Moradores e Produtores Rurais Quilombolas de Abacatal/Aurá; Associação Agrícola de Moradores do Conjunto Beija Flor-AMCOB; Comunidade Local Santo Amaro; Comunidade Local Vila do Dique e Vila Três Marcos; União de Centros Comunitários de Santa Izabel do Pará; Instituto Socioambiental Pirelli; Instituto de Ecologia Tropical; Igreja Evangélica Pentecostal Primitiva; ONG Ananin Ambientalistas; Terra do Meio; e Empresa Guamá-Tratamento de Resíduos<sup>11</sup>. Os representantes do poder público são: IDEFLOR-Bio (Presidente); Batalhão de Policiamento Ambiental (BPA); EMATER; Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Ananindeua/PA; Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Marituba/PA; Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Santa Izabel/PA; Secretaria de Estado de Turismo (SETUR); UFPA; UFRA; MPEG; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO); Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC).

O IDEFLOR-Bio disponibiliza em sítio eletrônico as Atas do Conselho Gestor no período de 2015 a 2020, correspondendo da 7ª à 22ª Atas de reuniões, referente aos anos de 2015-2019, e à primeira reunião do novo Conselho Gestor, conduzida em 13/01/2020<sup>12</sup>. Até a 15ª reunião, as atas não estão assinadas, impossibilitando confirmar participações, nem sua validade. Porém, é possível identificar a baixa participação por meio das atas da 16ª a 22ª, conforme visto no quadro 02, com os presentes nas reuniões. Cabe destacar que o Regimento Interno Conselho do REVIS, publicado em 19/06/2017 (DOE Nº 33.397), não estabelece critérios ou restrições a ausências dos conselheiros nas reuniões e nas assembleias gerais.

<sup>11</sup> A empresa Guamá-tratamento de Resíduos terá as atividades encerradas após a conclusão de nova licitação intermunicipal para tratamento dos resíduos sólidos da Região Metropolitana de Belém.

<sup>12</sup> Portaria 11/2020 – DOE 34.088, publicada em 13 de janeiro de 2020.

Das três instituições notificadas apenas uma apresentou justificativa, a Cooperativa Beija-flor (Marituba). Entretanto, a ata não menciona a justificativa da cooperativa. As outras duas instituições foram a Secretaria de Estado de Turismo e a Comunidade Santo Amaro. Além disso, a ata registra que após o falecimento do representante do restaurante Terra do Meio houve vacância do assento.

Em 13/01/2020 o conselho gestor do REVIS foi renovado, por meio da Portaria IDEFLOR-Bio Nº 011/2020. A primeira reunião do novo conselho contou com a participação de quase todos os membros, tendo como ausentes apenas o Batalhão da Polícia Ambiental e a UFRA. Até a conclusão deste artigo só foi publicada no site do IDEFLOR-Bio a primeira reunião de 2020.

### 3.3 PARQUE ESTADUAL DO UTINGA

De proteção integral, foi criado por meio do Decreto Estadual Nº 1.552/1993, mas seus limites físicos foram restabelecidos em 2008, por meio do Decreto Estadual Nº 265/2011. Possui 1.393,088 ha, sendo 98% em Belém e 2% em Ananindeua (IDEFLOR-BIO, 2020a). De acordo com Silva e Silva (2017), foi criado com o objetivo de proteger os mananciais de água dos lagos Bolonha e Água Preta.

Possui importância também decorrente do paisagismo e da possibilidade de contemplação da natureza, pois está na RMB, que sofre processo de crescente urbanização e ocupação desordenada de áreas do entorno do parque (HENDERSON *et al.*, 2014), além de ser espaço de lazer para caminhadas, turismo de trilhas, visitas escolares etc. (SILVA; SILVA, 2017). Ou seja, trata-se de UC inserida no cotidiano da população da RMB, mesmo de quem não a frequenta.

Seu conselho gestor foi instituído por meio da Portaria Nº 1.365/2009 da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, atualmente Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS). De acordo com o sítio eletrônico do IDEFLOR-Bio, o conselho é formado por 24 instituições, sendo 12 representantes de órgãos governamentais e 12 representantes da sociedade civil organizada, e respectivos suplentes<sup>13</sup>. Os órgãos governamentais são: Polícia Militar, COSANPA, EMBRAPA, Fundação Cultural do Pará, ICMBIO, IDEFLOR-Bio NUMA/UFPA, SECULT, SEMMA-Belém, SETUR e SECTET. Não há representantes dos órgãos governamentais de Ananindeua na UC.

A sociedade civil é representada pelas associações: Comunitária Parque Cabanagem, dos Engenheiros Sanitaristas do Pará, de Moradores do Bairro da Castanheira, Novo Encanto de Desenvolvimento Ecológico, de Moradores

<sup>13</sup> Portaria Nº 858, de 23 de novembro de 2016, do IDEFLOR-Bio (IDEFLOR-BIO, 2016).

do Parque do Utinga – Águas Lindas; e pelo Centro Comunitário da Passagem Cruzeiro Unidos com Pantanal, IMAZON, ONG Ambientalistas Ananin, UNAMA (IDEFLOR-BIO, 2016). Destas, três são localizadas em Ananindeua, as duas últimas e a Associação de Moradores do Parque do Utinga – Águas Lindas.

O parque possui estrutura de gestão compartilhada entre os setores público e privado. A gestão turística é organizada pela Organização Social (OS) Pará 2000, associação privada sem fins lucrativos, que possui contrato de gestão com o Governo do Pará, por meio da SETUR. Nos termos do IDEFLOR-Bio (2018), a OS é responsável por gerir os equipamentos turísticos do Parque, fornecer pessoal qualificado para a prestação dos serviços oferecidos e a manter a infraestrutura do espaço.

Por sua vez, a gestão ambiental como manejo florestal é da competência do IDEFLOR-Bio. Registre-se que não foi possível acessar o citado contrato de gestão por meio dos canais de transparência ativa do estado no período da pesquisa<sup>14</sup>. Cabe destacar que a OS que gerencia a UC não participa do conselho gestor, desvinculando os interesses entre as ações ambientais e turísticas do parque. Além disso, a participação do município de Ananindeua é nula no conselho gestor, não existindo assento para prefeitura.

### 3.4 PARQUE AMBIENTAL ANTÔNIO DANÚBIO LOURENÇO DA SILVA

Com gestão da prefeitura de Ananindeua é Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), de uso sustentável. Seus objetivos são: (i) manter o ecossistema natural de importância regional e local; (ii) garantir a preservação e a proteção da fauna e da flora local; (iii) promover a utilização dos componentes naturais na educação ambiental, com a finalidade de tornar a comunidade parceira na conservação do patrimônio natural do município; (iv) proporcionar à população condições de exercer atividades culturais, educativas, recreativas e de lazer em ambiente natural equilibrado.

Localizado no perímetro urbano do município de Ananindeua-PA, possui 3,544 hectares de área total. Compõem a estrutura do parque conforme o MMA (2019b): sede administrativa, quiosques de educação ambiental, anfiteatro, auditório com sala de projeção, trilhas sinalizadas, 'Bio Sala', jardim sensorial, viveiro, Casa na Árvore, complexo de educação ambiental, nascente dos lagos Utinga, Bolonha e Água Preta. A Figura 2 demonstra a disposição espacial do Parque.

<sup>14</sup> Até 15/02/2021.



Figura 2 – Mapa da unidade de conservação Parque Ambiental Antônio Danúbio



Mendes *et al.* (2013) apresentam outras características do parque, que possui várias árvores típicas da região, inclusive pés de anani (*Symphonia globulifera*), árvore que deu nome à cidade, bem como animais de pequeno porte: cutia (*Dasyprocta aguti*), tatu-bola (*Tolypentis tricinctus*), jabuti (*Geochelonia carbonaria*) e um jacaré tinga (*Caiman crocodilus*). Estas duas últimas espécies vivem num pequeno lago de água barrenta, dentro da UC. Este lago era um igarapé que desaguava no lago Bolonha. O ex-diretor geral da Secretaria de Meio Ambiente de Ananindeua (BASTOS, 2019) relata que:

A área do Danúbio tem dois diferenciais. O primeiro é que ali existiam exemplares do Anani, que é a terra de Anani, Ananindeua [...], nós não tínhamos mais espécies de Anani em Ananindeua. A população da grande Ananindeua não tinha conhecimento da espécie que deu origem ao nome do município e ali tinha uns exemplares do Anani originais naquele espaço, só se encontra nas ilhas, mas não mais no centro urbano. E o outro motivo é que ali tem um olho d'água do Utinga, um dos poucos em área públicas, aliás acho que é o único em área pública hoje do outro lado da BR, ou seja, houve o interesse em preservar o olho d'água do Utinga, do Bolonha e Água Preta. Então, os demais, parece que tem outros dois pontos deste lado da BR, mas são em áreas privadas, nestes sítios particulares que hoje devem ter virado condomínio, eu não acompanhei mais (BASTOS, 2019, não paginado).

Ainda segundo Santos (2019), a trajetória do igarapé é perceptível nas trilhas propostas pelo parque, pois as características naturais de terra molhada ainda são visíveis. Dois fatores são responsáveis pelos danos ao antigo igarapé, agora lago. Ainda segundo a autora, a nascente está localizada acima do parque, em clube privado, que represou a água para uso interno e ocorreu o fechamento do duto na Rodovia BR-316, que escoava a água do igarapé para o lago Bolonha, segundo relatos do gestor do parque e do comandante da Guarda de Policiamento Ambiental de Ananindeua.

No Parque Ambiental Antônio Danúbio, mesmo com espaço territorial pequeno, foi possível observar densa cobertura vegetal, animais silvestres de pequeno porte e práticas de replantio. Além disso, possui legislação para criação do conselho consultivo da UC, porém na pesquisa de Santos (2019) não foi identificada composição e/ou a realização de atividades do conselho.

### 3.5 MUSEU PARQUE DO SERINGAL

É Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) localizada no município de Ananindeua, no bairro Cidade Nova VIII, entre as vias WE 34 e 36, com extensão total de 1.348 hectares e perímetro de 513 metros. Foi o primeiro museu e o segundo parque ambiental do município. Além do cadastro no SNUC, o espaço também é cadastrado no Instituto Brasileiro de Museus (IBRAM).

Criado por meio da Lei Municipal Nº 2.560, em 29/03/2012, com o intuito de recuperar um espaço abandonado e valorizar os ciclos da borracha ocorridos no Pará, entre os anos de 1879 e 1912 e entre 1942 e 1945. Diferente das demais UC do município, apresenta características que vão além da preservação ambiental e da educação ambiental, pois inclui a atenção à cultura local e ao histórico do município com o ciclo da borracha (CAMPOS; OLIVEIRA, 2017). Portanto, a UC dispõe de estrutura para o cuidado com o patrimônio material e imaterial das seringueiras de Ananindeua.

O Museu Parque possui estrutura física com Memorial do Seringueiro, trilhas que contam a história dos tempos da produção de borracha na região amazônica, anfiteatro para programações culturais, restaurante, playground, academia de ginástica ao ar livre, instalações administrativas, posto da guarda municipal e restaurante (NISHIMURA *et al.*, 2017), conforme demonstrado no mapa da UC (Figura 3). Segundo Campos e Oliveira (2017) e Santos (2019), a estrutura do Museu Parque está desgastada, apresentando aspectos de deterioração provocados pela falta de manutenção e pelo comportamento de alguns frequentadores.

Figura 3 – Mapa da unidade de conservação Museu Parque do Seringal



A UC possui fluxo de pessoas maior que o Antônio Danúbio, devido à localização em área urbana de grande concentração populacional, facilitando o acesso dos moradores de Ananindeua. Serve de passagem entre duas ruas, a WE 34 e WE 36; está próxima de escolas, faculdade, lojas e restaurantes. Segundo o diretor geral da SEMA-Ananindeua que atuava na época da inauguração, a área era utilizada para descarte de lixo:

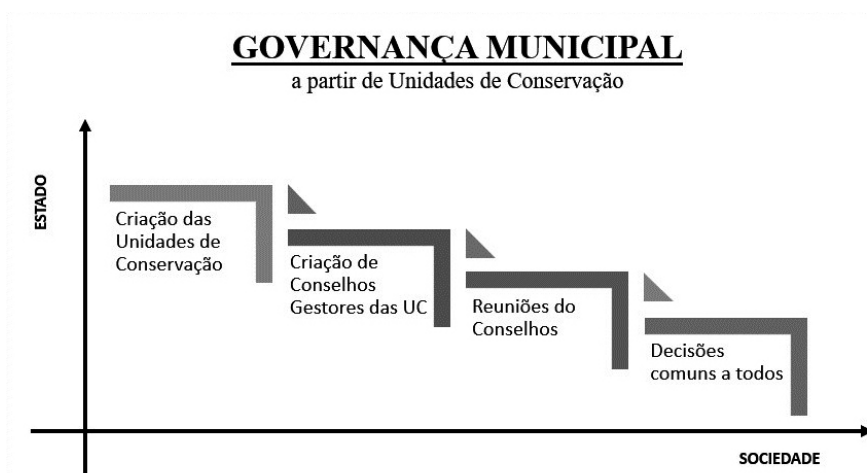
[O espaço] não era murado, era um mato crescente, uma área escura e era utilizada para jogar lixo. Inclusive, o lixo, as fotos iniciais nós tínhamos, o lixo ficava maior que o muro que fica atrás da colmeia de teatro. Ali onde é a colmeia de teatro hoje, que tinha um monte de lixo que ultrapassava o muro. E drogas, relato de drogas etc. Por isso que eu te digo, como a gente conseguiu mudar daquele lugar, com iluminação e o manejo do espaço (BASTOS, 2019, não paginado).

Com relação ao conselho consultivo, de acordo com Santos (2019), semelhante ao Parque Antônio Danúbio, o Museu do Seringal possui legislação para sua criação, mas não foi identificada a composição e/ou a realização de atividades do referido conselho.

#### 4 GOVERNANÇA MUNICIPAL A PARTIR DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Os conselhos gestores das Unidades de Conservação podem ser catalizadores das ações sustentáveis, visando alcançar a governança a partir de uma perspectiva municipal, isso porque tanto o município quanto as Unidades de Conservação (UC) estão próximas fisicamente dos atores locais. O Gráfico 1 demonstra as fases necessárias para haver maior participação da sociedade com relação às decisões tomadas nas UC, considerando as normas previstas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Gráfico 1 – Governança municipal a partir de Unidades de Conservação



Fonte: Elaborado pelos autores.

O gráfico mostra uma relação inversamente proporcional entre a participação do Estado e da sociedade, pois quanto maiores forem as decisões da sociedade, menor será a participação do estado e vice-versa. Assim, o papel inicial do Estado em possibilitar estruturas formais para UC é importante, porém, não pode ser absoluto. E cabe ao Estado gradativamente reduzir o seu espaço e, com isso, aumentar os espaços da sociedade. Destaca-se ainda, que nunca será nula a participação do Estado, bem como da sociedade. Por este motivo, os “degraus” nunca tocam as linhas do gráfico.

No caso desta pesquisa, que analisou as UC localizadas em Ananindeua-PA, observa-se que mesmo ocorrendo reuniões dos conselhos gestores, nas UC de gestão estadual, ainda há concentração dos interesses do poder público estadual, inclusive com quantitativo maior de cadeiras como se observa nas três

UC. Com relação às duas UC municipais, apesar de existirem regulamentos que criam os conselhos gestores, estes não têm atuação. Assim, observa-se que a participação estatal nas UC localizadas em Ananindeua ainda é maior que a participação da sociedade.

Dentre os principais achados encontrados na pesquisa destaca-se a ausência de participação da sociedade civil nas reuniões dos conselhos gestores. Isso ocorre possivelmente por serem realizadas em horário comercial e pelo distanciamento entre o local das reuniões e os locais de trabalho e/ou moradia destes atores, bem como os conselheiros não receberem ajuda de custo, o que muitas vezes inviabiliza suas participações. Outros achados são a centralidade das ações pelo poder público estadual nas UC estaduais e a ausência de conselho gestor nas UC municipais.

## CONCLUSÕES

O objetivo do artigo foi demonstrar o papel das unidades de conservação de Ananindeua para a realização de práticas de governança municipal. Para isso, foram abordados tópicos teóricos relacionados ao conceito de governança municipal, noções sobre unidade de conservação e arena pública. Assim, a pesquisa avaliou a perspectiva de governança a partir das cinco UC localizadas no município de Ananindeua, sendo três unidades de gestão estadual e duas de gestão municipal.

As UC de gestão estadual incluem parcialmente o governo local (município de Ananindeua) e outros poderes na sua gestão participativa, como legislativo e judiciário. No entanto, o poder local representado por associações de moradores, universidades e ONG têm assentos nos conselhos consultivos das três unidades de gestão estadual. Entretanto, esta participação é ineficiente, pois atores do município com assentos nos conselhos não participam de todas as reuniões, como identificado nas atas de reunião divulgadas pelo IDEFLOR-Bio.

Mesmo que positiva a inclusão de atores da sociedade civil nos conselhos gestores, sua participação é pequena e há centralização das decisões sob a orientação do governo regional (estado do Pará), o que minimiza o debate entre os interesses do Estado e da sociedade de Ananindeua. Cabe destacar que as UC de gestão estadual não são restritas ao município de Ananindeua e envolvem também outros municípios da Região Metropolitana de Belém (RMB). Belém tem participação central nos debates sobre a UC, bem como sedia as reuniões do conselho gestor.

Já as UC de gestão municipal possuem legislação permitindo a criação de conselhos consultivos, no entanto não há nomeação dos membros. A constituição de conselhos em UC não deve ficar apenas ancorada na formalidade legal, mas

deve ser espaço de amplo diálogo e formação de estratégias para atenção à sustentabilidade da UC. Neste aspecto, cabe à gestão municipal possibilitar a participação dos atores municipais, pois é a responsável por estruturar e viabilizar a participação de atores sociais diversos, como povos tradicionais, sociedade civil, agentes públicos e políticos etc.

Construção de um mosaico de áreas protegidas na RMB, do qual Ananindeua faz parte, é um processo que envolve debates abertos com a sociedade. Entretanto, alguns representantes da sociedade acabam tendo mais espaço do que outros, gerando desequilíbrio de forças nas negociações entre os atores com relação direta com as unidades. O papel do município (governo local) vai além da sua participação institucional em arenas públicas, devendo ser o viabilizador para participação da sociedade civil do município, já que os impactos ambientais, sociais e econômicos não são restritos a uma área demarcada, o entorno influencia e é influenciado.

O ponto a ser exemplificado é o Conselho Gestor do Parque do Utinga, que não tem participação da prefeitura de Ananindeua no processo de debates em arena pública. No entanto, a atuação no município interfere diretamente para a sustentabilidade do espaço, pois mananciais que abastecem a RMB, localizados no Parque do Utinga, dependem de igarapés e córregos de Ananindeua, bem como de outros municípios. Inclusive, o Parque Antônio Danúbio, UC da gestão municipal, indica que o igarapé que desaguava no lago Bolonha, localizado no Parque do Utinga, agora não desagua mais. Ou seja, o ecossistema da região não considera limites geográficos municipais e as dificuldades de articulação entre as esferas de gestão prejudicam a sustentabilidade local.

O município de Ananindeua, pela sua trajetória histórica e proximidade com a capital do estado, acaba sucumbido pelos interesses de Belém, cujas ações promovidas no município influenciam diretamente toda a RMB. Portanto, entende-se que as UC de Ananindeua são importantes para viabilizar a sustentabilidade do ecossistema da RMB, no entanto, não chegam a viabilizar a negociação de interesses do município e dos diversos atores sociais locais, especialmente quanto às UC de gestão municipal.

Com o presente estudo, a pretensão foi de aprofundar estudos sobre a temática de governança municipal, ainda pouco explorada. Em pesquisa no repositório *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL, 2021), quando utilizados os descritores “governança” e “municipal” são apresentados apenas 20 artigos científicos do período de 2005 a 2021, sendo que nenhum é relacionado a Unidades de Conservação. O que demonstra o ineditismo do trabalho na correlação entre governança municipal e unidades de conservação.

Desta maneira, cabe destacar a gama de possibilidades de estudos novos, dentre as quais sugere-se que após o período pandêmico, sejam realizadas pesquisas *in loco* nas reuniões dos conselhos, bem como entrevistas semiestruturadas com os representantes da sociedade civil, especialmente os ausentes nas reuniões, quando ocorrer. Além disso, cabe a ampliação das análises para outras UC do Brasil, a partir do uso da mesma metodologia aplicada.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. P. S. R.; BAHIA, M. C.; NELSON, S. P. Observação de aves no Refúgio de Vida Silvestre Metrópole da Amazônia: uma contribuição para a conservação ambiental da unidade e ao desenvolvimento turístico do Estado do Pará. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 544-574, ago./out. 2016.
- ARAÚJO, M. N. F.; SIMONIAN, L. T. L. Governança ambiental e turismo no Parque Nacional da Amazônia. **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 229-249, mai./jul. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/ecoturismo/article/view/6503/4149>. Acesso em: 14 out. 2019.
- BAQUERO, M.; BAQUERO, R. Trazendo o cidadão para a arena pública: Capital Social e empoderamento na produção de uma democracia social na América Latina. **Revista do Desenvolvimento Regional (REDES)**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 1, p. 125-150, jan./abr. 2007. Disponível: <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v12i1.101>. Acesso em: 18 nov. 2020.
- BASTOS, R. Z. **Relato oral sobre o Parque Antônio Danúbio e Museu do Seringal**. [Entrevista cedida a] Fernanda G. F. P. dos Santos e Ligia T. L. Simonian. Belém, 14 maio 2019. Gravação no dispositivo TASCAN DR-05 Recorder.
- BRANDÃO, C. E. L. Conceitos em governança corporativa. **Revista Debates GVSaúde: comunicação e gestão em Saúde**, Rio de Janeiro, n. 5., p. 26-31, 2008.
- BRASIL. **Sistema nacional de unidades de conservação (SNUC)**: texto da Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 e vetos da presidência da República ao PL aprovado pelo Congresso Nacional. 2ª ed. ampliada. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2004. 76 p.
- CABRAL, C. L. Geografia da “área protegida”: uma abordagem sobre os efeitos da expansão urbana na qualidade de vida da APA Metropolitana de Belém-PA (1994-2009). **Paper do NAEA**, Belém, n. 326, julho de 2014. Disponível em: <http://www.naea.ufpa.br/naea/novosite/paper/220>. Acesso em: 17 nov. 2020.

CAMPOS, C. E. S.; OLIVEIRA, L. S. **A construção do lazer e a defesa do meio ambiente no Museu Parque Seringal**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Educação Física) – Curso de Educação Física, Universidade do Estado do Pará, Belém, 2017. Disponível em: <https://bibi3.files.wordpress.com/2016/03/campos-carlos-eduardo-da-s-oliveira-leonardo-souza-de-a-construc3a7c3a3o-do-lazer-e-a-defesa-do-meio-ambiente-no-museu-parque-seringal-2017.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2019.

CARBONELL, N. G.; ALCAZAR, F. M.; GARDEY, G. S. **Dirección estratéjia de recurso humanos: fundamentos y perspectivas teóricas**. Madrid: Ediciones Pirámide, 2017. 207 p.

CARMO, M. B. S.; COSTA, S. M. F. A expressão metropolitana da Região Metropolitana de Belém: ainda há a cidade primaz? *In: XVII ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 17., 2017, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ENANPUR, 2017. p. 1-18.

CASTRO, I. **Aprendizados com conselhos gestores das unidades de conservação no Programa ARPA**. Brasília, DF: MMA. 2009. 56 p. (Cadernos ARPA, 2).

CASTRO, M. C. S.; NUNES, J. R.; CRUZ, S. H. R.; MENDES, F. L. S. Análise do uso turístico da Unidade de Conservação Refúgio de Vida Silvestre Metrópole da Amazônia (PA). **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 277-292, maio-jul. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unifesp.br/index.php/ecoturismo/article/view/6760/7720>. Acesso em: 17 nov. 2020.

CEFAÏ, D. Públicos, problemas públicos, arenas públicas: o que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). **Novos Estudos**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 187-213, mar. 2017.

CORRALO, G. S. A boa governança local e a atividade econômica: o poder municipal como indutor do desenvolvimento sustentável e da justiça social. **Revista de Direito**, Marília, n. 15, p. 73-97, 2014.

CUNHA, M. O.; BASTOS, R. Z. Gestão ambiental compartilhada na Amazônia: arranjos de implementação do licenciamento ambiental municipal no Pará, Amazonas, Maranhão e Tocantins. *In: COLÓQUIO ORGANIZAÇÕES, DESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE*, 8., 2017, Belém. **Anais [...]**. Belém: CODS-UNAMA, 2017. p. 240-257.



- FREITAS, O. J. M.; ALMEIDA, A. A. S.; PEREIRA, R. A. G. A percepção ambiental dos moradores do entorno do Rio Ariri, Ananindeua/PA. **Revistas Margens Interdisciplinar**, Abaetetuba, v. 8, n. 10, p. 31-46, 2014.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. **Governos locais: uma leitura introdutória**. Brasília, DF: ENAP, 2019.
- HENDERSON, B. L. R.; DIAS, R. M. G.; PONTES, A. N.; CERQUEIRA, R. M. Valoração Ambiental do Parque Estadual do Utinga na Região Metropolitana de Belém-PA. **Enciclopédia Biosfera**, Goiânia, v. 10, n. 18, p. 3461-3469, 2014.
- IBGE. Cidades e Estados: Ananindeua. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Rio de Janeiro, 2021 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/ananindeua.html>. Acesso em: 18 abr. 2022.
- IDEFLOR-BIO. **Portaria nº 858, de 23 de novembro de 2016**. Belém: Governo do Pará, [2016]. Disponível em: [https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/Portaria\\_Renova%C3%A7%C3%A3o\\_PEUT2016.11.24.DOE\\_.pdf](https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/Portaria_Renova%C3%A7%C3%A3o_PEUT2016.11.24.DOE_.pdf). Acesso em: 17 nov. 2020.
- IDEFLOR-BIO. Conselho Gestor do Parque Estadual do Utinga. **IDEFLOR-Bio**, Belém, 2020a. Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/conselho-gestor-parque-estadual-do-utinga/>. Acesso em: 17 nov. 2020.
- IDEFLOR-BIO. Área de Proteção Ambiental da Região Metropolitana de Belém. **IDEFLOR-Bio**, Belém, 2020b. Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/unidades-de-conservacao/regiao-administrativa-de-belem/area-de-protecao-ambiental-da-regiao-metropolitana-de-belem/>. Acesso em: 17 nov. 2020.
- IDEFLOR-BIO. Refúgio de Vida Silvestre Metrôpole da Amazônia. **IDEFLOR-Bio**, Belém, 2020c. Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/unidades-de-conservacao/regiao-administrativa-de-belem/refugio-de-vida-silvestre-metropole-da-amazonia/>. Acesso em: 17 nov. 2020.
- ISA. Unidades de conservação no Brasil. **Instituto Socioambiental**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/pt-br/unidadesdeconservacao>. Acesso em: 17 nov. 2020.
- JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Revista Sociedade & Estado**, Brasília, DF, v. 18, n. 1-2, jan./dez. 2003.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MENDES, J. C. R. *et al.* Estudo de percepção ambiental em uma área verde urbana no município de Ananindeua – PA. *In: SIMPÓSIO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS NA AMAZÔNIA*, 2., 2013. Belém. **Anais [...]**. Belém: UEPA, 2013. p. 61-69.

MMA. **A unidade de conservação e o território**: reconhecendo o contexto socioambiental e geopolítico. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2015.

MMA. Cadastro nacional de UC. **Ministério do Meio Ambiente**, Brasília, DF, 2019a. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-por-uc.html>. Acesso em: 05 jan. 2019.

MMA. **Painel**: unidades de conservação brasileiras. **Power BI**, [s. l.], 2019b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjo1MjUxMTU0NWMTODkyNC00NzNiLWJiNTQ0NGI3NTI2NjliZDkzIiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTlmMzZThmM2M1NTBjYy99>. Acesso em: 05 jan. 2019.

NASCIMENTO, R. S. *et al.* Refúgio de vida silvestre Metrôpole da Amazônia: percepção do conselho consultivo quanto ao aproveitamento turístico local. **Revista Iberoamericana de Turismo- RITUR**, Penedo, v. 8, n. 1, p. 177-205, abr. 2018. Disponível: <http://www.seer.ufal.br/index.php/ritur> Acesso em: 17 nov. 2020.

NISHIMURA, C. N. *et al.* Aplicação do Método de Avaliação Contingente de uma Unidade de Conservação: Estudo de Caso do Museu Parque Seringal - PA. *In: ENCONTRO NACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLOGIA*, 12., 2017, Uberlândia. **Anais [...]**. Uberlândia: UFU, 2017. p. 1-13.

ORTEGA Y GASSET, J. **A rebelião das massas**. Tradução Marylene Pinto Michael. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. 300 p.

SANTOS, F. G. F. P. **Governança ambiental**: demonstrativo contábil para Unidades de Conservação de Ananindeua-PA. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SARTO, V. H. R.; DE ALMEIDA, L. T. A teoria dos custos de transação: Uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 1-25, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/730>. Acesso em: 09 dez. 2018.

SILVA, G. M.; BRASIL, F. P. D. Governança municipal e gestão social do desenvolvimento local: estudo de caso de uma rede organizacional de produção artesanal têxtil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: UFRJ/ANPAD, 2008. p. 1-16. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/diversos/down\\_zips/38/APS-C1146.pdf](http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/38/APS-C1146.pdf). Acesso em: 18 nov. 2020.

SILVA, R. C. F.; SEIBERT, R. M. Governança corporativa: história e tendências. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 9, n. 3, p.76-101, 2015.

SILVA, J.; SILVA, M. Educação ambiental aplicada em Parque Estadual no Pará: uma perspectiva crítica. **Rev. Geogr. Acadêmica**, Boa Vista, v. 11, n. 1, p. 75-86, 2017. Disponível em: <https://revista.ufr.br/rga/article/viewFile/4148/2322>. Acesso em: 10 out. 2020.

SIMONIAN, L. T. L. Pesquisa em Ciências Humanas e desenvolvimento entre as populações tradicionais amazônicas. **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi**, Belém, v. 1, n. 2, p. 119-134, maio/ago. 2006.

SIMONIAN, L. T. L. Políticas públicas e participação social nas Reservas Extrativistas amazônicas: entre avanços, limitações e possibilidades. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 48, Edição especial: 30 anos do legado de Chico Mendes, p. 118-139, nov. 2018.

SPELL. Consulta “governança” & “municipal”. **Scientific Periodicals Electronic Library**, [s. l.], 2021. Disponível em: <http://www.spell.org.br/>. Acesso em: 01 abr. 2021.

Texto submetido à Revista em 02.07.2021  
Aceito para publicação em 30.03.2022

