



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**

**CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**

**INSTITUTO DE PSICOLOGIA**

**PROGRAMA EICOS DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**PSICOSSOCIOLOGIA DE COMUNIDADES E ECOLOGIA SOCIAL**

**(EIXO 1 – Comunidade, Meio Ambiente e Desenvolvimento)**

**Participação no processo de gestão do PARNA da Restinga de Jurubatiba:  
possibilidades e dificuldades**

**Marcela Siqueira Farjalla**

**Rio de Janeiro**

**2009**

**Participação no processo de gestão do PARNA da Restinga de Jurubatiba:  
possibilidades e dificuldades**

**Marcela Siqueira Farjalla**

Dissertação apresentada ao Programa EICOS do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Dr. Carlos Frederico B. Loureiro.

Co-orientador: Dr. Reinaldo Luiz Bozelli.

**Rio de Janeiro**

**2009**

Siqueira, Marcela.

Participação no processo de gestão do PARNA da Restinga de Jurubatiba: possibilidades e dificuldades/ Marcela Siqueira Farjalla. Rio de Janeiro – 2009.

xi, 90 f.: il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de pós-graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social – EICOS, 2009.

Orientador: Carlos Frederico B. Loureiro

Co-orientador: Reinaldo Luiz Bozelli

1. UCs. 2. Gestão Participativa. 3. Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba – Dissertação. I. Carlos Frederico Loureiro (Orient.). II. Reinaldo Luiz Bozelli (Co-orient.). III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Psicologia, Pós-Graduação EICOS. III. Título.

**Participação no processo de gestão do PARNA da Restinga de Jurubatiba:  
possibilidades e dificuldades**

**Marcela Siqueira Farjalla**

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre.

Aprovada por:

---

Profº Dr. Carlos Frederico B. Loureiro – Orientador  
Programa EICOS de Pós-graduação – UFRJ.

---

Profº Dr. Reinaldo Luiz Bozelli – Co-orientador  
Programa de Pós-graduação em Ecologia – UFRJ.

---

Profº Dr. Mauro Guimarães  
Programa de Mestrado em Educação, Instituto Multidisciplinar – UFRRJ.

---

**Rio de Janeiro**

**2009**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecer a todos que contribuíram ao meu crescimento pessoal e profissional durante esta dissertação não é tarefa fácil. O maior perigo que se coloca para o agradecimento seletivo não é decidir quem incluir, mas decidir quem não mencionar. Então, aos meus amigos que, de uma forma ou de outra, contribuíram com sua amizade e com sugestões efetivas para a realização deste trabalho, gostaria de expressar minha profunda gratidão.

No entanto, se devo ser seletiva, então é melhor começar do início. Meu maior agradecimento é dirigido aos meus pais, por terem sido o contínuo apoio em todos estes anos, ensinando-me, principalmente, a importância da construção e coerência de meus próprios valores e por acreditarem em mim sempre e me motivarem a continuar meus estudos acadêmicos.

Agradeço, de forma muito carinhosa, as minhas irmãs que de formas diferentes estiveram sempre presentes ao meu lado. Mariana com sua paciência infinita, conselhos e as muitas correções ortográficas. Raíza com seu eterno questionamento e suas muitas dicas para o trabalho de campo.

Vinicius, que soube compreender melhor que eu a fase pela qual eu estava passando e me estimulou a entrar na seleção do Mestrado. Durante a realização deste trabalho, sempre me estimulou a estudar e a me envolver mais e mais com minha pesquisa. Agradeço-lhe, carinhosamente, por tudo isto.

Minha seleção, no âmbito acadêmico, deve também começar do início. Ao projeto Pólen que me proporcionou a aproximação com a área socioambiental. Agradeço as inúmeras oportunidades de crescimento profissional e pessoal.

Ao Laboratório de Limnologia e ao Núcleo em Ecologia e Desenvolvimento Socioambiental de Macaé (NUPEM/UFRJ) por sediarem os estudos realizados neste projeto e por todo o apoio.

À amiga Claudinha Cunha, você foi fundamental para a escolha do meu objeto de estudo, uma vez que eu não fui capaz de enxergá-lo apesar de meu grande envolvimento com Jurubatiba.

Agradeço em especial aos professores Reinaldo Luiz Bozelli e Carlos Frederico B. Loureiro pela consideração de terem aceitado a orientação desta dissertação. Tenho a esperança de retribuir, com este trabalho, a confiança em mim depositada. Reinaldo cuja sensibilidade sempre me serviu de influência e aprendizado. Fred pelas reflexões essenciais na construção teórica desse trabalho.

Aos conselheiros do PARNA da Restinga de Jurubatiba que me acolheram durante essa pesquisa, em especial a todos aqueles que disponibilizaram seu tempo para as entrevistas.

Agradeço à Fundação Educacional de Macaé, FUNEMAC, pela bolsa concedida durante uma parte do curso.

## RESUMO

A criação de UCs no mundo contemporâneo tem se configurado como uma das mais importantes formas de intervenção governamental no que diz respeito à tentativa de reversão da perda de biodiversidade e de proteção de ecossistemas. As UCs são regidas por uma série de normas e diretrizes estabelecidas no SNUC e seu respectivo decreto de regulamentação. Dentre as suas diretrizes, destaca-se a participação social como premissa indissociável da gestão ambiental brasileira, sendo os conselhos dessas unidades espaços legalmente constituídos e legitimados para o controle social na gestão das UCs. Considerando as dificuldades na implantação e no funcionamento dos conselhos em nosso país, neste trabalho iremos avaliar o funcionamento do Conselho Consultivo do PARNA da Restinga de Jurubatiba e tentaremos responder a seguinte questão: Os instrumentos de participação podem favorecer o reconhecimento da responsabilidade de cada um dos diferentes atores sociais para com a gestão da UC e promover sua mobilização? Este trabalho é constituído de uma pesquisa qualitativa com abordagem metodológica de estudo de caso e foi dividido em cinco fases: fase exploratória; observação direta; elaboração do instrumento de pesquisa e seleção dos entrevistados; aplicação das entrevistas; sistematização e análise dos dados. Foram entrevistados 12 conselheiros, sendo 3 representantes do poder público, 6 organizações da sociedade civil, 1 empresa e 2 instituições de ensino. Para análise dessas entrevistas foram utilizados critérios de governança definidos por Loureiro, Azaziel e Franca (2007), tais como: legitimidade para decisão, eficácia e eficiência dos instrumentos de gestão, desempenho da gestão, prestação de contas e equidade. Os resultados da pesquisa indicam que o conselho está de acordo com sua função de espaço de discussão e negociação dos problemas e demandas socioambientais que envolvem a unidade de conservação. No entanto, o conselho passa por uma série de limitações e obstáculos, como o desconhecimento de instrumento de gestão, a falta de articulação e organização das instituições conselheiras o que reflete na ineficiente divulgação das informações referente à unidade, além da ausência de recursos destinados a gestão que prejudica dentre outras coisas a participação de instituições devido a dificuldades financeiras que limitam seu deslocamento para as reuniões. Dessa forma, apenas a existência desses instrumentos de participação não garante a participação dos atores sociais envolvidos com a unidade. Contudo, para que os conselhos possam cumprir a sua função de espaço público, é fundamental, além do apoio técnico e financeiro para o seu funcionamento, uma ação de capacitação dos conselheiros que propicie o fortalecimento de suas instituições e que contribua para habilitá-los a participar de fato da gestão ambiental da unidade.

## ABSTRACT

The establishment of conservation units (UC, from Portuguese) in the contemporary world is one of the most important forms of governmental intervention attempting to decrease the biodiversity lost and to protect the environment. The UC management is regulated by several norms and directions formalized in the National System of Conservation Units (SNUC, from Portuguese), in which the social participation is highlighted as a premise in the Brazilian environmental management. In this context, the UC board constitutes the formal place for social participation in the UC management, but, apparently, there are several difficulties related to implementation and functioning of the UC's board itself. Here, we aimed to evaluate the functioning of "PARNA da Restinga de Jurubatiba" Board, trying to answer the following question: Would the several norms and directions formalized in the SNUC stimulate each social actor to recognize his responsibility and to participate in the UC's management? This dissertation was formed by a qualitative research based on a case study and was divided into five parts: exploratory phase; direct observation; establishment of a research agenda and interviewees selection; form applications; and data analysis. Twelve members of "PARNA da Restinga de Jurubatiba" Board were interviewed: 3 representing the Estate, 6 representing ONGs, 1 representing an Oil Company, and 2 representing Higher Education Institutions. We used several rules defined by Loureiro, Azaziel and Franca (2007) to analyze the forms, such as: legitimacy for decision, effectiveness and efficiency of management tools, performance management, and accountability and equity among institutions in the board. Our results indicate that the board acts as a forum for discussion of social problems and demands involving the UC. However, the board suffers from several limitations, such poor understanding of management tools, lack of coordination and organization between the board members which reflects the poor dissemination of information about the UC, and the lack of resources to UC management, which reflect, among other things, the absence of board advisors in the meetings due to financial difficulties. Thus, the norms and directions formalized in the SNUC per se do not guarantee the participation of social actors in the UC management. Finally, beyond the technical and financial support for UC operation, an action of training board advisors to strength their participation in the UC management is essential to each board advisor may fulfill its function in this public space.



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

APAJ – Associação de Amigos do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba

APPs – Área de Preservação Permanente

CEFET – Centro Educacional Federal de Educação Tecnológica

CGEAM – Coordenação Geral de Educação Ambiental do IBAMA

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

EUA – Estados Unidos da América

FBCN – Fundação Brasileira para Conservação da Natureza

FUNATURA - Fundação Pró-Natureza

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal

NUPEM – Núcleo em Ecologia e Desenvolvimento Socioambiental de Macaé

ONGs – Organizações não governamentais

PARNA da Restinga de Jurubatiba – Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba

PM – Plano de Manejo

PNAP – Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas

PNC – Plano Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais

PNs – Parques Nacionais

RBJA – Rede Brasileira de Justiça Ambiental

SEMA – Secretaria Especial do Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SUDEPE – Superintendência da Pesca

Sudhevea – Superintendência da Borracha

UCs – Unidades de Conservação

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UICN – União Internacional para Conservação da Natureza

## **QUADROS e FIGURAS**

Quadro 1 – Categorias de Unidades de Conservação segundo o SNUC.

Figura 1 – Carta Imagem PARNA Restinga de Jurubatiba.

## SUMÁRIO

<b>Introdução, Objetivos e Justificativas</b>	01
<b>Capítulo 1 – Natureza e sociedade</b>	06
1.1. As diferentes concepções de natureza	06
1.2. O domínio da natureza (a natureza como matéria prima)	08
1.3. Dos primeiros movimentos de preservação ambiental - o surgimento das áreas naturais protegidas – à crise contemporânea	09
1.4. O Movimento Ambientalista	11
1.5. O Ambientalismo Brasileiro	14
<b>Capítulo 2 – UCs</b>	19
2.1. A criação de UCs	19
2.2. O modelo de UCs do Brasil	22
2.3. Problematizando o modelo de conservação da natureza - Parques Nacionais	24
2.4. Conflitos na conservação da biodiversidade	26
<b>Capítulo 3 – O Estado brasileiro e a gestão do Meio Ambiente</b>	30
3.1. A institucionalização da questão ambiental no Brasil	30
3.2. Estado, políticas públicas e meio ambiente no Brasil	33
3.3. Gestão das UCs	34
3.4. Limites na gestão dos Parques Nacionais Brasileiros	38
3.5. A proposta de gestão participativa em UCs	40
<b>Capítulo 4 – Participação e Gestão Participativa</b>	43
4.1. Participação	43
4.2. Gestão Participativa em UCs – Conselhos Gestores	45
<b>Capítulo 5 – O Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba</b>	50
5.1. Contexto Geral	50
5.2. Histórico do Conselho Consultivo do PARNA Restinga de Jurubatiba	52
<b>Capítulo 6 – Contextualização metodológica da pesquisa</b>	54

6.1. Etapas Metodológicas	54
<b>Capítulo 7 – Análise da Gestão Participativa do CONPARNA Jurubatiba</b>	<b>60</b>
7.1. Legitimidade para decisão	60
7.1.1. Participação	60
7.1.2. Descentralização	63
7.2. Eficácia e eficiência dos instrumentos de gestão	66
7.3. Desempenho da gestão	67
7.4. Prestação de contas	68
7.5. Equidade	69
<b>Considerações Finais</b>	<b>71</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>73</b>
<b>Anexo</b>	<b>77</b>

## **Introdução, Objetivos e Justificativas**

A criação de Unidades de Conservação (UCs) no mundo contemporâneo tem se configurado como uma das principais formas de intervenção governamental no campo ambiental.

Os objetivos gerais dessas áreas naturais protegidas são contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos; proteger espécies ameaçadas de extinção; contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; dentre outros. Algumas delas, como os parques nacionais (PNs), são estabelecidas para que sua riqueza natural e estética, além de protegida, seja apreciada pelos visitantes, não se permitindo, ao mesmo tempo, a ocupação humana em seu interior (Lei nº 9.985/2000). Desta forma, a criação de UCs pode ser considerada uma importante estratégia de conservação da biodiversidade e proteção de ecossistemas.

Apesar da grande importância da criação dessas áreas naturais protegidas, o processo de gestão das UCs enfrenta uma série de desafios técnicos e políticos, como as limitações de recursos humanos e financeiros, para que cumpram de fato os objetivos para os quais as UCs são criadas. Os PNs ainda apresentam outros desafios que se referem à sua característica restritiva.

De acordo com a Lei nº 9.985/2000: “Art. 2º, VI - *proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais*”; e ainda “Art. 11º, § 1º - *O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei*”. Este posicionamento restritivo quanto à ocupação humana nas áreas protegidas é ainda defendido pelos conservacionistas.

Esta pretensa incompatibilidade entre conservação da natureza e ocupação humana nestas áreas deflagra uma série de tensões e conflitos sociais que interferem na dinâmica da gestão e exigem atenção por parte dos principais órgãos responsáveis, direta ou indiretamente, pela administração destas áreas.

As UCs são regidas pelas orientações contidas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (Lei nº 9.985/2000) e seu respectivo decreto de regulamentação (decreto nº 4.340/2002). Este documento estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs. Dentre as suas diretrizes, destaca-se a participação social como premissa indissociável da gestão ambiental brasileira.

Segundo este mesmo documento, cada UC do grupo de proteção integral deve dispor de um Conselho<sup>1</sup> Consultivo que será presidido pelo órgão responsável por sua administração e deve ser constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade (Lei nº 9.985/2000, capítulo IV, art.29).

Estes Conselhos Gestores são espaços legalmente constituídos e legitimados para o controle social na gestão das UCs, sendo o seu fortalecimento um pressuposto para o cumprimento da função social das áreas protegidas.

Compete ao Conselho da UC como descrito na Lei nº 9.985, criar o regimento interno, avaliar orçamentos e contratos, acompanhar a elaboração e revisão de planos de manejo, dentre outras. Segundo Loureiro & Azaziel (2006), o Conselho tem também a função de potencializar a ação política e dar sentido de permanência às atividades que visam a sustentabilidade da UC.

---

<sup>1</sup> O Conselho é a instância, constituída por entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade relacionados à área protegida que pode ter caráter deliberativo ou consultivo.

Para que os objetivos do conselho sejam alcançados torna-se imprescindível a criação de um espaço, como definido pelo SNUC, que assegure a participação efetiva e qualificada daqueles atores diretamente afetados pela criação das áreas protegidas e que geralmente se encontram excluídos dos processos decisivos.

Ainda no sentido de garantir a inclusão da sociedade como um todo na gestão das Áreas Protegidas, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), através do decreto 5.758 de 2006, reafirma princípios destacados pela Lei do SNUC quanto à constituição de espaços institucionais de participação onde haja o envolvimento qualificado dos diferentes atores sociais<sup>2</sup> relacionados à UC.

No que se refere à garantia de duas de suas premissas principais: democratização da política ambiental e controle social o Ministério do Meio Ambiente (MMA) criou o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC), com o objetivo de contribuir para a consolidação das diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, através da capacitação dos agentes responsáveis pela elaboração e implementação da Política Municipal de Meio Ambiente.

Desta forma, podemos notar a inserção de temáticas como a participação e a sustentabilidade socioambiental nas diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente, assim como também sua consonância com o SNUC e o PNAP. Porém, como veremos no presente trabalho, estas diretrizes apesar de estarem registradas em lei, como nestes documentos citados a cima, não necessariamente condizem com a realidade das UCs desse nosso país.

Considerando as dificuldades na implantação e no funcionamento dos conselhos em nosso país, iremos avaliar o funcionamento do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (PARNA Restinga de Jurubatiba), a partir de critérios de governança

---

<sup>2</sup> Atores sociais podem ser entendidos como agrupamentos de pessoas (coletivos) com formas de organização variadas e características específicas, diferenciando-se uns dos outros pelo ponto de vista dos seus componentes ou de segmentos da sociedade que esse coletivo representa (ex.: sindicatos, diretorias, colegiados, associações, comissões, grupos de trabalho etc.) (Quintas, 2005).



estabelecidos por Loureiro, Azaziel e Franca (2007) tais como: legitimidade para decisão (participação e descentralização), eficácia e eficiência dos instrumentos de gestão (existência desses instrumentos – plano de manejo e regimento interno do conselho, por exemplo), desempenho da gestão (capacidade de chefia da unidade e dos conselheiros, informação ao público, efetividade e eficiência), prestação de contas e equidade (imparcialidade na aplicação de normas e equidade no processo de gestão da UC em relação ao entorno).

Nessa dissertação, também objetivamos responder a seguinte questão: *Os instrumentos de participação podem favorecer o reconhecimento da responsabilidade de cada um dos diferentes atores sociais para com a gestão da UC e promover sua mobilização?*

Esperamos que com a realização deste trabalho possam ser visualizados aspectos importantes no planejamento e implantação da gestão participativa da UC, apontando lacunas sobre o tema. Pretendemos também colaborar para a produção de conhecimento que possa orientar as práticas e políticas públicas dirigidas à gestão participativa em UCs, além de oferecer uma contribuição à literatura na área. O resultado poderá servir como ponto de reflexão para os que trabalham ou pretendem trabalhar com a gestão de UCs com enfoque participativo.

O presente trabalho está estruturado em sete capítulos. Nos quatro primeiros capítulos, apresentamos a base teórica e conceitual relacionada à política de proteção da natureza através da criação das áreas protegidas, focando os PNs. A gestão dos PNs é discutida tendo como referência o histórico e o contexto da institucionalização da questão ambiental no Brasil, assim como o principal instrumento de políticas públicas brasileiras de proteção da natureza, o SNUC. Também são discutidos os principais pontos de tensão e os diversos conflitos sociais como elementos para a gestão e implantação dos PNs.

O quinto capítulo apresenta o Estudo de Caso, o PARNA Jurubatiba. Este capítulo se divide em duas partes. Inicialmente é descrito o contexto geral do parque no sentido de

dimensionar e contextualizar o processo de criação dele e depois o histórico do Conselho Consultivo.

O sexto capítulo trata da abordagem metodológica utilizada na pesquisa, que teve um enfoque qualitativo, considerando as subjetividades envolvidas no tema da gestão de UCs. O sétimo capítulo apresenta uma reflexão sobre o olhar dos conselheiros dirigidos à gestão do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Em seguida são apresentadas as principais conclusões a respeito dos resultados obtidos através da presente investigação.

## Capítulo 1 – Natureza e sociedade

### 1.1. As diferentes concepções de natureza

Na Idade Moderna (séculos XV A XVIII) a concepção de natureza predominante no pensamento ocidental de matriz europeia defendia a idéia de “propósito e ordem na natureza”, ou seja, ela teria uma finalidade, e o requisito da ordem seria a ela inerente. Valorizava-se o mundo natural domesticado, sendo o ser humano considerado o rei da criação e os animais destituídos de direitos e de sentidos. Tal idéia pode ser observada nesta citação de Thomas (1992): *“A natureza não fez nada em vão, disse Aristóteles, e tudo teve um propósito. As plantas foram criadas para o bem dos animais e esses para o bem dos homens”*.

Desta forma estabelecia-se uma clara separação entre ser humano e os demais seres vivos que justificava, dentre outras coisas, a caça, a domesticação de animais, as práticas científicas e o extermínio de animais considerados nocivos ou predadores e que norteava os mitos e religiões (Uema, 2006).

Além disto, existia uma clara distinção interna à humanidade. Aqueles que não se comportavam como os “homens civilizados” eram considerados seres inferiores ou subumanos e, por isso, podiam ser marginalizados. Inseriam-se nesta categoria os negros, os irlandeses, os índios, as mulheres, os pobres, os loucos. *“Com efeito, se a essência da humanidade era definida como consistindo em alguma qualidade específica, seguia-se então em que qualquer homem que não demonstrasse tal qualidade seria subumano ou semi-animal”* (Thomas, 1992).

É importante destacar que essas construções teóricas eram úteis para as sociedades europeias que principalmente após o século XV inauguraram um franco movimento de colonização e dominação mercantil, justificando e naturalizando os arranjos sociais e políticos

vigentes. Sendo assim, é oportuno lembrar que os sentidos dados à natureza estão inseridos no contexto das estruturas socioeconômicas e culturais que a sociedade cria para possibilitar sua própria existência e reprodução na história (Quintas, 1992). Logo, no tratamento teórico-metodológico das questões ambientais cabe partir do pressuposto de que as concepções de natureza são socialmente construídas, expressando a materialidade dos processos sociais, os interesses contraditórios dos atores sociais e relações de poder, o que gera uma impossibilidade epistemológica de dissociar natureza e sociedade (Leff, 2001; Loureiro e Viégas, 2007).

A partir do século XIX, com o avanço da história natural, inicia-se um processo gradual de mudança na forma como era vista a natureza. Essa mudança deveu-se às contribuições dos naturalistas que apresentavam uma forma mais imparcial e objetiva de olhar a natureza que levava a um maior respeito pelas áreas selvagens, sem a interferência humana (Uema, 2006).

A valorização da vida na cidade, ocorrida no início da revolução industrial, como sinal de civilização em oposição à vida rústica nos campos, passou a ser criticada, pois a cidade tornava-se poluída e o ar impuro devido às atividades fabris e observou-se um crescimento populacional das cidades. A vida no campo passou a ser idealizada, tornou-se um lugar de contemplação, de reflexão e de isolamento espiritual.

Segundo Diegues (2002), as idéias, sobretudo dos românticos do século XIX, que valorizavam o mundo natural e selvagem, também tiveram grande influência na criação de áreas protegidas, consideradas como “ilhas” de grande beleza e valor estético que conduziam as pessoas à meditação das maravilhas da natureza intocada. Esses escritores românticos “... fizeram da procura do que restava de natureza selvagem na Europa, o lugar da descoberta da alma humana, do imaginário do paraíso perdido, da inocência infantil, do refúgio e da intimidade, da beleza e do sublime”.

## **1.2. O domínio da natureza (a natureza como matéria prima)**

Nos últimos dez mil anos, as sociedades humanas vivenciaram diferentes modos de apropriação da natureza que refletiam os sistemas produtivos (feudalismo, mercantilismo, imperialismo e capitalismo), evidenciando as formas de mediação que os sujeitos estabelecem na natureza, principalmente com seus componentes energéticos e materiais objetivos. Desde o início de sua existência enquanto espécie biológica-social, os seres humanos se organizaram e se estruturaram para garantir sua sobrevivência. Inicialmente nômades, dependiam inteiramente dos recursos que a natureza lhe proporcionava, deslocando-se em função das suas necessidades de alimentação e abrigo, e dependendo dos ciclos naturais. O desenvolvimento de instrumentos de trabalho, de técnicas de plantio e irrigação, permitiu aos grupamentos primitivos se fixar, desenvolvendo a agricultura e domesticação de animais. Nesse momento, iniciou-se um processo de apropriação e acúmulo de bens que se destinavam à satisfação de necessidades de subsistência do próprio grupo social.

Trazendo esta crescente complexificação nas formas de produzir e se organizar para a realidade contemporânea, com a emergência do capitalismo, as demandas do mercado estabelecem estruturalmente a priorização dos interesses de acumulação e apropriação privada da natureza e dos bens socialmente produzidos nas relações sociais instituídas (Mészáros, 2007). As conseqüências de sua expansão e atual mundialização, implicam, entre outras coisas, em: processos de urbanização acelerada; crescimento e desigual distribuição demográfica; consumo excessivo de recursos não-renováveis; assimetria no acesso aos produtos gerados e na capacidade de atendimento às necessidades básicas de sobrevivência; redução da biodiversidade e da diversidade cultural (Alier, 2007).

Desta forma, a acumulação capitalista e a expansão dos mercados, além de acarretarem transformações socioeconômicas, políticas e culturais, engendraram mudanças

significativas no ambiente. O atendimento às demandas industriais e ao seu incremento tecnológico, com base nos interesses hegemônicos estabelecidos (de classe e entre países), ideologicamente sustentados pelo discurso da modernização ecológica e da ecoeficiência (Acselrad, 2004; Alier, 2007), acelerou o ciclo produção-consumo. A partir de meados do século XX, as inovações tecnológicas da terceira revolução industrial aumentaram como nunca a produtividade do trabalho para o capital e conseqüentemente a devastação natural se intensificou, nos levando a uma situação iminente de esgotamento da base vital. Nesse momento é que cresceu a preocupação em preservar algumas áreas do planeta, vistas por certos grupos sociais, como de relevante interesse para o equilíbrio ecossistêmico e para a garantia da biodiversidade (Loureiro & Azaziel, 2006). Surgem, então, questionamentos quanto à idéia de inesgotabilidade dos recursos naturais.

(...) durante séculos, o homem conviveu em razoável harmonia com a natureza. Dela retirou o necessário para o seu sustento, proteção e evolução 'civilizatória'. Procurou também nos recursos naturais a base para suas ambições de domínio e poder. Com o desenvolvimento tecnológico dos últimos cem anos, o homem aumentou freneticamente o uso desses recursos, como também multiplicou os meios para explorá-los. Desta maneira, cresceram as possibilidades de novas realizações e de maior bem estar, mas também de inimaginável poder de destruição e tirania (Vidal, 1988 apud Uema, 2006).

### **1.3. Dos primeiros movimentos de preservação ambiental - o surgimento das áreas naturais protegidas – à crise contemporânea**

A partir do final do século XVIII e do início do século XIX, o avanço do interesse pela história natural evidencia as conseqüências da exploração da natureza pelos seres humanos, criando as condições para o surgimento dos primeiros movimentos de proteção da vida selvagem. Do mesmo modo, o adensamento populacional das cidades e as alterações nos modos de vida das populações, ocorridos como resultado do processo de industrialização, levaram às reivindicações por oportunidades no campo como refúgio das conturbações industriais.

Em 1864, foi publicado na América do Norte o livro *Man and Nature*, no qual o autor, George Perkins Marsh, demonstrava que a destruição arbitrária e o desperdício estavam tornando a terra inabitável para os seres humanos e ameaçando a sua existência. O artista George Catlin defende a necessidade de proteção das terras virgens e sugere que o governo estabeleça um parque nacional que deveria conter homens e animais em suas características naturais (Uema, 2006).

No final do século XIX, o movimento ambientalista americano era composto por duas vertentes: o preservacionismo e conservacionismo. A vertente preservacionista buscava preservar áreas virgens com o uso restrito às atividades recreativas e educativas. Nesta perspectiva foi criado o Parque Nacional do Yellowstone em 1872. A vertente conservacionista, por outro lado, defendia o uso ou a exploração sustentada dos recursos naturais, baseada no desenvolvimento, na prevenção do desperdício e no desenvolvimento dos recursos naturais para muitos e não para poucos (McCormick, 1992 apud Diegues, 2002). Essas idéias seriam, então, precursoras do que denominamos “desenvolvimento sustentável”.

A partir da década de 1960, os fenômenos vistos apenas como naturais são relacionados ao desenvolvimento industrial, em função da poluição e contaminações provocadas por essas atividades. Em 1962 foi lançada nos Estados Unidos da América (EUA), a obra de Rachel Carson, *Silent Spring*, sobre pesticidas e inseticidas sintéticos. Com a publicação deste livro a questão ambiental amplia suas bases e ganha apoio público.

A década de 1970 é marcada por questionamentos e manifestações ecológicas, em escala mundial, que defendem a inclusão dos problemas ambientais na agenda de desenvolvimento das nações e das relações internacionais. Os impactos ambientais, até então percebidos como resíduos inevitáveis do progresso e da expansão capitalista, passam a assumir uma nova dimensão, atraindo a atenção da opinião pública mundial para a intensificação de problemas sócio-ambientais como: os processos de urbanização acelerada; o

crescimento e a desigual distribuição demográfica; a expansão descontrolada do uso de energia nuclear, com finalidades bélicas ou pacíficas; o consumo excessivo de recursos não-renováveis; os fenômenos crescentes de perda e desertificação do solo; a redução da biodiversidade e da diversidade cultural; a intensificação do efeito estufa e a redução da camada de ozônio e suas implicações sobre o equilíbrio climático. Essas preocupações refletem a percepção de um conflito crescente entre a expansão do capitalismo e os efeitos destrutivos sobre os ecossistemas naturais.

A problemática ambiental se incorpora, então, às discussões da sociedade em geral, já não sendo apenas uma preocupação restrita a alguns grupos sociais, organizações, instituições de pesquisa e órgãos competentes do Estado. Estes temas adquirem uma centralidade até há pouco inexistente, sendo discutidos por amplos e variados setores da sociedade que passam a defender a inclusão dos problemas ambientais na agenda de desenvolvimento das nações e das relações internacionais.

Portanto, as últimas duas décadas do século XX registram um estado de profunda crise mundial. Esta é uma crise complexa, multidimensional, cujas facetas afetam todos os aspectos de nossa vida - o modo de vida; a qualidade do meio ambiente e das relações sociais, da economia, dentre outras (Guimarães, 2004).

#### **1.4. O Movimento Ambientalista**

Como visto anteriormente, até a segunda metade do século XX a preocupação com o estado do meio ambiente restringia-se a cientistas, administradores e grupos preservacionistas e conservacionistas. No entanto, uma série de acontecimentos, como acidentes ambientais e algumas denúncias, por exemplo, contribuíram para uma maior sensibilização do público em



geral. Desta forma, a questão ambiental amplia suas bases e ganha apoio público (Uema, 2006).

Segundo McCormick (1992), este ambientalismo diferencia-se de seus precursores – os conservacionistas. Enquanto que os conservacionistas preocupavam-se em proteger a natureza selvagem, os ambientalistas preocupam-se com a sobrevivência humana e caracterizavam-se por uma postura ativista e política.

Muitos dentre os grupos preservacionistas mais antigos perseguiam objetivos essencialmente filantrópico, enquanto os conservacionistas baseavam seus argumentos na ciência econômica, em contraste, os novos ambientalistas buscavam um impacto mais diretamente político. Sua mensagem era de que a catástrofe ambiental só poderia ser evitada através de mudanças fundamentais nos valores e instituições das sociedades industriais. O novo ambientalista pode ser visto como parte de uma transformação social mais ampla que ocorria então na sociedade ocidental. O novo movimento assumia posições que eram tanto reativas quanto “antiestablishment” (McCormick, 1992).

McCormick (1992) aponta, ainda, alguns fatores que desempenharam importante papel nessa mudança: o advento de testes nucleares, as denúncias contidas no livro *Silent Spring* sobre o DDT, uma série de desastres ambientais que tiveram grande repercussão e o avanço nos conhecimentos científicos.

Na década de 1960, uma série de manifestações contestatórias e o surgimento de inúmeros movimentos sociais também influenciaram o movimento ambientalista mundial. Assim, o clima de intenso ativismo acabou por influenciar o ambientalismo.

Com inúmeras evidências acerca da finitude dos recursos naturais, da poluição crescente, bem como a [re]emergência de postulados malthusianos por uma série de cientistas, a década de 1970 caracteriza-se por trazer a questão ambiental para o centro dos grandes debates. A crise ambiental passa a ser visto como uma consequência do crescimento exponencial da população e da existência de limites para o crescimento econômico.

Neste contexto, surgem teses como a “Tragédia dos Comuns” de Garret Hardin. No artigo "The Tragedy of the Commons", publicado em 1968 na revista científica *Science*, o

autor coloca que existe uma classe de problemas humanos para os quais não há solução técnica. Dentre estes estaria a questão da população mundial. Hardin acreditava que os problemas ambientais estavam diretamente ligados ao aumento da população e por isso defendia o controle da natalidade como fundamental para conter a pressão sobre os recursos e a degradação ambiental.

O início da década de 1970 foi, então, marcado pela existência de dois ambientalismo: os catastrofistas e os gradualistas. Os primeiros baseavam-se no relatório elaborado pelo Clube de Roma em 1972 - “Os Limites do Crescimento” e defendiam a necessidade de parar imediatamente o crescimento populacional e econômico. Os segundos defendiam o estabelecimento imediato de mecanismos de proteção ambiental que agissem sobre os problemas causados pelo desenvolvimento econômico e avaliavam a necessidade de reverter a dinâmica demográfica a fim de se chegar, em médio prazo, a uma população estável. Esta posição foi expressa pela Conferência de Estocolmo em 1972.

Em 1987, com a publicação do relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, “Nosso Futuro Comum” ou “Relatório Brundtland”, o conceito de desenvolvimento sustentável ganha centralidade dentro do ambientalismo mundial.

De acordo com o Relatório Brundtland, as bases conceituais do desenvolvimento sustentável referem-se ao ideal de harmonizar o crescimento econômico com a proteção ambiental, ou seja, deveriam ser atendidas as necessidades presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades.

No entanto, mesmo considerando o consenso nos fins ou objetivos do desenvolvimento sustentável, este conceito vem sofrendo inúmeras críticas que dizem respeito tanto à sua natureza polissêmica quanto às suas ambigüidades e contradições.

Na década de 1990 observa-se uma articulação entre as lutas ambientais com as lutas por justiça social que caracteriza o movimento de Justiça Ambiental. Este se entende como o

conjunto de princípios que asseguram que nenhum grupo de pessoas, sejam grupos étnicos, raciais ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das conseqüências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como resultantes da ausência ou omissão de tais políticas (Herculano, 2002).

O movimento de Justiça Ambiental vem da experiência inicial dos movimentos sociais dos Estados Unidos e da luta cidadãos pobres e de etnias socialmente discriminadas e vulnerabilizadas, quanto à sua maior exposição a riscos ambientais por habitarem nas vizinhanças de depósitos de lixos químicos e radioativos ou de indústrias com efluentes poluentes. No Brasil, o tema da justiça ambiental é recente e ainda pouco incipiente.

### **1.5. O Ambientalismo Brasileiro**

No Brasil, as primeiras iniciativas ambientalistas se originam nas ações de grupos preservacionistas na década de 50. Em 1958 é criada no Rio de Janeiro a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) com objetivos e modo de atuação estritamente conservacionistas, que centravam suas atividades na preservação da fauna e da flora, com particular ênfase naquelas ameaçadas de extinção.

No entanto, foi no início da década de 1970 que o ambientalismo brasileiro passa a ter maior expressão na sociedade brasileira. Segundo Jacobi (2003), este processo ocorre como resultado de uma combinação de fatores exógenos e endógenos, tais como a Conferência de Estocolmo de 1972; a superação do mito desenvolvimentista; o aumento da devastação na Amazônia e a formação de uma nova classe média, influenciada pelos novos debates sobre a qualidade de vida.

Durante a Conferência de Estocolmo cresceram as acusações de alguns países desenvolvidos em relação à postura predominante em países em desenvolvimento a respeito

da ausência de normas para controlar os graves problemas ambientais. O Brasil via essas restrições ambientais como uma interferência aos planos nacionais de desenvolvimento.

Nesse momento, predominava, ainda, a idéia de que os recursos naturais deveriam ser utilizados para acelerar o processo de desenvolvimento econômico, tomando alguns cuidados para minimizar os problemas de poluição e preservar alguns recursos naturais (Ferreira e Ferreira, 1992).

Este momento do ambientalismo brasileiro foi caracterizado por Viola & Leis (1992) como um movimento “bissetorial”, uma vez que foi promovido por agências estatais de meio ambiente e por associações ambientalistas que apresentavam uma relação baseada no conflito e na cooperação.

O conflito entre estes dois grupos dava-se, por exemplo, com relação à percepção da eficiência dos mecanismos para o controle da poluição. Os ambientalistas criticavam a excessiva tolerância das agências estatais com as indústrias pela poluição provocada e a morosidade dos processos de fiscalização. Para as agências essas críticas se davam devido à falta de conhecimento necessário destes ambientalistas para entender as complexas relações entre indústria e meio ambiente.

Por outro lado, a cooperação existia na medida em que esses grupos eram, praticamente, os únicos defensores de uma política ambiental em um contexto onde esta política é relegada a um segundo plano.

Segundo Uema (2006), a luta do movimento ambientalista brasileiro orientava-se pelos ideais do ambientalismo norte-americano e europeu, sendo suas intervenções baseadas no questionamento da civilização urbano/industrial devido aos impactos estes processos sobre a natureza. Estes grupos combatiam a poluição e a destruição da flora e fauna causada pelos empreendimentos humanos, tais como o uso excessivo dos agrotóxicos e a mecanização agrícola, além de defenderem a promoção da ecologia como ciência da sobrevivência.

Assim, nossos ambientalistas pautavam suas ações em denúncias sobre degradação ambiental e campanhas de conscientização pública de caráter local, e em alguns casos desenvolviam campanhas de abrangência regional e mesmo nacional, como foram os casos da campanha de denúncia contra o desmatamento na Amazônia em 1978, a luta contra a inundação de Sete Quedas no Rio Paraná (1979-1983), a luta contra a construção de usinas nucleares (1977-1985), a luta pela aprovação de leis do controle e de estímulo ao uso intensivo de agrotóxicos (1982-1985) (Leis, 1996 *apud* Jacobi, 2003).

Este movimento sofreu algumas críticas por se limitarem às agendas internacionais e deixarem de lado as especificidades da deterioração ambiental brasileira, como o déficit de saneamento básico (Viola & Leis, 1992).

É importante ressaltar que, neste momento, não havia uma aproximação entre os movimentos ambientalistas e os sociais. Até a primeira metade da década de 1980 a questão ambiental ocupava uma posição secundária no discurso dos movimentos reivindicatórios pela constituição da cidadania. Isto pode se explicado pelo interesse dos movimentos sociais em torno dos problemas ligados mais diretamente à pobreza e à satisfação das necessidades básicas dos homens e ao mito do desenvolvimento econômico como solução para os problemas do país, assim a preservação do meio ambiente emergia como antítese do desenvolvimento nacional (Jacobi, 2003).

No entanto, na segunda metade da década de 1980, a temática ambiental assume um papel bem mais relevante no discurso dos diversos atores que compõem a sociedade brasileira. Nesse sentido, a crise do modelo de desenvolvimento (os problemas sociais não foram resolvidos e graves distorções como a concentração da renda e da propriedade se agravam) é uma força motriz, na medida em que se acelera na opinião pública a tomada de consciência da devastação ambiental.

O ambientalismo se expande, e penetra em outras áreas e dinâmicas organizacionais estimulando o engajamento de grupos socio-ambientais, científicos, movimentos

sociais e empresariais, nos quais o discurso do desenvolvimento sustentado assume papel de preponderância (Jacobi, 2003).

O ambientalismo brasileiro toma característica “multissetorial”, na medida em que absorve, além das agências estatais e entidades ambientalistas, novos setores como organizações não governamentais que passam a incorporar a questão ambiental como uma dimensão, além dos seus objetivos de criação, instituições científicas voltadas à pesquisa na área e alguns empresários que começam a pautar seus processos produtivos pelo critério de sustentabilidade ambiental (Viola & Leis, 1992).

De acordo com Jacobi (2003), as práticas dos movimentos se restringiram, na maioria dos casos, aos setores mais esclarecidos compostos por pessoas vinculadas ao universo acadêmico, aos militantes de partidos, setores profissionais, ativistas sociais. Sendo pouco freqüente o engajamento de setores circunscritos à mão de obra desqualificada ou aos setores mais carentes da população.

Nessa fase, as ações do movimento ambientalista brasileiro, ainda, limitavam-se às lutas contra a poluição (construção de usinas nucleares, por exemplo) e a degradação de áreas verdes (desmatamento da Amazônia, dentre outras), sendo suas conquistas bastante restritas. No entanto, é inegável sua importância para despertar a conscientização sobre a problemática ambiental nos mais diversos setores da sociedade brasileira, embora a tônica de seu discurso permanecesse a mesma.

Porém, ocorre uma crescente inovação na cultura ambientalista brasileira. O tema desenvolvimento econômico é incorporado no discurso ambiental e as entidades transcendem a prática da denúncia, assumindo uma posição proativa, tendo como objetivo central a formulação de alternativas viáveis de conservação e /ou de restauração de ambientes degradados.

O ambientalismo dos anos 90 assume, então, um caráter ampliado, na medida em que cria uma identidade crescente entre o significado e dimensões das práticas, com forte ênfase na relação entre degradação ambiental e desigualdade social, reforçando a necessidade de alianças e interlocuções coletivas.

Neste novo momento do ambientalismo brasileiro, a injustiça ambiental que caracteriza o modelo de desenvolvimento dominante no Brasil ganha foco nas discussões e é fortalecida a percepção de indissociação dos problemas ambientais e sociais. No Brasil, esses problemas atingem principalmente as classes trabalhadoras, o povo pobre e negro e os indígenas. Pessoas que formam a ampla maioria da nossa população e que são excluídas do trabalho, da saúde, do direito à terra, do acesso à água potável, enfim, de uma qualidade de vida digna, justa e ambientalmente sustentável.

Em 2001 foi criado no Colóquio Internacional sobre Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania a Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA) que resulta da iniciativa de movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores/as, organizações não governamentais (ONGs), entidades ambientalistas, ecologistas, organizações de afrodescendentes e indígenas e pesquisadores/as universitários/as.

Vale ressaltar que quando a RBJA se constituiu, já existia um conjunto de ações e movimentos sociais no país identificáveis como de Justiça Ambiental, embora sem o uso dessa expressão, como o Movimento dos Atingidos por Barragens, os movimentos de trabalhadores extrativistas de resistência contra o avanço das relações capitalistas nas fronteiras florestais e de inúmeras ações locais contra a contaminação e a degradação dos espaços de vida e trabalho.

## Capítulo 2 – Unidades de Conservação

### 2.1. A criação de UCs

Como visto anteriormente, este movimento inicia-se na metade do século XIX quando alguns teóricos defendem a delimitação de áreas selvagens sem a interferência humana, sugerindo que o governo estabeleça parques nacionais que deveriam conter homens e demais animais em suas características naturais.

Segundo esses idealizadores, a única forma de proteger a natureza era afastá-la do ser humano, por meio de ilhas (pedaços do meio natural em seu estado primitivo) onde esse pudesse admirá-la, reverenciá-la e refazer suas energias gastas na vida urbana.

Nesta perspectiva foi, então, criado o Parque Nacional do Yellowstone em 1872 que representou uma vitória do movimento preservacionista. Nesse sentido, a idéia de assegurar áreas de exuberante beleza, refúgios de "vida natural", áreas de preservação em caráter perpétuo para usufruto público, surgia em contraposição à exploração dos recursos naturais a serviço de um modelo de desenvolvimento e progresso calcado na conquista do oeste americano.

A criação do Parque Nacional do Yellowstone foi uma ação que disseminou-se, então, enquanto prática de conservação por todos os países do mundo e segundo, Simon (2003) *“os parques têm sido defendidos e consolidados como idéia de ordem, de separação da natureza para uma devida ordem, em função de uma desordem ambiental. A conservação aparece como uma forma de se colocar ordem no caos provocado pela espécie humana”*.

No cenário preservacionista mundial instaura-se uma "nova" lógica nas relações sociedade e natureza: a lógica da conservação baseada no caráter público do meio ambiente e



em regras de uso e apropriação para o “uso indireto” dos recursos naturais. Assim, a partir do modelo americano a idéia de Parque passou a significar tanto proteção como acesso público.

Até o final do século XIX, o objetivo geral das áreas naturais de proteção era garantir que os recursos naturais nela contidos permanecessem em “estado original” para usufruto da população. Com o desenvolvimento científico-tecnológico e a incorporação de um sistema econômico pautado na exploração da natureza, gerou-se paulatinamente uma mudança de enfoque, incorporando novos conceitos que priorizavam cada vez mais a conservação da biodiversidade. Buscava-se, então, a delimitação de áreas que protegessem as mais significativas amostras de ecossistemas naturais.

Devido à necessidade de se alcançar outros objetivos de conservação, ao longo do tempo, outras categorias de manejo passaram a ser consideradas e os parques nacionais passaram a serem vistos como uma das formas de conservação dos recursos naturais e não a única forma.

No entanto, até a década de 1960, as formas de conservação de áreas naturais eram restritas a poucas categorias, dependendo de cada país. O único consenso no mundo ocidental eram os PNs, considerados simbolicamente como a própria conservação.

Ao longo da história de criação dessas UCs no mundo, observa-se o envolvimento de conservacionistas e de cientistas alocados em movimentos ambientalistas e em centros de pesquisa ou mesmo engendrados na máquina pública estatal. Considerados como ideólogos da conservação, propugnaram a criação de PNs, justificando-os frente a reais ou potenciais “perturbações”, através de argumentos científicos, enquanto direito ao usufruto público das áreas naturais e sobretudo, creditando uma racionalidade ao Estado enquanto instituição pública legitimada para exercer a tutela do patrimônio ambiental.

Nesse sentido, conservar a natureza passava a significar priorizar o direito de usufruto público das áreas naturais protegidas, em detrimento de um possível uso privado, mesmo que

esse “uso” fosse realizado de forma coletiva por comunidades tradicionais. Desta forma, o uso público se sobrepunha ao uso comunitário em nome de um “nosso futuro comum” (Simon, 2003).

A criação de UCs teve grande aumento entre as décadas de 1970 e 1980, quando foram estabelecidas mundialmente 2098 unidades de âmbito nacional, enquanto que desde o início do século tinham sido criadas 1511 unidades (Kemf, 1993 apud Diegues, 2002).

De acordo com Ghimire (1993), o aumento da preocupação pela criação de UCs, nas décadas de 1970 e 1980, deveu-a a alguns fatores, tais como: a rápida devastação das florestas e crescente perda da biodiversidade; a disponibilidade de fundos internacionais para a conservação e a possibilidade de geração de renda por meio do turismo em parques.

No entanto, a criação de áreas naturais protegidas nem sempre é um processo harmonioso. Este, muitas vezes, é acompanhado por disputas e conflitos em função dos diferentes interesses e necessidades existentes na dinâmica de produção, apropriação e distribuição dos recursos ambientais e de significação dos mesmos entre os diferentes atores envolvidos.

A questão das áreas naturais protegidas levanta inúmeros problemas de caráter político, social e econômico e não se reduz como querem os preservacionistas puros, a uma simples questão de “conservação do mundo natural”, e mesmo da proteção da Biodiversidade (Diegues, 2002).

Portanto, o tema da preservação da biodiversidade dos ecossistemas não é o único a ser considerado, merecendo destaque também os fatores socioeconômicos, políticos e culturais envolvidos nesse processo. Afinal, o ser humano socialmente organizado – enquanto parte da natureza – afeta e é diretamente afetado pelo meio em que vive, sendo pertinente o desenvolvimento de uma análise que valorize as condicionantes de suas relações e suas percepções e valores a respeito desse tema.

Entendemos, desse modo, que o ambiente não é apenas o espaço natural, mas resultado de interações múltiplas e complexas que permitem a construção de sentido de localidade, territorialidade, identidade, pertencimento e de contextualização para sujeitos individuais e coletivos (Loureiro, 2004). Assim, a “questão ambiental” se coloca de modo problemático, marcado por conflitos que revestem, na atualidade, a relação entre a sociedade e o ambiente, onde se define o conjunto de contradições resultantes das interações internas ao sistema social e deste com o meio.

## **2.2. O modelo de Unidades de Conservação do Brasil**

A concepção das áreas protegidas no Brasil configura-se, basicamente, como uma importação do modelo norte-americano. Como visto anteriormente, essas áreas foram criadas no século passado nos EUA e tinham como objetivo proteger a vida selvagem (*wilderness*) que estava ameaçada pela civilização urbano-industrial, entendida como de grande potencial destruidor da natureza (Diegues, 2002).

No Brasil o processo de definição e implantação de políticas para a criação de áreas naturais protegidas é bastante recente, sendo a década de 1930 o marco do surgimento dos primeiros instrumentos para a criação e gestão das áreas naturais protegidas.

Nesta época, chamada “Revolução de 30”, inúmeras estratégias políticas foram adotadas com o intuito de colocar o Brasil rumo à modernidade. Neste cenário de ambiciosas transformações, os movimentos ambientalistas no Brasil, que pregavam a criação de áreas protegidas para a preservação da natureza ganharam força e encontraram respostas para seus anseios.

Seguindo o movimento internacional de criação de espaços naturais protegidos para a preservação da natureza, no dia 23 de janeiro de 1934 o governo brasileiro cria, então, o seu

Código Florestal, decreto lei nº 23793, que estabelece os marcos regulatórios da exploração dos recursos florestais do país.

Este instrumento legal figura-se como um dos mais importantes instrumentos da política de proteção da natureza desta época. Neste documento são estabelecidos, pela primeira vez, os critérios para a proteção dos principais ecossistemas do país, além de introduzir a idéia de categorias de manejo em função dos objetivos e finalidades da área criada (Medeiros, 2003).

Consolidando a idéia de proteção, incorpora-se na Constituição de 1934, a idéia de proteção da natureza como um princípio básico e de responsabilidade da União (Governos Federal, Estadual e Municipal). A natureza é, então, considerada como patrimônio natural a ser preservado, sua proteção ganha um novo status na política nacional, constituindo em tarefa e dever a ser cumprido e fiscalizado pelo poder público.

No mesmo ano, são criados outros dispositivos legais de proteção da natureza. Entre eles destacam-se o Código de Caça e Pesca; o Código de Águas e o Decreto de Proteção dos Animais. Nesse quadro favorável de proteção da natureza, foi criada a primeira UC no Brasil, o Parque Nacional de Itatiaia em 1937.

No Brasil, os instrumentos legais posteriores ao Código Florestal de 1934 seguiram a lógica de categorização dos espaços, o que segundo Irving (2006) *resultou, no país, em quase uma dezena de dispositivos voltados à criação de tipologias distintas de espaços protegidos*. Desta forma, se estabelece um sistema de criação de áreas protegidas complexo e desarticulado.

A partir do final de 1970, inicia-se uma reflexão sobre a necessidade de criação de um sistema mais integrado para a criação e gerenciamento dessas áreas. Este sistema é instituído, em 2000, com a aprovação da Lei 9985/00 que institui o Sistema Nacional de UCs (SNUC). Este documento estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs.

As UCs integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: as de Uso Sustentável e as de Proteção Integral. Esse assunto será abordado com maiores detalhes no capítulo seguinte.

Neste trabalho abordamos a categoria de Parque Nacional (PN) que tem como objetivo básico a *preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico* (Brasil, 2000).

A delimitação definitiva, consagrando a institucionalização do espaço e a conseqüente construção de um entorno, corresponde a uma outra lógica, a lógica da conservação cujas regras de uso e apropriação do espaço se dão através do uso indireto dos recursos naturais, se contrapondo às dinâmicas de uso e apropriação do espaço enquanto espaço social imerso em um território (Simon, 2003).

### **2.3. Problematizando o modelo de conservação da natureza - Parques Nacionais**

Existem visões diferentes e muitas vezes opostas do significado de parques naturais e reservas. Para alguns as UCs são um fim em si mesmas e destinam-se a proteger a “natureza selvagem”, intocada, frente aos avanços do crescimento demográfico e da devastação do mundo moderno (Diegues, 2002).

A corrente preservacionista defendia a criação de PNs como a única maneira para salvar pedaços de natureza de grande beleza dos efeitos devastadores do desenvolvimento urbano/industrial. Segundo este princípio, qualquer intervenção humana na natureza é inevitavelmente negativa. Daí a incompatibilidade entre a ocupação humana nestas áreas e a proteção da biodiversidade.

O modelo de PNs, sem população residente para a preservação da vida selvagem, sofreu inúmeras críticas dentro e fora dos EUA. As críticas eram variadas. Para alguns este modelo de preservação era seletivo, uma vez que privilegiava áreas naturais apelativas do

ponto de vista estético de acordo com valores ocidentais; para outros esta visão era muito derrotista, por estabelecer esses pedaços de áreas selvagens, ignorando os crescentes problemas conseqüentes da superpopulação e poluição; havia ainda aqueles que se preocupavam com essa separação entre a humanidade e a natureza. Segundo Callicot (1991), devia-se desenvolver, sempre que possível, um enfoque mais simbiótico de conservação que não desprezasse as populações humanas que viviam em harmonia com a natureza (Diegues, 2002). Entretanto, mesmo com todas as críticas, o modelo preservacionista norte-americano se propagou, ocasionado a criação de áreas de preservação que, em muitos dos casos, expulsavam as populações tradicionais nelas residentes<sup>3</sup>.

De acordo com Diegues (2002), a transposição do “modelo Yellowstone” para países do terceiro mundo é incompatível com as características desses países, cujas florestas remanescentes são habitadas por populações tradicionais, trazendo efeitos devastadores sobre as populações tradicionais de extrativistas, pescadores e índios que têm com a natureza uma relação diferente daquela estudada pelos idealizadores do modelo norte-americano.

Vale destacar que essas populações tradicionais, muitas vezes, eram responsáveis pela preservação dessas áreas naturais devido ao seu modo de se relacionar com o ambiente e também por, em alguns casos, ter assegurado seu território contra a invasão de especuladores imobiliários e grandes interesses econômicos.

Como essas populações em geral não têm outra fonte de renda, o uso sustentado de recursos naturais é de fundamental importância. Seus padrões de consumo, baixa densidade populacional e limitado desenvolvimento tecnológico fazem com que sua interferência no meio ambiente seja pequena (...) A conservação dos recursos naturais é parte integrante de sua cultura, uma idéia expressa no Brasil pela palavra “respeito” que se aplica não somente à natureza como também aos outros membros da comunidade (Diegues, 1992 apud Diegues, 2002).

---

<sup>3</sup>Temos como exemplo a expulsão dos Batwa em 1991. Essa comunidade tradicional habitava florestas do Congo Oriental em reciprocidade com a biota diversificada da região. No entanto, em 1930 líderes de Uganda foram persuadidos por conservacionistas internacionais que esta área estava ameaçada e em resposta, três reservas de floresta foram criadas - Maghinga, Echuya, e Bwindi, sobrepostos ao território ancestral do Batwa. Então, sob pressão dos conservacionistas ocidentais, que acreditavam que a região selvagem e a comunidade humana eram incompatíveis, os Batwa foram expulsos de seus territórios tradicionais (Dowie, 2006).

Quando ocorre o estabelecimento de UCs, as populações são deslocadas da sua área de origem, perdendo sua base de subsistência material e cultural. Desta forma, o estabelecimento de parques significa para as populações residentes o aumento de restrições para o uso dos recursos naturais que viabilizam sua subsistência.

Nota-se, ainda, que os problemas causados para as populações tradicionais ultrapassam os danos econômicos, referindo-se também à negação da identidade desses grupos. Isso porque ao impedir a realização de uma atividade enraizada na cultura local, a criação do parque interfere fundamentalmente na relação desses moradores com o mundo, quer dizer, na maneira como estes percebem, se inserem e são reconhecidos.

#### **2.4. Conflitos na conservação da biodiversidade**

As preocupações com a preservação e conservação natural refletem, a rigor, conflitos crescentes entre a expansão do capitalismo e seu metabolismo social e os efeitos destrutivos sobre os ecossistemas naturais e, mais especificamente, conflitos entre interesses públicos e privados. Esta contradição público e privado baseia-se na força de interesses divergentes entre agentes em seus processos de uso e apropriação material e simbólica da natureza. Em consequência, notamos a consolidação do discurso ambientalista que reconhece estes aspectos estruturais do problema ambiental, sendo reforçado, no âmbito da legislação, pela definição do ambiente como um bem público e pela constatação trágica de que o consumo individual dos recursos naturais implica na diminuição de recursos para a sociedade como um todo.

De todas as revoluções conceituais do século XX, poucas forjaram uma mudança tão universal e fundamental nos valores humanos quanto a revolução ambientalista. Gerados pelos amantes da natureza e filantropos vitorianos, nutrido por naturalistas amadores e planejadores profissionais, e finalmente inserido na agenda de políticas públicas por uma nova geração rebelde e idealista, o ambientalismo ultrapassou as divisões religiosas, nacionais e políticas para difundir-se em quase todos os países da Terra. Ganhou dezenas de milhões de adeptos, criou novos órgãos de legislação, engendrou novos partidos políticos, encorajou uma reavaliação das prioridades econômicas e tornou-se tema de políticas internas e relações internacionais. Acima

de tudo, mudou nossas concepções do mundo no qual vivemos. Pressuposições de séculos foram subvertidas em não mais que poucas décadas. Pela primeira vez a humanidade foi despertada para a verdade básica de que a natureza é finita e que o uso equivocado da biosfera ameaça, em última análise, a própria existência humana (McCormick, 1992).

No entanto, esta suposta preocupação universal com o ambiente e, ainda, as estratégias de conservação da natureza não estão isentas de questionamentos.

*Em comum, as posições críticas entendem que, em maior ou menor grau, o meio ambiente é apenas o bem coletivo de um grupo restrito, seja porque a proteção ambiental expresse um valor socioespacialmente localizado, seja porque os benefícios da proteção ambiental tendam em se concentrar em determinadas coordenadas socioespaciais (Fuks, 2001).*

Por outro lado, vale ressaltar que as cargas dos danos ambientais destinam-se de forma desigual na sociedade, estando mais vulneráveis os grupos sociais de trabalhadores, população de baixa renda, grupos raciais discriminados e populações marginalizadas. É possível afirmar, então, que as injustiças sociais e ambientais não só têm origens comuns, como se alimentam mutuamente.

Logo, podemos observar o caráter restritivo dos interesses associados à proteção ambiental. Afinal, estamos falando de proteção ambiental para quem? A criação de áreas naturais protegidas será uma questão relevante para as classes e grupos sociais que ainda não têm asseguradas as condições básicas de sobrevivência ou que possuem estilos de vida distintos do hegemônico?

Ainda que o meio ambiente seja de uso comum, cuja proteção interessa a toda sociedade, os custos e benefícios de sua proteção são desigualmente distribuídos, como no caso da criação de Unidades de Proteção Integral. Nessas categorias de UC é estabelecido o uso indireto dessas áreas e em muitos casos a criação da unidade acaba por remover populações residentes e desta forma configura-se a perda de sistemas engenhosos de manejo de recursos naturais e da própria diversidade cultural presentes em grupos sociais que mantêm vínculos mais estreitos de dependência da base natural e se organizam de modos distintos.



A partir da problemática descrita acima, podemos observar alguns conflitos existentes nos processos de criação e de implementação de UCs, principalmente, as de proteção integral, uma vez que não levam em consideração a presença humana nesses espaços. A incompatibilidade entre a presença de populações tradicionais nestas áreas e a proteção da biodiversidade evidencia diferentes conflitos socioambientais, como no caso do parque estudado (como veremos mais a frente).

Podemos considerar nestes conflitos, relacionados à criação de UCs, a existência de tensões entre duas correntes que se pretendem protagonistas na luta de defesa ambiental. De um lado, os preservacionistas clássicos contra a existência das populações tradicionais em áreas naturais protegidas consideradas restritivas, como os PNs, cujos argumentos se baseiam na pretensa incompatibilidade entre a presença dessas populações e a proteção da biodiversidade. De outro lado, uma visão de UCs integradas à sociedade que traz para as discussões a necessidade de se repensar a função dos PNs incluindo seus moradores.

Existe também, em contraposição ao isolamento das áreas protegidas, a adoção de uma nova postura que proporcione o envolvimento das comunidades vizinhas às UCs, através de estratégias participativas, nas quais são depositadas a solução desses problemas. Isso se dá, principalmente, pela constatação de que a ausência deste envolvimento se constituiu em fracasso para a conservação e na evidência de “problemas” advindos da restrição à utilização do solo e dos recursos naturais.

No Brasil, destacam-se as audiências públicas, a atuação do Ministério Público como instâncias formais, assim como também os conselhos de meio ambiente. No que se refere às UCs, os conselhos podem ser entendidos como espaços para a explicitação e resolução desses conflitos, uma vez que reúne (ou deve reunir) os diferentes atores sociais envolvidos direta ou indiretamente a unidade e possibilitam que estes possam explicitar seus valores e interesses

com relação ao meio natural, bem como negociar alternativas ou resolver os conflitos identificados<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> É importante destacar que nem sempre as estratégias de resolução de conflitos contemplam os grupos mais afetados, mas apenas reproduzem com uma roupagem democrática a dominação. Isso se dá, principalmente, devido a falta de capacitação dos conselheiros e o desconhecimento da maioria da população de suas possibilidades o que deixa espaço para que os atores sociais com maior poder de influência tenham prevalência nas discussões e decisões nos conselhos.

## **Capítulo 3 – O Estado Brasileiro e a Gestão do Meio Ambiente**

### **3.1. A institucionalização da questão ambiental no Brasil**

A política ambiental brasileira foi implantada, a partir da participação do país na Conferência do Meio Ambiente, realizada na cidade de Estocolmo, no ano de 1972, e tinha como principais interesses, o controle da poluição industrial e urbana, o controle do uso de agrotóxicos e a criação de UCs da natureza.

Em 1981, foi, então, promulgada a Lei nº6938 na qual se estabeleciam os objetivos e instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e se buscava conciliar desenvolvimento econômico com preservação ambiental. A importância desta Lei está, dentre outras coisas, na criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) formado pelos órgãos estaduais do meio ambiente, assim como também a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), colegiado composto por representantes de ministérios e órgãos da administração federal ligados à questão ambiental, órgãos estaduais e municipais de meio ambiente e entidades de classe e ONGs.

Vale destacar a importância da institucionalização do CONAMA que reside no fato dele se constituir em um fórum que garante a participação de diferentes representantes do poder público e da sociedade civil nas discussões e deliberações à cerca da política ambiental, o que constitui um fenômeno atípico no contexto das políticas centralizadoras e pouco abertas à participação daquele momento.

Desta maneira a Lei nº6938 descentralizou para os estados e municípios a gestão e o controle ambiental e incentivou a criação de Conselhos Municipais de Meio Ambiente, abrindo espaço para a participação da sociedade.

No ano de 1988 foi promulgada a Constituição Federal com um capítulo inteiro dedicado ao meio ambiente no qual define a divisão da responsabilidade entre o governo e a

sociedade de preservar e conservar o ambiente. No artigo 225 lê-se 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 a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”*.

No ano seguinte foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), instituído pela Lei nº 7735 que surgiu da fusão da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), da Superintendência da Borracha (Sudhevea) e a Superintendência da Pesca (SUDEPE).

De acordo com Simon (2003), a criação do IBAMA teve como objetivos unificar a política ambiental brasileira e corrigir as distorções presentes, especialmente na administração das UCs, contribuindo para uma efetiva organicidade do SISNAMA.

Em 1992, como decorrência da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, em Estocolmo em 1972, ocorreu no Rio de Janeiro a conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - a RIO 92, cujo enfoque era o desenvolvimento sustentável. A conferência foi realizada com intuito de conciliar esforços mundiais para proteção ao meio ambiente com o desenvolvimento econômico.

Como resultados desta Conferência, foram estabelecidas as Convenções da Biodiversidade e a do Clima, além de uma agenda de compromissos para o século XXI, a Agenda 21, e várias outras resoluções. A Agenda 21 é, provavelmente, o mais importante resultado dessa conferência, uma vez que descreve um programa de ações conjuntas com o objetivo de promover, em escala planetária, um novo tipo de desenvolvimento, conciliando práticas econômicas e sociais com sustentabilidade ambiental.

No âmbito das organizações não governamentais, foi realizado em paralelo à RIO 92 o Fórum Internacional de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais, intitulado

Fórum Global - Eco 92. Este Fórum reuniu cerca de 1.300 ONGs com atuação em 108 países, elaborando, como resultado, 36 planos de ação, destacando-se entre eles: a Carta da Terra, a Declaração do Rio de Janeiro, a Declaração do Povo da Terra e diversos Tratados.

Neste mesmo ano é encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que cria o Sistema Nacional de UCs - SNUC - PL nº 2892, tendo como base a proposta elaborada em 1989 pela Fundação Pró-Natureza (FUNATURA)<sup>5</sup>.

A partir da promulgação do SNUC, em 2000, consolida-se a definição de categorias de UCs, estabelecendo-se os critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs no Brasil.

Entre os instrumentos de gestão de UCs, previstos neste documento, destacam-se enquanto mecanismos potenciais para a participação da sociedade nos processos de tomada de decisão: o Plano de Manejo (PM) e o Conselho Gestor. Portanto, estes instrumentos se constituem em elementos centrais no processo de democratização, garantindo a cidadania e participação social, na gestão pública das UCs.

No âmbito de novos espaços de discussão em políticas públicas com este tema, foi estabelecido o PNAP, através do decreto 5.758 de 2006. Este documento apresenta um detalhamento de objetivos já expressos na Lei do SNUC e traz alguns princípios relativos à constituição de espaços institucionais de governança<sup>6</sup> democrática. Em afinidade com o SNUC, o PNAP apresenta como princípios a promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas e destaca a necessidade de assegurar não só o envolvimento de diferentes atores sociais, mas também a qualificação desses atores sociais no processo de tomada de decisão para a criação e para a gestão das áreas protegidas.

---

<sup>5</sup> Em 1989, o IBAMA recém criado encomendou à FUNATURA - Fundação Pró-Natureza, ONG conservacionista, uma reavaliação do Plano de Sistemas de UCs de 1979 (Simon, 2003).

<sup>6</sup> Trabalhamos com a definição de governança apresentada por Graham, Amos e Plumptre (2003): “ a interação entre estruturas, processos e tradições como o poder e a responsabilidades são exercidos, como decisões são tomadas e como os cidadãos e outros parceiros envolvidos são ouvidos”.

Outro aspecto relevante é que ambos os documentos consideram pontos fundamentais como o respeito a práticas de manejo tradicionais, o reconhecimento de injustiças resultantes da criação da UC e a repartição justa e equitativa dos benefícios advindos de sua gestão.

### **3.2. Estado, políticas públicas e meio ambiente no Brasil**

No Brasil, o crescimento do setor ambiental se dá num momento de diminuição do Estado, decorrente da onda neoliberal, e caracteriza-se pela redução dos gastos públicos, pela diminuição do quadro de servidores públicos, pela desregulamentação generalizada e pela descontinuidade institucional.

Segundo Bursztyn (1993), ainda que as ações governamentais na área ambiental tenham sido valorizadas, evidenciam-se problemas graves que comprometem o bom funcionamento das instituições, tais como:

- Degeneração das instituições públicas frente às estratégias neoliberais de desestatização e desregulamentação. Neste sentido, podemos citar como exemplo a falta de continuidade das ações do IBAMA frente à desestruturação atual do órgão, assim como também devido à falta de recursos humanos;

- A fragilidade dos instrumentos e carência dos meios que dificultam a ação do setor público sobre uma realidade sedimentada, como no caso dos constantes conflitos entre a lógica da produção e o uso dos recursos;

- Os problemas de ordem política, como a tradição de troca de favores entre políticos.

Podemos ainda acrescentar a esses problemas institucionais a crescente busca de eficiência econômica, a qual historicamente, sempre se deu à custa dos recursos ambientais.

Dessa forma, podemos observar que o sistema de meio ambiente do nosso país entrou em crise no início dos anos noventa. Por um lado, por não atender à nova pauta de política

internacional e, por outro, por não atender às demandas da cidadania e da consciência ambiental que se generalizou, evidenciando, finalmente, a necessidade de redefinição das ações da política ambiental e do próprio papel do Estado brasileiro (Bursztyn, 1993).

Portanto, um dos maiores desafios para a gestão do meio ambiente no Brasil consiste em legitimarmos juntos aos seus pares governamentais (governos Federal, Estadual e Municipal), ao setor de produção e junto à sociedade a necessidade da atuação do Estado no exercício do seu papel de orientação, regulação e controle, conforme explicitado na Constituição Federal. Não sendo admissível que a gestão ambiental de nosso país seja conduzida pelas forças de mercado e/ ou sob a responsabilidade de agentes passageiros nesse movimento, como, por exemplo, agências financiadoras.

Desta forma, torna-se necessário o envolvimento dos diferentes setores do Poder Público, assim como a participação e o controle da sociedade no enfrentamento dos problemas ambientais. Nesse sentido, o Estado tem um papel fundamental, devendo estabelecer na sociedade um processo social e político de construção de uma simetria das relações de poder para a tomada de decisão e para a distribuição dos custos e benefícios dos impactos ambientais. Para cumprir tal função, a ação do Estado deve estar pautada, na construção de espaços de gestão compartilhada que garantam a participação de diferentes grupos sociais e no igual fomento à participação daqueles grupos geralmente excluídos do processo.

### **3.3. Gestão das Unidades de Conservação no Brasil**

Como já mencionado anteriormente, as UCs são regidas por uma série de normas e diretrizes estabelecidas no SNUC e seu respectivo decreto de regulamentação (decreto nº

4.340/2002). Este documento estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das UCs (federais, estaduais e municipais) que serão descritas, brevemente, a seguir.

Com base no SNUC, as UCs são definidas como *espaços territoriais e seus ambientes, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.*

Compreendendo a diversidade de biomas que se distribui no território brasileiro é instituído neste documento um aumento no número de áreas e do tipo de categorias de manejo. De acordo com o capítulo III, Art. 7º do SNUC ficou estabelecido a criação de dois grupos de UCs: as de uso sustentável e as de proteção integral.

As UCs de uso sustentável têm como objetivo básico *compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.* Enquanto as UCs de proteção integral têm como objetivo *preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.*

No Art. 8º são especificadas as categorias de manejo que compreendem as unidades de proteção integral e no Art. 14º as categorias de uso sustentável, como podemos observar no quadro a seguir:

Quadro 1 – Categorias de Unidades de Conservação segundo o SNUC.

<b>UCs de Proteção Integral</b>	<b>UCs de Uso Sustentável</b>
Estação Ecológica Reserva Biológica Parque Nacional Monumento Natural Refúgio de Vida Silvestre	Área de Proteção Ambiental Área de Relevante Interesse Ecológico Floresta Nacional Reserva Extrativista Reserva de Fauna Reserva de Desenvolvimento Sustentável Reserva Particular do Patrimônio Natural



Ainda segundo a Lei nº 9985/00, o SNUC será gerido pelos seguintes órgãos, com as respectivas atribuições:

- Órgão consultivo e deliberativo, composto pelo CONAMA e com as atribuições de acompanhar a implantação do Sistema;

- Órgão central, o Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de coordenar o Sistema;

- Órgãos executores, constituídos pelo IBAMA<sup>7</sup>, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implantar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as UCs federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

No que se refere à gestão das UCs, neste mesmo documento, no Art. 29º, fica estabelecido que *“as UCs podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão”*.

Alguns instrumentos de gestão são estabelecidos pelo SNUC, tais como o Plano de Manejo e a criação de Conselhos que podem ser consultivos ou deliberativos. O Plano de Manejo constitui-se de um documento técnico mediante o qual, com fundamentos nos objetivos gerais de uma UC, se estabelece seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

Os conselhos de UCs visam favorecer que a comunidade participe do processo de gestão. Estes espaços propiciam o diálogo entre os órgãos governamentais e a sociedade civil e permitem o acompanhamento do andamento, assim com a construção coletiva de ações para

---

<sup>7</sup> Vale destacar que essas funções antes pertencentes ao IBAMA são hoje de incumbência do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade que passa a funcionar como uma autarquia com autonomia administrativa e financeira, sendo responsável em propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as unidades de conservação federais (LEI Nº 11.516 de 28 de agosto de 2007).

a gestão da unidade. Segundo o artigo 20 do Decreto nº 4.340, 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;
  - (...)
  - 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;
  - (...)
  - 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.
- [...].

Dado ao que foi exposto constata-se que embora a Lei nº 9985/2000 represente um grande avanço no sentido de ampliar a participação nos processos de criação, implantação e gestão das UCs, existem, ainda hoje, alguns entraves à consolidação de um sistema de UCs eficiente, tais como a burocracia governamental, a insuficiência de recursos humanos disponíveis, dentre outras.

Analisando as dificuldades e limitações existentes no SNUC o Governo Federal propôs em 2006, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), decreto nº 5.758. Segundo o MMA, este documento faz parte do reconhecimento da necessidade de se estabelecer uma política intersetorial para as áreas protegidas que possa contribuir para a implantação de ações que assegurem a conservação e o uso da biodiversidade no âmbito do SNUC, nas Terras Indígenas e Quilombolas, e nos demais espaços especialmente protegidos, como as Áreas de Preservação Permanente - APPs e as reservas legais, numa abordagem ecossistêmica.

O PNAP reafirma a preocupação com a inserção dos atores sociais na gestão de áreas protegidas expressas no SNUC e destaca a necessidade de se considerar práticas tradicionais de manejo de recursos naturais, além da repartição equitativa dos custos e benefícios provenientes do manejo de áreas protegidas, tendo como objetivo a conservação da natureza e a melhoria da qualidade de vida da população local e o combate à pobreza (Brasil, 2006 – decreto nº 5.758).

Vale ressaltar que o PNAP apresenta, não somente, a preocupação com o envolvimento dos atores sociais, mas também à qualificação destes para a gestão de áreas protegidas, o que segundo Irving *et al* (2006) se reflete na necessidade de melhorar a qualidade dos espaços de governança, tais como os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente e os Conselhos Gestores das diversas UCs. Ainda de acordo com esses autores, na atualidade, são poucos os conselhos de parques efetivamente instalados e operacionais o que possivelmente seja um dos maiores desafios a ser enfrentado pelo PNAP.

Nesse sentido, o MMA instituiu o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC), cujo objetivo é formar e capacitar os agentes responsáveis pela elaboração e implementação da Política Municipal de Meio Ambiente, por meio da criação de um Sistema Municipal de Meio Ambiente, fortalecendo o SISNAMA. Vale destacar que esse programa é a resposta a uma demanda da 1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente, realizada em 2003.

Sendo assim, o Programa tem foco nacional e se fundamenta na lógica da gestão ambiental compartilhada entre municípios, estados e União, sempre consideradas as especificidades locais e regionais (MMA, 2006).

#### **3.4. Limites na gestão dos Parques Nacionais Brasileiros**

O processo de criação de UCs no Brasil vem sendo acompanhado de disputas e conflitos entre os diferentes atores envolvidos, já que prevê, de um lado, o aumento do número das áreas protegidas e, de outro, a necessidade de ordenamento territorial. Destaca-se, nesse âmbito, a relativa omissão do Poder Público em relação à segunda demanda apresentada, isto é, embora sejam criadas, as UCs não contam com efetiva implantação das estratégias de gerenciamento.

Logo, a criação dessas unidades não tem cumprido efetivamente sua finalidade apesar de toda evolução empreendida no campo institucional, legal e das políticas públicas. Como marcos dessa evolução destacam-se as parcerias entre o Estado e diferentes instituições para concepção e coordenação de políticas e projetos voltados às UCs; a consolidação da Lei nº 9.985/2000 que estabeleceu o SNUC e do decreto nº 4.339/2002 que institui os princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade.

Segundo Irving *et. al* (2006), são muitos os condicionantes históricos e indefinições que impedem o efetivo funcionamento das UCs, destacando-se as limitações financeiras e de recursos humano, além dos problemas ligados à integração da dimensão local e global.

Muitas das UC do nosso país contam com um corpo técnico gestor insuficiente para atender as demandas de sua gestão, como por exemplo a de fiscalização dessas áreas que freqüentemente são exploradas ilegalmente por invasores. Outro aspecto relevante é o não cumprimento das diretrizes previstas na Lei nº 9.985/2000, como a ausência do Plano de Manejo anos após a criação da UC e o efetivo funcionamento do Conselho da UC.

A falta de recursos humanos e financeiros constitui um problema crônico no modelo brasileiro que impôs sérias restrições ao funcionamento de muitas UCs. Muitas sobrevivem apenas “no papel”, sem que qualquer intervenção fosse realizada ou mesmo que seus Planos de Manejo fossem elaborados. Com isto, gerou-se um enorme passivo no sistema, traduzido sob a forma de áreas protegidas em mal estado de conservação, recentemente objetos de uma enorme esforço do Estado, visando sua recuperação e reaparelhamento (Irving *et. al*, 2006).

Sendo assim, podemos notar que o processo de criação das UCs não vem sendo acompanhado pela potencialização dos instrumentos de gestão, assim como também pelo aporte de recursos aplicados na gestão dessas áreas, sejam eles financeiros, materiais ou humanos; o que faz com que muitas destas UCs sejam áreas protegidas apenas “no papel”.

### **3.5. A proposta de gestão participativa em UCs**

Observa-se com frequência que a conservação ambiental não pode ser efetivada em longo prazo sem que se considerem igualmente os fatores sociais como determinantes nos processos denominados "ambientais". Tal fato pode ser observado ao analisarmos a gestão de UCs, que muitas vezes não conseguem promover adequadamente sua finalidade básica de conservação da natureza devido à pressão antrópica em seu entorno ou mesmo em seu interior.

Assim, a gestão participativa, que se caracteriza pela mediação de conflitos entre agentes sociais, pode se constituir em uma das ferramentas mais adequadas no sentido de superar os problemas identificados e os conflitos de uso que comprometem a conservação dessas áreas naturais protegidas.

Esse modelo de gestão tem como um dos objetivos a conservação dos recursos naturais de forma efetiva e de longo prazo, mas sem excluir parcelas significativas da população do acesso aos meios básicos de vida, representadas em grupos sociais em condições de maior vulnerabilidade socioambiental. Logo, este modelo de gestão se constitui em um instrumento para a melhoria das condições de vida da população residente em UCs ou em seu entorno, além de garantir a conservação da área.

Para atender esses propósitos é necessária a promoção do diálogo entre os diversos grupos sociais que interagem no território protegido, criando a possibilidade de se chegar a

uma situação “*em que a sustentabilidade das condições de vida desses grupos sociais auxilie na preservação, atenuando pressões degradantes sobre o patrimônio natural*” (Loureiro *et al.*, 2003). Os Conselhos das UCs são os espaços privilegiados para que haja essa troca de conhecimentos, idéias e, em alguns casos, de tomada de decisão que permite a participação de diferentes segmentos da sociedade relacionados à área protegida.

Portanto, para pensarmos a inclusão social em áreas naturais protegidas, sobretudo as de usos restritivos, precisamos ampliar os nossos olhares para toda complexidade inerente a esse tema. Significa entendermos que o ambiente não é apenas o espaço natural, mas resultado de interações múltiplas e complexas que permitem a construção de sentido de localidade, territorialidade, identidade, pertencimento e de contextualização para sujeitos individuais e coletivos (Loureiro, 2004).

Logo, alguns aspectos devem ser considerados ao criarmos as UCs. As comunidades locais a serem afetadas pela criação de UCs devem ser tratadas como aliadas e não adversárias da conservação, para isso é necessário distinguir as formas de relação sociedade /natureza que são perniciosas e danosas, das que conduzem à conservação da natureza e são mais condizentes com ela.

Outro elemento fundamental para sustentabilidade das áreas protegidas é efetiva participação da sociedade, sobretudo a das comunidades locais que serão afetadas pelas restrições de uso dos recursos naturais, na gestão das UCs, assim como também no processo de definição da categoria mais adequada, como recomendam os estudos da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN).

Não basta tentar somente resolver conflitos gerados com as populações de moradores locais tradicionais pela implantação mal planejada de UCs. É preciso melhorar as condições de vida dessas populações, sem afetar essencialmente sua relação mais harmoniosa com a natureza. (Ghimire, 1993 apud Diegues, 2002).

Com base nas questões discutidas, podemos concluir que a participação da sociedade na criação e na gestão das UCs é um elemento fundamental para sustentabilidade das áreas protegidas e que não devemos nos limitar a uma visão estritamente preservacionista baseada no pressuposto de que, ao reservarmos áreas naturais para conservação, automaticamente se garantirá a diversidade biológica.

## Capítulo 4 – Participação e Gestão Participativa em UCs

### 4.1. Participação

Nos últimos anos, as discussões sobre a participação têm ocupado grande espaço em nosso cotidiano. Observamos, porém, diferentes significados dados a este termo. Tendo em vista este uso e apelo generalizado à idéia de participação, pretende-se aqui apresentar os diferentes sentidos da participação, entendida enquanto processo de participação nos espaços decisórios da política pública ambiental.

Segundo Dagnino (2004), o processo de construção democrática no Brasil enfrenta hoje um dilema que se refere à existência de uma confluência entre dois processos políticos distintos. De um lado, um projeto de democratização expresso na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e tomada de decisões relacionadas às questões e políticas públicas. Esse projeto emerge da luta contra o regime militar e tem como marco formal a Constituição de 1988<sup>8</sup> que consagrou a participação da sociedade civil. De outro lado, o avanço do projeto neoliberal que se caracteriza pela emergência de um Estado mínimo que se isenta, progressivamente, de suas responsabilidades sociais e as transfere para a sociedade.

Assim como no processo democratizante, é defendida pelo projeto neoliberal, a necessidade de uma sociedade civil ativa e propositiva. De acordo com Dagnino (2004), essa identidade de propósitos é cuidadosamente construída através da utilização de referenciais comuns que tornam seu diferenciamento uma tarefa difícil.

---

<sup>8</sup> Entre outros elementos inovadores, a Constituição brasileira de 1988 destaca-se pela institucionalização e ampliação de espaços participativos, tais como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre diversas questões (saúde, assistência social, mulheres, etc).



Nesse sentido na visão neoliberal a noção de participação sofre re-significação e tem como bandeira a solidariedade e a ênfase no trabalho voluntário e na responsabilidade social. Desta forma, o significado coletivo da participação social é substituído pela adoção de uma perspectiva privatista e individualista (Luchmann, 2006).

Visando a democratização do Estado através da ampla participação social junto às instâncias decisórias das políticas públicas, estas experiências vêm apresentando uma série de problemas e contradições, não apenas em função do peso da herança política – institucional e cultural – tradicional, como também, e fundamentalmente, pela despolitização da “questão social” ditada pela perspectiva neoliberal. Ergue-se junto à bandeira do mercado, uma bandeira com as insígnias da filantropia e da solidariedade, com um clamor à participação limitada à execução das ações de enfrentamento da pobreza, através da construção de alternativas privatistas que ocorrem por fora do mundo público e dos fóruns de discussão e negociação (Yazbek, 2000 *apud* Luchmann, 2006).

Nesta perspectiva observa-se a despolitização da participação, na medida em que essas novas definições dispensam os espaços públicos onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ter lugar, o seu significado político e democratizante é substituído por possibilidades de ações individuais. Por outro lado, em grande parte dos espaços abertos à participação da sociedade civil, estes são convidados a assumir funções e responsabilidades do Estado e não a compartilhar o poder de decisão quanto à formulação das políticas públicas (Dagnino, 2004).

Portanto, o significado político da participação é redefinido e reduzido à gestão, se contrapondo ao conteúdo político da participação tal como concebido pelo projeto de democratização que se caracteriza pela divisão efetiva do poder entre o Estado e a sociedade civil, por meio do exercício da deliberação nos espaços públicos.

Contudo, podemos observar que essa identidade de propósitos, denominada por Dagnino (2004) como *confluência perversa* entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto liberal, é evidentemente aparente, cujos efeitos não são imediatamente percebidos, mas acabam por reforçar um sistema notadamente marcado pelas desigualdades sociais.

Neste trabalho, nos basearemos na concepção democrática sobre a participação que objetiva o fortalecimento da sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades e discriminações.

Nesta concepção, a participação articula-se com a cidadania. Neste sentido, participação é criar uma cultura de dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo e envolve também lutas pela divisão das responsabilidades dentro do governo. Daí a necessidade da constituição de uma linguagem democrática não excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhe diga respeito e o estímulo à criação e desenvolvimento de meios democráticos de comunicação (Gonh, 2003).

A palavra participação diz respeito a “tomar parte”, mas é preciso entender que isto não é algo espontâneo ou dado e sim aprendido e conquistado. Portanto, é preciso desenvolver ações de formação que possibilitem uma participação qualificada, sobretudo, daqueles em condições de maior vulnerabilidade socioambiental e que não têm acesso aos mecanismos tradicionais de representação política.

Para Pateman (1992), a participação deve ser educativa e deve promover, através de um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), o desenvolvimento da cidadania, ou seja, a intervenção do indivíduo na direção dos negócios públicos do Estado, participando de modo direto ou indireto na formação do governo e na administração do espaço público, sendo este exercício fundamental para a ruptura do ciclo de dominação e injustiças sociais. Logo, a participação confere um outro ciclo, caracterizado pela relação direta estabelecida entre a participação cidadã, a mudança da consciência e a diminuição das desigualdades sociais.

#### **4.2. Gestão Participativa em UCs – Conselhos Gestores**

No que se refere especificamente à legislação ambiental que trata das UCs, a participação da sociedade nas questões relativas ao meio ambiente tem sido possível a partir das consultas públicas e da formação de conselhos consultivos ou deliberativos que têm como uma de suas funções a elaboração dos planos de manejo das áreas protegidas.

Segundo Paraíso (2005), o debate sobre a participação tem aumentado, principalmente, devido aos conflitos existentes no processo de gestão das UCs, relativos às restrições do uso dos recursos naturais e impedimento da permanência de populações no território a ser preservado.

Como visto no item 3.5, as políticas participativas têm sido em geral compreendidas como uma alternativa para obter adesão da população local à proposta de conservação, bem como para a manutenção das UCs a longo prazo. Vale destacar que a participação dessa população deve ir além do envolvimento desta com os objetivos da conservação e deve ter como princípio a incorporação do conhecimento local nos programas de conservação ambiental e desenvolvimento social e a capacidade de autonomia local para definir os rumos do desenvolvimento que afeta seus territórios.

No Brasil, a inserção da participação social na gestão das políticas ambientais é algo recente, sendo instituído pela Lei nº 9.985/2000 que estabelece o SNUC que incentiva a ampla participação e integração dos diversos atores ligados, direta ou indiretamente, à UC.

De acordo com o artigo 5º da Lei nº 9.985/2000, esta participação deve ser assegurada não só no momento de criação da unidade, mas também durante a implantação e gestão da unidade, sendo os conselhos gestores os espaços legalmente constituídos e legitimados.

Os conselhos das UCs são, nos termos da Lei 9.985/2000, consultivos ou deliberativos, conforme a categoria de UC. O decreto determina que a composição dos conselhos deverá ser sempre que possível paritária entre órgãos públicos e a representação da

sociedade civil. Os conselhos serão compostos por órgãos públicos das diferentes esferas (municipal, estadual e federal) e de áreas afetas à conservação, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, povos indígenas e assentamentos humanos. A representação da sociedade civil será composta por organizações ambientalistas com comprovada atuação na região, população residente no interior ou no entorno da UC, representantes dos setores privados atuantes na região e, quando houver, membros de comitês de bacia.

A função do conselho de UC é construir um espaço de discussão e negociação dos problemas e demandas socioambientais que envolvem as UCs, com a participação de todos os atores implicados na sua gestão.

Nessa situação, o conselho assume o caráter de espaço público, onde não só se estabelece uma relação de complementaridade entre o órgão responsável pela administração, demais órgãos públicos e segmentos sociais ali representados na execução das ações ambientais, como também se estabelece uma relação de mediação dos conflitos gerados pelo uso dos recursos da natureza.

Contudo, para que os conselhos possam cumprir a sua função de espaço público, é necessária, além do apoio técnico e financeiro para o seu funcionamento, uma ação de capacitação dos membros para habilitá-los a participar de fato da gestão ambiental da unidade. Isso se respalda no seguinte posicionamento do IBAMA:

Quando pensamos em educação no processo de gestão ambiental, estamos desejando o controle social na elaboração e execução de políticas públicas, por meio da participação permanente dos cidadãos, principalmente, de forma coletiva, na gestão do uso dos recursos ambientais e nas decisões que afetam à qualidade do meio ambiente. (Ibama, 2002).

Portanto, para que os conselhos cumpram seu papel torna-se, fundamental, o envolvimento efetivo daqueles grupos sociais que sempre estiveram à margem das medidas decorrentes da gestão e se constituem, normalmente, nos mais afetados pela existência das

áreas protegidas. Nesse sentido, a Educação Ambiental (EA) no processo de gestão atua como instrumento estratégico para a concretização do controle social sobre o processo de acesso e uso do patrimônio ambiental brasileiro. Isso significa o controle social na elaboração e na execução das políticas públicas, por meio da participação permanente dos cidadãos, principalmente, de forma coletiva, na gestão do uso dos recursos ambientais e nas decisões que afetam a qualidade do meio ambiente.

Desta maneira, ao situar a EA no âmbito da gestão participativa de UCs por intermédio de seus conselhos, o espaço de gestão ambiental deve ser tomado como lugar de ensino e aprendizagem, buscando propiciar condições à participação individual e coletiva nos processos decisórios sobre o acesso e uso dos recursos naturais no Brasil (Quintas, 2005).

A posição teórica por nós assumida pressupõe uma EA emancipatória, crítica e transformadora e que se caracteriza como um processo educativo permanente que tem por finalidade a construção de valores, conceitos, habilidades e atitudes que possibilitem o entendimento da realidade de vida e a atuação lúcida e responsável de atores sociais individuais e coletivos no ambiente (Loureiro, 2000).

Quando temos por foco a educação emancipatória, quer dizer, democrática e libertadora, a participação é central à sua concepção pedagógica e ao seu exercício. Este processo educativo se torna eficaz à medida que possibilita o indivíduo a participar de modo intenso, contribuindo para a conservação dos recursos naturais e o seu uso sustentável e socialmente justo.

Neste contexto, a Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM) do IBAMA atuou até o ano de 2007 capacitando as comunidades afetadas pela implantação de UCs, de maneira que as assimetrias existentes entre os integrantes dos conselhos dessas unidades sejam minimizadas e tais comunidades possam intervir de maneira mais consciente (e conseqüente) na gestão desses espaços (IBAMA, 2008). No entanto, como relatado

anteriormente, com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade cabe a este órgão criar e promover programas de educação ambiental nas UCs.

## Capítulo 5 – O Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba

### 5.1. Contexto Geral

O PARNA da Restinga de Jurubatiba, criado em 29 de abril de 1998, localiza-se no nordeste do Estado do Rio de Janeiro, cuja área pertence aos municípios de Macaé (1%), Carapebus (34%) e Quissamã (65%). Esta UC apresenta uma área total de 14.860 ha, sendo 44 Km de costa.

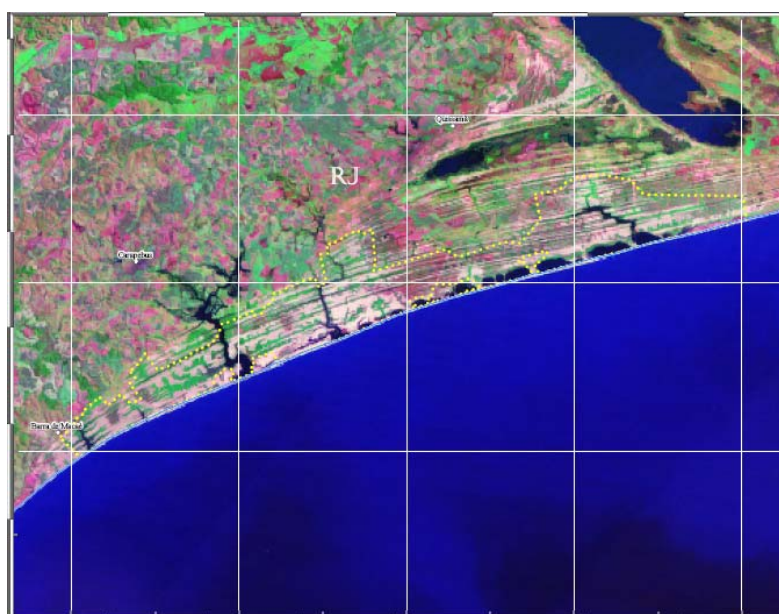


Figura 1: Carta Imagem PARNA Restinga de Jurubatiba – fonte: [www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br)

O Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba é uma unidade de proteção integral que tem como objetivo preservar a natureza e admite apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, de acordo com a Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000.

O movimento para sua criação iniciou-se na década de 1980 quando cientistas passaram a desenvolver pesquisas nessa região e constataram o elevado grau de preservação, a elevada biodiversidade e o enorme potencial da Restinga de Jurubatiba para estudos científicos (Santos & Bozelli, 2003).

A partir de então, pesquisadores da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e ambientalistas da região iniciaram os esforços para criação de uma UC que se destinaria à preservação dessa área. Segundo um dos idealizadores da UC, o processo de criação do PARNA da Restinga de Jurubatiba contou com a participação não só de pesquisadores e ambientalistas como também da população. Essa inclusão se iniciou quando os pesquisadores perceberam que não bastava apenas dizer o quanto era importante preservar essa área, mas que a população deveria entender seu valor e possuir um sentimento de participação na natureza, para que assim pudesse compreender o porquê preservar.

Ainda de acordo com este idealizador, o Núcleo em Ecologia e Desenvolvimento Socioambiental de Macaé (NUPEM / UFRJ) a partir de um plano de mobilização, que contou com a divulgação das ações na imprensa nacional e com pequenas palestras, fez com que a população passasse a acreditar que a restinga de Jurubatiba era mais valiosa preservada. Um evento marcante desse processo foi o “I Encontro Pró-Uso Racional da Restinga”, no qual fazendeiros, cientistas, políticos e membros da comunidade local se reuniram com um objetivo em comum: discutir aspectos relativos à restinga, tais como possíveis problemas decorrentes da degradação da área (desertificação da restinga e desaparecimento de espécies ecológica e economicamente importantes) e a contaminação das lagoas e do lençol freático devido à poluição (Santos & Bozelli, 2003).

Depois de oito anos, cria-se, então, o PARNA da Restinga de Jurubatiba. No entanto, o processo de implantação desta UC configura-se lentamente e inúmeras são as dificuldades que ainda impedem o cumprimento dos objetivos desta unidade. Os primeiros encartes do Plano de Manejo do parque, por exemplo, só foram entregues para análise do conselho consultivo no ano 2005 (mais de sete anos após a sua criação) quando na verdade este deveria ser elaborado, como determina o SNUC, no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação (Lei 9.985/2000, capítulo IV, art.27).



Podemos, ainda, acrescentar como dificuldades na implantação e gestão do parque a falta de recursos humanos, a fiscalização incipiente, a ausência de uma sede administrativa próxima ao parque, dentre outras.

Segundo o diagnóstico do entorno do PARNA da Restinga de Jurubatiba realizado pela Associação dos Amigos do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (APAJ) em 2002, os principais conflitos existentes no entorno são: a pesca de subsistência, o despejo de efluentes domésticos e da indústria açucareira na lagoa Carapebus; a ocupação do solo desordenada no entorno do parque, bairro Balneário Lagomar em Macaé e a estação de tratamento de esgoto construída, por engano, dentro dos limites do parque em Quissamã.

## **5.2. Histórico do Conselho Consultivo do PARNA Restinga de Jurubatiba**

Uma experiência de gestão participativa foi realizada no PARNA da Restinga de Jurubatiba em 2002 por uma equipe de consultores do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) com o Conselho Consultivo da unidade. Este piloto tinha como objetivo a formulação de bases conceituais e metodológicas que situam a EA no âmbito da gestão ambiental democrática de UCs e a definição de um plano de ação para o fortalecimento do seu Conselho Consultivo a partir de um planejamento participativo com os conselheiros.

Durante a implantação do plano de ação foram observadas algumas dificuldades como a deficiência na circulação e acesso às informações entre os membros do conselho e a demanda coletiva por uma melhor distribuição de poder, questionando o papel do presidente do conselho. Na tentativa de superar essas dificuldades, foram realizadas algumas estratégias de mobilização dos conselheiros para se concluir o regimento interno, dentre as quais se destaca a capacitação dos membros do conselho que proporcionaria a emancipação e o fortalecimento das participações.

De acordo com IBAMA (2005), ao ser concluída a capacitação, o Conselho adquiriu dinâmica própria, concluiu a elaboração do seu regimento e fortaleceu a sua capacidade de propor e gerenciar suas ações. Considerando esta reestruturação do Conselho ocorrida em 2002, este trabalho, dentre outras coisas, visa verificar o processo atual de gestão do PARNA da Restinga de Jurubatiba.

## **Capítulo 6 – Contextualização metodológica da pesquisa**

Este trabalho é constituído de uma pesquisa qualitativa com abordagem metodológica de estudo de caso. Esta é uma modalidade da pesquisa pela qual se tenta compreender fenômenos complexos em um curto período de tempo e a partir de um caso bem delimitado. Assim, apresentam-se questões principalmente do tipo “como?” e “por quê?”, e o “foco” é em problemas contemporâneos (Yin, 2005).

Nesta metodologia deve-se relativizar as conclusões e considerá-las provisórias (um pressuposto da dialética, pois todos os seres estão em movimento de transformação). Segundo Alves-Mazzotti & Gewandsznajder (2001), uma questão polêmica nesse tipo de pesquisa é a confiabilidade dos resultados obtidos. Em relação aos procedimentos para maximizar a transferibilidade, busca-se oferecer neste estudo uma “descrição densa” do contexto estudado, para que a decisão de generalizar e aplicar, ou não, os resultados a um contexto semelhante possa ser bem fundamentada.

No presente estudo de caso foram utilizadas diferentes fontes de evidências tais como: documentos (atas das reuniões do conselho gestor, seu regimento interno e lei de criação do PARNA Jurubatiba); observação direta e entrevistas. As etapas desta pesquisa serão descritas a seguir.

### **6.1. Etapas Metodológicas**

A metodologia para este trabalho foi dividida em cinco fases: fase exploratória; observação direta; elaboração do instrumento de pesquisa e seleção dos entrevistados; aplicação das entrevistas; sistematização e análise dos dados.

#### **Fase exploratória**

A fase exploratória compreendeu o período de reconhecimento do parque e do seu entorno (limites do parque, comunidades residentes, conflitos existentes, etc), assim como também o levantamento do funcionamento do Conselho (através da leitura das Atas das reuniões) e dos atores sociais envolvidos com o PARNA da Restinga de Jurubatiba.

A visita técnicas ao parque ocorreu em janeiro de 2008 e a partir de junho de 2008 iniciou-se a leitura das atas das reuniões do CONPARNA Jurubatiba referentes ao período de 2004 a 2007. Essas atas das reuniões e o regimento interno do conselho foram conseguidos a partir de contato com a atual secretária executiva do Conselho que prontamente os disponibilizou. Essas atas também estão disponíveis na internet no site [www.quissama.org.br](http://www.quissama.org.br), o link Jurubatiba Sustentável.

Vale destacar que a partir desse primeiro contato realizado com a secretaria executiva do conselho passamos a fazer parte do grupo de e-mail do CONPARNA Jurubatiba, sendo assim foi possível ter acesso aos informes e às discussões do grupo.

### **Observação direta**

A observação consistiu na participação do pesquisador nas reuniões do Conselho do PARNA da Restinga de Jurubatiba. O acompanhamento das reuniões do conselho gestor iniciou-se em abril e permaneceu até dezembro de 2008.

Sendo assim, foram realizadas 5 visitas de campo para observação direta nas reuniões do conselho gestor, o registro das informações foi realizado por meio de diário de campo. Seguindo orientação de Emerson *et al* (1995), foram registrados no diário de campo a descrição das experiências do pesquisador na atividade observada; os diálogos realizados; caracterização, esquemas locais e comentários. Desta forma, essas notas de campo deram o suporte à descrição mais completa possível dos acontecimentos presenciados, servindo para posterior análise e complementação de informações obtidas.

## **Elaboração de instrumentos de pesquisa e seleção dos entrevistados**

Para complementar as coletas de dados foram realizadas entrevistas semi-estruturadas<sup>9</sup> (Gil, 2002) aos membros do conselho gestor do PARNA Jurubatiba. Optou-se por não utilizar depoimentos escritos, uma vez que poderia inviabilizar que a pesquisa fosse dirigida também a analfabetos ou pessoas de baixa escolaridade.

O roteiro de entrevista partiu de questões básicas de identificação do entrevistado (com informações sobre a sua escolaridade, local de nascimento e tempo de residência na comunidade) e incluem uma série de questões específicas ao objeto de pesquisa. Para construção deste roteiro foram levados em considerações os critérios de governança estabelecidos por Loureiro *et al* (2007): legitimidade para decisão, eficácia e eficiência dos instrumentos de gestão, desempenho da gestão, prestação de contas e equidade.

Sendo assim, as questões específicas do roteiro foram agrupadas de acordo com os critérios de governança a que elas se relacionavam. Havia ainda alguns tópicos para perguntas livres. Estes eram pontos presentes nas atas lidas que precisavam ser explorados, uma vez que se tratava de conflitos explicitados no conselho.

A seleção dos entrevistados foi feita a partir dos contatos realizados pelo pesquisador nos municípios, durante a primeira fase da pesquisa no campo. Essa seleção considerou um perfil diversificado de instituições conselheiras: prefeituras, organizações da sociedade civil (associação de moradores e ONGs), empresa (Petrobras) e instituições de ensino. Com intuito de obter informações sobre o processo de gestão do parque e não apenas obter uma leitura atual desta gestão, optou-se por realizar entrevistas com conselheiros atuais e também com ex-conselheiros. Desta forma, esperava-se entender, dentre outras coisas, a flutuação das entidades conselheiras.

---

<sup>9</sup> Em anexo roteiro de entrevista semi-estruturada aplicado (Anexo 1).

Os critérios estabelecidos para seleção dessas entidades foram o tempo de participação no conselho, o envolvimento da instituição com o conselho gestor (observação das atas de reuniões) e a relação com a UC. No caso das Associações de Moradores refere-se à proximidade física com a unidade.

As instituições conselheiras atuais selecionadas para as entrevistadas foram: Prefeitura Municipal de Macaé; Prefeitura Municipal de Carapebus; Prefeitura Municipal de Quissamã; ONG APAJ; Associação de Pescadores de Carapebus; Associação de Moradores de Penha e Alto Grande; TRANSPETRO; Núcleo em Ecologia e Desenvolvimento Socioambiental de Macaé (NUPEM/UFRJ); Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET); Universidade Federal Fluminense (UFF); direção do parque, totalizando 11 conselheiros o que representa cerca de 50% dos conselheiros atuais (total igual a 19).

Em relação aos ex-conselheiros, foram selecionados: Associação de Moradores do Lagomar; Associação de Moradores da Praia de Carapebus; Jardim Botânico; Plenária de ONGs da Macro Região Ambiental 5; Cooperativa Mista de Produtores Rurais de Quissamã.

### **Aplicação das entrevistas**

As entrevistas foram realizadas entre os meses de novembro de 2008 e janeiro de 2009, nos municípios de abrangência do PARNA Jurubatiba (Macaé, Carapebus e Quissamã).

Foram entrevistados 12 conselheiros, envolvendo atuais e ex-conselheiros, sendo 3 representantes do poder público, 6 organizações da sociedade civil, 1 empresa e 2 instituições de ensino. Não foram entrevistados: Associação de Moradores do Lagomar; Jardim Botânico; UFF e Plenária de ONGs da Macro Região Ambiental 5. Estas entrevistas não foram possíveis devido à falta de reconhecimento da Associação de Moradores do Lagomar pela comunidade, à indisponibilidade de horário dos pesquisadores das instituições de ensino e pesquisa

procuradas (Jardim Botânico e UFF) e devido à ausência do contato do ex-conselheiro representante da Plenária de ONGs da Macro Região Ambiental 5.

Apesar de, neste caso, haver um roteiro de perguntas, as entrevistas ocorreram em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal, o que permitiu uma aproximação maior entre o entrevistador e o entrevistado, fazendo com que relatos mais livres pudessem ser expressos a respeito das perguntas previstas pelo roteiro.

### **Sistematização e análise dos dados**

O tratamento dos dados seguiu a análise qualitativa. O primeiro momento para operacionalizar a análise de dados foi a leitura minuciosa das entrevistas realizadas pelo pesquisador no levantamento de campo. Em seguida, os trechos temáticos foram agrupados visando permitir uma leitura ampla e coerente sobre cada tema levantado pelos entrevistados.

Os critérios de governança empregados na presente análise foram definidos por Loureiro *et al* (2007).

Para avaliação da *Legitimidade para decisão* foram analisadas:

- Participação: direito de todos (as) os (as) envolvidos(as) em tomar decisões; quantidade e representatividade das associações na gestão da UC; atuação por associações e/ou indivíduos nas atividades e nas reuniões promovidas na UC.
- Descentralização: contexto de autonomia em tomadas de decisão, aliado à existência de instâncias de controle social.

Para análise da *Eficiência e eficácia dos instrumentos de gestão* foram considerados:

- Existência de instrumentos de gestão: plano de manejo e regimento interno do conselho; atualidade dos instrumentos; existência e emprego de um plano anual de gestão; participação da população na elaboração dos instrumentos.

- Visão estratégica: existência de projetos amplos e de longo prazo para o desenvolvimento humano e para a conservação da natureza.

Para avaliação do *Desempenho (efetividade) da gestão* foram adotados:

- Coordenação de esforços: capacidade da chefia da unidade e dos(as) conselheiros(as) em coordenar os esforços entre os parceiros e setores sociais. Informação ao público: disponibilidade para os (as) conselheiros(as) e o público em geral de informações que permitam acompanhar o processo de gestão.
- Efetividade e eficiência: resultados alcançados, atividades planejadas e executadas e o bom emprego dos recursos disponíveis.

Para análise da *Prestação de contas* foram considerados:

- Definições de incumbências e transparência: quem presta contas de que e a quem e de que modo isso é feito.

Para avaliação da *Equidade* do processo foram observadas:

- Imparcialidade na aplicação de normas: existência de normas claras, acessíveis e aplicadas ao conjunto dos envolvidos.
- Equidade no processo de gestão da UC em relação ao entorno: respeito aos direitos e às práticas de populações tradicionais ou de residentes; reconhecimento de injustiças e danos sociais resultantes da gestão da UC, quando for o caso.



## Capítulo 7– Análise da Gestão do CONPARNA da Restinga de Jurubatiba

Para apresentação da análise, optou-se sempre que possível, pela utilização de fragmentos que exemplificassem os pontos em discussão. A transcrição das entrevistas foi literal, sendo fiel à fala foram respeitados hábitos de linguagem, interjeições, pausa e redundâncias. Sendo assim, os textos transcritos a seguir foram reproduzidos literalmente, não sendo corrigidos os erros ortográficos presentes.

### 7.1. Legitimidade para decisão

#### 7.1.1. Participação

Para análise da participação buscamos inicialmente conhecer como foi o processo de escolha dos conselheiros pela instituição a qual ele representa; como ele define a relação da sua instituição e a UC; se os conselheiros divulgam e discutem os assuntos referentes ao parque com a instituição a qual ele representa e como eles definem sua participação nas decisões.

No que se refere à escolha desses conselheiros por suas instituições observa-se diferentes causas para tal escolha, tais como envolvimento ambiental (profissional ou militância na área), relação com a unidade desde sua criação e posição institucional.

Através das análises das entrevistas percebem-se também diversos olhares sobre a relação entre a instituição conselheira e a UC, como podemos observar em alguns depoimentos:

Olha! Eu fui procurado para acompanhar o Conselho para fazer parte porque **o bairro é bem próximo do parque** (...) a gente tá na área do entorno. Já participei de coisa ruim (...) apagar fogo, limpeza de praia porque pessoas que fizeram coisa ruim com o parque me procuram.

Relação direta. **Foi criada para apoiar as ações de fortalecimento da unidade**, implementação (...) e ao mesmo tempo um apoio geral em todos os sentidos (...)

Eu digo que o principal interesse do município com a unidade é que proporcione algum **retorno de renda, emprego**. Logo, a principal relação é **exploração do turismo**. Mas, acho que o município podia apoiar mais o parque devido aos grandes problemas e não se interessar apenas no turismo.

Total e irrestrito. Vivemos no parque são poucos os grupos que não **usam o parque para realizar suas pesquisas**.

**A minha instituição não tem muita participação** (...) estão fazendo estudos e elaborando projetos.

Infelizmente, uma, uma, uma **relação de confrito** (...) imprantaram a lei do não pode, substituíram a antiga lei da lagoa pela lei do não pode. Chegaram e disseram aqui é a ciência, aqui é a lei, aqui nós sabemos tudo e aqui manda quem pode e vocês não pode e não manda nada.

Como podemos constatar as relações com o parque variam, podendo ser localização, uso, parceria e até mesmo conflito. Tal conflito refere-se à incompatibilidade entre o uso direto de recursos do parque e a definição da lei que prevê apenas o uso indireto dos PNs. Em depoimento de representante da instituição fica registrada sua indignação:

[...] imprantaram a lei do não pode, substituíram a antiga lei da lagoa pela lei do não pode. Chegaram e disseram aqui é a ciência, aqui é a lei, aqui nós sabemos tudo e aqui manda quem pode e vocês não pode e não manda nada. Porém nós sabemos, apesar de ser pescador, que há uma lei que vem do escalão da presidência da republica, vamos falar dessa maneira, que contempla as comunidades tradicionais.

No que diz respeito à troca de informações entre o conselho e a instituição conselheira, não há regularidade de divulgação das temáticas discutidas nas reuniões do conselho, ou estas se limitam ao recebimento de demandas específicas. Essas divulgações são feitas através de informes verbalmente, via *e-mail* ou em reuniões específicas, mas segundo os relatos estas são raras seja devido à falta de associados interessados e/ou falta de tempo. No entanto, o que podemos observar é que muitas destas instituições da sociedade civil não apresentam

atividades regulares ou estão sem atuação no momento e em relação às instituições ligadas ao poder público as discussões limitam-se a demandas diretas da UC.

Existe um retorno principalmente na parte que nos interessa, **se tem um ponto de pauta que nos diz respeito leve para empresa e lá direciono a quem de interesse**. Existe também algumas demandas que o conselho aponta, como patrocínios.

Não. Havia muito pouco e eram as informações que eram me passadas pelo R., embora ele não fosse membro do conselho. **Ele que trazia as informações e nós passávamos aos cooperados. Mas para falar a verdade não havia interesse dos cooperados pelo parque**. Devido ao nível deles muitos não tinham condições de entender e outros também perderam suas terras.

**A reunião lá é muito difícil**. Como não há muitos moradores, só 22 pessoas as reuniões são feitas anualmente. Muitos só vão para o verão. Assim algumas coisas passam, era muito difícil aglomerar lá.

Por outro lado, quando os conselheiros são questionados sobre as decisões relativas à gestão do parque eles afirmam participarem desse processo através de sua presença nas reuniões, manifestando suas opiniões, pelo voto ou influenciando mais ativamente como é relatado por um dos conselheiros. Apenas um conselheiro que se coloca apenas como ouvinte, admitindo só se posicionar quando considera que há algo muito errado.

No entanto, apesar da maioria dos conselheiros afirmarem participarem das decisões há discordância de opiniões quando estes são questionados se a gestão do parque é participativa. A maioria dos conselheiros entende a gestão participativa como sinônimo de democracia, ou seja, a gestão do parque Jurubatiba é participativa uma vez que todos têm direito de opinar nas reuniões e pelas decisões serem tomadas através do voto, e outros a define como participativa devido à existência do conselho. Por outro lado, alguns apontam uma influencia diferenciada nas decisões por parte de algumas instituições conselheiras e dessa forma discordam parcialmente da gestão participativa desta UC.

É participativo. As ações só são tomadas, normalmente, depois das reuniões do conselho. Durante as reuniões podem aparecer opiniões controversas, mas fazemos uma votação e daí sai uma definição.

A criação do conselho pressupõe isso, mas na prática há limitações e não equanimidade (...) peso igual para as diferentes importâncias. Há desrespeito, acontecem reuniões particulares. Fracasso do movimento do conselho?

Não, porque se fosse participativa é (...) Primeiro (ah) Certas questões levam uma discussão mais extensa a priori antes de se tornar um documento. Não é uma ação participativa nesse sentido. Parece que as coisas chegam prontas para o conselho dizer sim.

Ainda com relação à questão de direito a participação de todos os implicados nas decisões referentes à gestão do parque uma questão é fundamental: as principais instituições envolvidas com a unidade fazem parte do conselho?

No regimento interno do CONPARNA Jurubatiba, portaria nº 97 de 06 de agosto de 2002, está prevista uma composição que contempla: chefia da UC; instituições de Ensino e Pesquisa; prefeituras; OSC, dentre outras, totalizando 19 instituições. Atualmente o conselho encontra-se em sua 4ª gestão e sua composição já foi alterada algumas vezes, havendo flutuação no número de instituições participantes, assim como também de seus conselheiros. Destaca-se, a ausência de representantes da Associação de Moradores do Lagomar, bairro limítrofe ao parque localizado no município de Macaé. Esta instituição fez parte apenas da primeira gestão. Durante o período de entrevistas buscamos tal associação, mas em visitas ao bairro esta não foi reconhecida pelos moradores, sendo assim não foi possível encontrá-la.

Os ex-conselheiros entrevistados explicam o afastamento de sua instituição do conselho devido, principalmente, à falta de tempo para dedicar-se ao conselho uma vez que são inúmeras as suas atribuições pessoais e as da própria instituição.

### **7.1.2. Descentralização**

Com relação à questão da descentralização algumas questões são centrais: como ocorre a definição da pauta da reunião; a quem cabem as decisões relativas à gestão do parque e se há algum segmento social ou instituição excluído do processo de gestão.

De acordo com a maioria dos conselheiros, as pautas das reuniões são enviadas pela secretaria executiva, tendo os conselheiros a liberdade de incluir assuntos. No entanto, alguns conselheiros afirmam que na verdade as pautas limitam-se aos pontos apresentados pela direção do parque ou por conselheiros específicos, isto ocorre não devido à imposição da direção do parque, mas pela falta de interesse dos conselheiros.

Na prática como eu acompanho o estatuto é muito claro [Art. 6º Os assuntos a serem submetidos à apreciação do Plenário em conformidade com o estabelecido na finalidade deste Regimento, poderão ser apresentados por qualquer um dos membros do CONPARNA Jurubatiba.]. **Ninguém manda ponto de pauta**, e nessa relação com o parque J. ou a T. sempre me ligam para definir os pontos de pauta.

Qualquer conselheiro pode sugerir pauta e encaminhar para secretaria executiva. Vai muito do momento, quando o assunto interessa o ponto é sugerido. Não há censura, mas falta de interesse.

As reuniões do conselho são divididas em duas etapas, na primeira é realizada a leitura da ata da reunião anterior e na segunda são discutidos os pontos de pauta, havendo votação de acordo com a necessidade de definição de alguma ação a ser tomada pelo conselho. De acordo com as entrevistas as decisões relativas à gestão do parque são tomadas pelo conjunto dos conselheiros, todavia existem algumas discordâncias quanto a isso.

**Tiveram decisões que foram tomadas sem consulta aos conselheiros**, mas houve atividades de repúdio (...) Convênio com a prefeitura de Quissamã, sem o conselho saber e nem outras prefeituras. **Isso representa o modelo manipulador das coisas (...) dissimulado.**

[...] Olha, pelo que eu (...) aí eu tô dando uma opinião minha que o que eu acho que **quem tá decidindo não somos nós não**. Eu acho que **o conselho se une e mostra sua posição e isso eu acho que vai lá para Brasília e vêm uma ordem de lá e lá eles sempre decide** e geralmente é contrário ao nosso pensamento.

Observamos a cima duas opiniões bastante distintas, uma crítica à direção do parque e a outra se refere ao poder de decisão do conselho. No entanto, o conselho tem caráter consultivo, desta forma, este não tem poder de decisão sobre a unidade, ou seja, o papel do conselho limita-se a apresentar proposições que podem ou não ser efetivadas pela direção da unidade que tem poder deliberativo.

Ao serem questionados sobre a exclusão de algum segmento social ou instituição não houve consenso entre os conselheiros, alguns consideram que não há exclusão e que o conselho está bem composto, outros destacam que não há exclusão, mas falta de envolvimento de algumas instituições (são citadas as associações de moradores do entorno do parque) e ainda há aqueles que observam exclusão, porém a definem como uma exclusão socioeconômica e não política, isto é, algumas instituições não participam do conselho devido a dificuldades financeiras que limitam seu deslocamento para as reuniões.

Em relação à falta de envolvimento de algumas instituições foram apresentadas duas explicações, ausência de uma liderança legitimada dentro da instituição e a falta de confiança no conselho, como ilustra tal afirmação:

Olha, eu acho que não porque **o conselho ele é aberto**, ele convida as pessoas e tal. O que eu posso te dizer é o seguinte que **algumas pessoas as vezes nem quer derrepente até participar do conselho** (...) Porque ao chegar numa reunião de pescador e ouvir o pescador, dizer que a gente vai (...) É uma conversa de alto nível, é muito boa, **mas que as coisas não sai do papel e nós não fomos contemplados.**

Uma crítica semelhante a esta foi registrada em uma das atas de reunião do conselho no ano de 2006: “... *queixa-se que as decisões adotadas pelo Conselho não estão sendo colocadas em prática e que desta forma muitos conselheiros já não se interessam mais em participar das reuniões*”.

A questão do controle social refere-se a como a sociedade acompanha e tem ingerência sobre a gestão do parque, sendo o conselho a principal instância de controle social. Como vimos anteriormente para alguns conselheiros este controle é limitado, uma vez que não há o

poder de decisão do conselho. Neste aspecto algumas questões para reflexão se apresentam: será que são observadas as limitações do papel do conselho e as definições da lei? Algumas insatisfações podem referir-se ao não atendimento de necessidades próprias que contrariam as definições legais?

## **7.2. Eficácia e eficiência dos instrumentos de gestão**

Para análise destes pontos foram consideradas a existência de instrumentos de gestão e a visão estratégica.

O PARNA da Restinga de Jurubatiba possui Regimento Interno aprovado pela portaria nº 13, de 22 de março de 2005 e não apresenta modificações desde sua elaboração. Quanto a sua existência o depoimento dos conselheiros varia entre os que conhecem a existência dele e participaram de sua elaboração, alguns sabem de sua existência, mas desconhecem o conteúdo e ainda aqueles que desconhecem sua existência.

Quanto à existência de um Plano de Ação elaborado pelo conselho há, praticamente, um consenso sobre a sua inexistência. Apenas um conselheiro confirma sua existência, segundo ele este documento foi elaborado durante a capacitação dos conselheiros ocorrida em 2002. Os conselheiros afirmam que trabalham a partir das demandas e que estas surgem nas reuniões, não havendo um documento que defina ações ao longo do ano. A inexistência de tal instrumento pode dificultar o acompanhamento da gestão da unidade pela falta de parâmetros.

O Plano de Manejo do PARNA da Restinga de Jurubatiba foi aprovado no ano 2008, após 10 anos de criação do parque. As análises dos encartes elaborados pela equipe técnica responsável foram iniciadas em 2005 e para tal foi criada uma Câmara Técnica que apresentava nas reuniões gerais suas considerações e em plenária levantaram algumas questões para serem adicionadas ou modificadas. De acordo com um conselheiro,

inicialmente foram estabelecidas muitas restrições sem participação. Então, os prefeitos foram a Brasília e questionaram essa atitude autoritária do IBAMA. O ministro, então, ordenou que o Plano de Manejo parasse e que este só retornaria a ser trabalhado depois que o conselho fosse formado.

Segundo os conselheiros a concretização deste documento é um marco da gestão participativa dessa unidade, muitos o apontam como um dos resultados mais significativo do conselho.

O principal resultado do conselho foi a conclusão do Plano de Manejo (...) o papel do conselho ajudando na elaboração do Plano de Manejo, ele ajudou a melhorar o Plano de Manejo. Reduziu os conflitos da unidade com a população do entorno e contribuiu também para o conhecimento em relação ao papel da unidade.

Não existem planos consolidados, de longo prazo, para desenvolvimento humano e conservação da UC. Neste momento é apenas apontada pelos conselheiros a necessidade da união de esforços para realização da regularização fundiária no parque. Segundo eles, ainda hoje, existem famílias que vivem no parque e outros que já deixaram suas terras, mas que não foram indenizados.

### **7.3. Desempenho da gestão**

Para análise desta categoria foi adotado como critério: a efetividade de ações definidas nas reuniões e a superação de problemas.

Os problemas do parque identificados por alguns dos conselheiros e apontados como necessidades prioritárias de intervenção são a regularização fundiária e a falta de estrutura do parque que interfere na sua própria efetivação como UC. Esses assuntos estão presentes nas reuniões e são discutidas possíveis soluções para eles, mas ainda não é percebida a efetivação dessas possíveis soluções. Um procedimento comum do conselho é recorrer ao Ministério Público, no entanto, é colocado pelos conselheiros que há uma significativa lentidão desse



processo. Por outro lado, é assumido por um dos conselheiros que não há uma cobrança pelos conselheiros de uma resposta dessas intervenções.

A chefia do parque está sempre presente nas reuniões, mas não coloca em prática as ações ou leva a diante, ou as informações não são liberada para estudo. Vai mas não volta! Mas não há cobrança pelo conselho, acaba sendo esquecido, surgem outras coisas.

Outro aspecto interessante apresentado apenas por dois dos entrevistados foi a falta de representatividade de alguns membros do conselho e a falta de conhecimento do papel do conselho. Segundo estes conselheiros a solução para esse problema depende do papel assumido pela direção do parque e seu comprometimento em fortalecer as instituições que fazem parte do conselho.

#### **7.4. Prestação de contas**

Uma das funções principais do conselho gestor é o acompanhamento e aprovação das contas relativas à gestão da UC. No caso do PARNA da Restinga de Jurubatiba este critério não pode ser analisado uma vez que não houve até o momento recurso específico para manutenção da UC.

Alguns problemas presentes na UC são relacionados à falta de recurso financeiro para sua gestão. De acordo com alguns dos conselheiros, a precária estruturação da unidade, seja déficit de técnicos ou deficiente delimitação física de sua área, acaba por favorecer invasões, incêndios, caça e pesca. Segundo alguns conselheiros falta também conscientização da população em relação à importância do parque e sobre o uso da unidade.

Os conselheiros propõem algumas maneiras para obtenção de recursos, como a submissão de projetos a editais governamentais e privados; busca de parcerias com empresas; convênio com as prefeituras. É apontada também a necessidade de colocar em prática as

atividades de turismo no parque previstas no Plano de Manejo, pois se acredita que com a implantação dessas atividades seria possível cobrar pela visita ao parque como já ocorre em outras unidades.

## **7.5. Equidade**

Em relação à equidade no processo de gestão da UC em relação ao entorno, no que diz respeito aos direitos de residentes na área do parque foi relatada a presença de algumas famílias que ainda vivem dentro do parque, porém a maior parte dos proprietários deixou suas residências e terras e até o momento aguardam indenização. Os conselheiros reconhecem a demora desse processo e se colocam solidários à causa, apontando a regularização fundiária no PARNA da Restinga de Jurubatiba como uma demanda prioritária e urgente.

É apontado também outro grupo que sofreu danos com a criação do parque – os pescadores. O Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba possui 18 lagoas, sendo as mais conhecidas: lagoa de Carapebus, lagoa Cabiúnas, lagoa Comprida, laguna do Paulista e laguna Encantada. Da pesca destas lagoas muitos pescadores obtinham o complemento da renda para o sustento de suas famílias. No entanto, com a criação do Parque Nacional este recurso não está mais disponível.

Para esse grupo, a criação do PARNA da Restinga de Jurubatiba foi imposta por pessoas não pertencentes à comunidade local, que impediram o uso dessas áreas pelos pescadores, caracterizando um processo vertical.

Para tentar garantir sua participação na gestão do parque, esse grupo formou a Associação de Pescadores de Carapebus, um dos municípios que faz parte do parque e que tem todo o seu litoral pertencente a unidade. A partir dessa iniciativa, o grupo passou a ocupar espaço no conselho e pode apresentar suas reivindicações. No entanto, o mesmo não

aconteceu com o outro grupo, proprietários de terras no parque, que não tem representação no conselho.

## **Considerações finais**

Ao realizar o presente estudo de caso observamos que o CONPARNA Jurubatiba está de acordo com sua função de espaço de discussão e negociação dos problemas e demandas socioambientais que envolvem a UC. No entanto, o conselho passa por uma série de limitações e obstáculos.

Considerando a reestruturação do Conselho ocorrida em 2002, podemos verificar que o CONPARNA Jurubatiba já apresentou muitos avanços como, por exemplo, sua articulação para participação na elaboração do Plano de Manejo da UC. Por outro lado, observamos que outros instrumentos de gestão, como o regimento interno do conselho, não são de conhecimento da maioria dos conselheiros, além de não terem passado por nenhuma análise e/ou alteração desde sua criação.

Outro desafio do conselho detectado é a garantia da qualidade política em termos de representatividade e legitimidade no processo democrático. Observou-se que para algumas instituições a tarefa de representação se resume à participação das reuniões do conselho e a apresentação de demandas específicas do conselho para suas instituições. Muitas instituições apresentam também difícil articulação interna ou não possuem organização, demonstrando uma fragilidade da mobilização, tal fato pode ser demonstrado pela pouca ou ausência de divulgação e discussão dos assuntos referentes ao parque com a instituição a qual os conselheiros representam. Desta forma, as posições assumidas no conselho acabam por refletir apenas as percepções de indivíduos e não da instituição por ele representada.

Há necessidade de trabalhar a inclusão de outros atores relacionados com o parque. Lembramos que os custos e tempo disponível das OSCs, principalmente, das Associações Comunitárias e das instituições ligadas ao poder público para participar das atividades do

conselho são diferentes, em uma das entrevistas é ressaltada a exclusão socioeconômica de algumas instituições pelas dificuldades que tem para locomoção.

Desta forma ao retornarmos à questão apresentada no trabalho (Os instrumentos de participação podem favorecer o reconhecimento da responsabilidade de cada um dos diferentes atores sociais para com a gestão da UC e promover sua mobilização?)

Acreditamos que podem contribuir, mas apenas a existência desses instrumentos não pode garantir a participação dos atores sociais envolvidos com a unidade. Contudo, para que os conselhos possam cumprir a sua função de espaço público, é fundamental, além do apoio técnico e financeiro para o seu funcionamento, uma ação de capacitação dos conselheiros que propicie o fortalecimento de suas instituições e que contribua para habilitá-los a participar de fato da gestão ambiental da unidade.

Constata-se no CONPARNA da Restinga de Jurubatiba uma assimetria de conhecimento técnico, político e legal entre os conselheiros, o que demanda uma preocupação de desenvolver ações de formação que possibilitem uma participação qualificada, sobretudo, daqueles em condições de maior vulnerabilidade socioambiental.

Desta forma, ao concluir o presente trabalho destacamos a necessidade da EA no processo de gestão participativa, verificando a pertinência desta prática para a mediação de conflitos socioambientais existentes no conselho e também para atuar como mediador e facilitador no processo, valorizando os diferentes saberes.

## Referências Bibliográficas

Acsehrad, H. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2004.

Alier, J. M. **O ecologismo dos pobres**. São Paulo: Contexto, 2007.

Alves-Mazzotti, A. J. & Gewandsznajder, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

Baird Calliot, J. **The Wilderness Idea Revisited**. 1991.

Dagnino, E. “¿ **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?**”. In: Mato, D. Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. ([www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Dagnino.pdf](http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Dagnino.pdf))

Brasil. 2006. **Decreto nº 5.758 de 13 de abril de 2006**, que institui o Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas.

Brasil. 2002. **Decreto nº 4.340 de 23 de agosto de 2002**, regulamenta os artigos da Lei nº 9.985, que institui o Sistema Nacional de UCs – SNUC.

Brasil. 2000. **Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000**, institui o Sistema Nacional de UCs.

Bursztyn, M. **Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais**. In: Bursztyn, M. Para pensar o desenvolvimento sustentável. São Paulo, SP: Brasiliense, Ibama, Enap, 1993.

Diegues, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. 4ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

\_\_\_\_\_. **Sustainable Development and People’s Participation in Wetland Ecosystem Conservation in Brazil: Two Comparative Studies**. In: Ghai, D. & Vivian, J. Grassroots Environmental Action. N. York and London: Routledge, 1992.

Dowie, M. **Refugiados da Conservação**. Trad. Diegues, A.C. Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras – USP, 2006.

Emerson, R., Fretz R. & Shaw, L. **Writing Ethnographic Fieldnotes**, 1995.

Fuks, M. **Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

Ghimire, K. **Parques e populações: problemas de sobrevivência no manejo de parques nacionais na Tailândia e Madagascar**. Trad. Cristina Adams. São Paulo: NUPAUB-USP/UNRISD, 1993.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Edição. São Paulo. Atlas, 2002.

Gohn, M.G. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

Guimarães, M. **A formação de educadores ambientais**. Campinas: Papirus, 2004.

Hammersley, M. & Atkinson, P. **Recording and Organizing Data**. In: *Ethnography: Principles in Practice*. London: Tavistock, 1983.

IBAMA. **Como o Ibama exerce a educação ambiental**. Brasília: Edições Ibama, 2002.

Irving et al. **Construção de Governança democrática: interpretando a gestão de parques nacionais no Brasil**. In: Irving. *Áreas Protegidas e Inclusão Social: construindo novos significados*. Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Aquarius, 2006.

Jacobi, P. **Meio ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação das práticas coletivas**. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 34, n. 6, 2000.

Kempf, E. **“In Search of a Home: Protected Living in or Near Protected Areas”**. In: *The law of the Mother. Protecting Indigenous Peoples in Protected Areas*. San Francisco: Sierra Club Book, 1993.

Leff, H. **Epistemologia ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001.

Leis, Héctor. 1996. **O Labirinto: Ensaios sobre Ambientalismo e Globalização**. Blumenau, Editora Gaia/FURB. Loureiro, C.F. *Educação ambiental e gestão participativa na explicitação e resolução de conflitos*. *Gestão em ação*, Salvador, v. 7, p. 37-50, 2004.

\_\_\_\_\_. **Teoria social e questão ambiental : pressupostos para uma práxis crítica em educação ambiental.** In : Loureiro, C.F.B; Layargues, P. P.; Castro, R. S. de. (orgs.) Sociedade e meio ambiente : a educação ambiental em debate. São Paulo : Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Educação ambiental e gestão participativa na explicitação e resolução de conflitos.** Gestão em ação, Salvador, v. 7, p. 37-50, 2004.

\_\_\_\_\_, Azaziel e Franca. **Educação ambiental e conselho em UCs: aspectos teóricos e metodológicos.** Ibase: Instituto TerrAzul: Parque Nacional da Tijuca, 2007.

\_\_\_\_\_ & Azaziel. **Áreas protegidas e “inclusão social”: problematização do paradigma analítico-linear e seu separatismo na gestão ambiental.** In: Irving, M. Áreas Protegidas e Inclusão social: construindo novos significados. Rio de Janeiro: Fundação BIO-RIO: Aquarius, 2006.

\_\_\_\_\_ & Viégas, A. **A relação entre os conceitos de totalidade e de práxis e suas implicações para a educação ambiental: breve incursão na tradição dialética histórico-crítica.** In: Guerra, A. F. S. e Taglieber, J. E. (orgs.) Educação ambiental: fundamentos, práticas e desafios. Itajaí: UNIVALI, 2007.

Lüchmann, L. H. H. **Os sentidos e desafios da participação.** In: Revista de Ciências Sociais Unisinos, 42 (1), jan-abril de 2006, p. 19-26.

McCormick, J. **Rumo ao paraíso.** Rio de Janeiro: Relume- Dumará, 1992.

Medeiros, R. **A Proteção da Natureza: das estratégias internacionais e nacionais às demandas locais.** Rio de Janeiro: UFRJ/ PPG. Tese de Doutorado, 2003.

\_\_\_\_\_, Irving, M., & Garay, I. **Áreas protegidas no Brasil: interpretando o contexto histórico para pensar a inclusão social.** In: Irving, M. Áreas Protegidas e Inclusão social: construindo novos significados. Rio de Janeiro: Fundação BIO-RIO: Aquarius, 2006.

Mészáros, I. **O desafio e o fardo do tempo histórico.** São Paulo: Boitempo, 2007.

MMA. **Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais: cadernos de formação.** Brasília, 2006.

Pateman, C. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.



Quintas, J.S. **A questão ambiental: um pouco de história não faz mal a ninguém**. Brasília: IBAMA, 1992.

\_\_\_\_\_. **Introdução à gestão ambiental pública**. Brasília: IBAMA, 2005.

Santos, L.M.F. & Bozelli, R.L. **Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba**. Cadernos NUPEM. n°1. Macaé, 2003.

Simon, A. V. S. **Conflitos na conservação da natureza: o caso do Parque Estadual da Serra da Tiririca**. Niterói, Dissertação Mestrado,UFF/ Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Niterói, 2003.

Smith, J.N. **An Exploration of Conflict and Concord among those Who Seek Environmental Quality and those Who Seek Social Justice**. In: Environmental Quality and Social Justice in Urban America. Washington, D.C.: The Conservation Foundation, 1974.

Thomas, k. **O homem e o mundo natural: mudanças de atitude em relação às plantas e os animais – 1500- 1800**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

Uema, E.E. **Pensando e praticando a educação no processo de gestão ambiental controle social e participação no licenciamento**. Brasília: Ibama, 2006.

Vidal, W. B. **De estado servil a nação soberana - civilização solidária dos trópicos**. Ed. Universidade de Brasília/Vozes: Petrópolis, 1988.

Viola, Eduardo e LEIS, Hector. 1992. **“A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multisetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável”**. In: HOGAN, Daniel e VIEIRA, Paulo. (orgs.) Dilemas Sócioambientais e Desenvolvimento Sustentável. Campinas, Editora da Unicamp.

Yazbek, M. C. **Terceiro setor e a despolitização da questão social brasileira**, 2000.

Yin, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## ANEXO 1

### Roteiro de entrevista semi-estruturada aplicado

1. Nome
2. Profissão / atividade
3. Idade
4. Sexo ( ) M ( ) F
5. Escolaridade ( ) fundamental ( ) médio / técnico ( ) superior
6. Local de nascimento
7. Local de moradia
8. Há quanto tempo?
9. Nome da Instituição a que está vinculado
10. Tipo da Instituição ( ) órgão público ( ) sociedade civil
11. Local da Instituição
12. Você é conselheiro do Parque? ( ) Sim ( ) Não  
Se positivo, há quanto tempo?  
Se negativo, por que deixou de ser?
13. Qual a relação entre a sua instituição e a unidade de conservação?
14. Por que você foi escolhido para ser representante da sua Instituição no Conselho do Parque? Como foi o processo de escolha?
15. Como é definida a pauta das reuniões do CONPARNA? Todos podem sugerir pontos para discussão?
16. Como você informa àqueles que você representa sobre os processos discutidos na reunião do Conselho?

17. Além da participação nas reuniões, o que você faz para divulgar e discutir o que foi falado no Conselho?
18. Você acha que existe algum segmento social ou instituição importante que se encontra (ou se considera) excluído do processo de gestão? ( ) Não ( ) Sim ( ) Não sei  
Se positivo, por que motivo?
19. Como é a organização do CONPARNA?
20. As decisões relativas à gestão do Parque são tomadas: ( ) pelo conjunto de conselheiros ( ) por alguns conselheiros ( ) pelo gestor do Parque
21. Você participa das decisões relativas à gestão do Parque? ( ) Não ( ) Sim  
Se positivo, de que forma?
22. Sua opinião é levada em consideração nas reuniões do Conselho? ( ) Sempre ( ) Às vezes ( ) Nunca
23. O Conselho tem um regimento interno? ( ) Não ( ) Sim ( ) Não sei
24. Você (ou a instituição que você representa) participou da elaboração deste regimento? ( ) Não ( ) Sim ( ) Não sei  
Se positivo, de que forma?
25. As diretrizes estabelecidas no regimento são levadas em consideração durante as decisões do conselho? ( ) Não ( ) Sim ( ) Não sei
26. O regimento já sofreu alguma alteração desde sua criação? ( ) Não ( ) Sim ( ) Não sei
27. O Conselho tem um plano de ação elaborado? ( ) Não ( ) Sim ( ) Não sei
28. Você (ou a instituição que você representa) participou da elaboração deste plano de ação? ( ) Não ( ) Sim ( ) Não sei  
Se positivo, de que forma?
29. Os prazos do plano de ação são cumpridos? ( ) Não ( ) Sim ( ) Não sei

30. Você (ou a instituição que você representa) participou da elaboração do Plano de Manejo do Parque?  Não  Sim  Não se
- Se positivo, de que forma?
31. O Conselho do Parque possui recursos financeiros para a gestão do Parque?  Não  Sim  Não se
- Se positivo, qual a origem destes recursos?
32. De que forma os gastos relativos à gestão do Parque são acompanhados?
33. O que você propõe para a obtenção de recursos financeiros?
34. Existem pessoas residindo no interior do Parque ou que questionem seus limites?  Não  Sim  Não sei
- Se positivo, elas têm representação no conselho?  Não  Sim  Não sei
35. Existem grupos que se sintam injustiçados ou que sofreram danos devido à criação do parque?  Não  Sim  Não sei
- Se positivo, elas têm representação no conselho?  Não  Sim  Não sei
36. Em sua opinião, a gestão do Parque é participativa?  Não  Sim
- Por quê?
37. As informações necessárias ao processo de decisão do Conselho estão disponíveis?  Não  Sim
38. Você acha que as informações sobre as questões das reuniões estão sendo divulgadas de maneira adequada?  Não  Sim
- Sugere algo para melhorar?
39. Como você define o desempenho da Gestão do CONPARNA? A chefia da unidade está sempre presente nas reuniões, ela coloca em ação o que é decidido nas reuniões?  Não  Sim  Não sei
40. Em sua opinião, quais os principais problemas enfrentados pelo Conselho?

41. De que forma esses problemas estão sendo conduzidos?
42. Quais os resultados que o Conselho do Parque já alcançou?
43. Como a sua instituição poderia participar mais ativamente na gestão do Parque?
44. Você gostaria de acrescentar alguma informação?