

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CCMN - INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**PROBLEMAS E AVANÇOS NA GESTÃO DE UNIDADES
DE CONSERVAÇÃO: OS CASOS DA APA PETRÓPOLIS
E DO PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE.**

LELIO POLESSA MAÇAIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CCMN - INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

**PROBLEMAS E AVANÇOS NA GESTÃO DE UNIDADES
DE CONSERVAÇÃO: OS CASOS DA APA PETRÓPOLIS
E DO PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE.**

LELIO POLESSA MAÇAIRA

2009



UFRJ

**PROBLEMAS E AVANÇOS NA GESTÃO DE UNIDADES
DE CONSERVAÇÃO: OS CASOS DA APA PETRÓPOLIS
E DO PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE.**

LELIO POLESSA MAÇAIRA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Célia Nunes Coelho

Co-orientador: Prof^o Dr. Paulo Pereira de Gusmão

Rio de Janeiro

Janeiro - 2009

Esta pesquisa foi realizada com o apoio da
Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.



FICHA CATALOGRÁFICA

MAÇAIRA, Lelio Polessa

Problemas e Avanços na Gestão de Unidades de Conservação: Os Casos da APA Petrópolis e do Parque Estadual da Ilha Grande. 2009. xviii, 111 p.

Dissertação de Mestrado em Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG), Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2009.

- 1- Planejamento e Gestão Ambiental;
- 2- Política de Áreas Protegidas;
- 3- Unidades de Conservação;
- 4- Conselhos Gestores;
- 5- Capital Social.

I - UFRJ/IGEO/PPGG II – Problemas e Avanços na Gestão de Unidades de Conservação: Os Casos da APA Petrópolis e do Parque Estadual da Ilha Grande.

**PROBLEMAS E AVANÇOS NA GESTÃO DE UNIDADES
DE CONSERVAÇÃO: OS CASOS DA APA PETRÓPOLIS
E DO PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE.**

LELIO POLESSA MAÇAIRA

Orientadora: **Prof^a Dr^a Maria Célia Nunes Coelho**

Co-orientador: **Prof^o Dr. Paulo Pereira de Gusmão**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovada por:

Prof^a Dr^a **Maria Célia Nunes Coelho** – UFRJ (Orientadora)

Prof. Dr. **Paulo Pereira de Gusmão** – UFRJ (Co-Orientador)

Prof^a Dr^a **Sonia Vidal Gomes da Gama** – UERJ

Prof^a Dr^a **Gisela Aquino Pires do Rio** – UFRJ

Rio de Janeiro

Janeiro - 2009

Aos meus pais e minha Gabi.

AGRADECIMENTOS

Lembrar de todos que contribuíram para essa trajetória é uma tarefa árdua, afinal, foram tantas as pessoas que gostaria de citar, que certamente estarei cometendo alguma injustiça. Deste modo, terei que me contentar em mencionar aqueles que me ajudaram na fase mais recente do trabalho, com meus sinceros agradecimentos:

Primeiramente à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de mestrado concedida e ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ.

À minha orientadora, Prof^a Dr^a Maria Célia Nunes Coelho por sua orientação fundamental em todas as etapas do trabalho e ao meu co-orientador Prof^o Dr. Paulo Pereira de Gusmão pela visão interdisciplinar da temática abordada nesta pesquisa. À Prof^a Dr^a. Sonia Vidal Gomes da Gama pela contribuição determinante em sala de aula e à Prof^a Dr^a Gisela Aquino Pires do Rio pela contribuição tanto em sala de aula quanto nas críticas e sugestões feitas no exame de qualificação, que deram novo rumo à dissertação. A todos os professores do PPGG por tudo que me ensinaram, espero poder continuar aprendendo muito mais.

À Chefe da APA Petrópolis entre 1992 e 2006, Yara Valverde Pagani, que teve toda a paciência em me transmitir idéias e sugestões oportunas em todas as fases da pesquisa e de trabalho. Ao Chefe-Substituto da APA Petrópolis, o cientista social e Gestor Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Delio Noel, que acompanhou o processo de construção desse trabalho, sou muito grato por sua dedicação às inúmeras perguntas e questionamentos que lhe coloquei. Muito obrigado. Aos amigos e colegas de trabalho do IBAMA em Petrópolis: René Duque Wollman, Mônica Nemer, Sergio Abla, Ricardo Goothusem e a todos os membros do conselho gestor da APA Petrópolis.

Ao Chefe do Parque Estadual da Ilha Grande, João Emílio Fernandes Rodrigues, à Alexandre Oliveira e Silva, Presidente do Comitê de Defesa da Ilha Grande (CODIG), à Renato Marques da Mota, tesoureiro da Associação de Guias e Condutores da Ilha Grande, à Henrique de Souza Nakano, oceanógrafo, membro da ONG Ondular, a quem devo sinceros agradecimentos e a todos os demais membros do conselho consultivo do Parque Estadual da Ilha Grande.

À Paulo Cevallos, Administrador do Centro de Estudos Ambientais e Desenvolvimento Sustentável da UERJ na Ilha Grande (CEADS), colega de trabalho com quem aprendi muito sobre educação ambiental e coleta seletiva. À Gustavo Melo, especialista em planejamento participativo de áreas protegidas, técnico ambiental do Instituto Estadual de Florestas do estado do Rio de Janeiro, no Programa de Fortalecimento dos Conselhos Consultivos das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro.

À todos os professores do Departamento de Geografia da UFRJ, minha formação como geógrafo e cidadão em muito se deve a vocês, dentre os quais destaco: Cláudio Antônio Gonçalves Egler, Paulo Menezes, Marcelo Lopes de

Souza, Nelson Fernandes, Ana Daou, Maurício de Abreu, Frederic Monié, dentre outros.

Aos colegas de mestrado e doutorado do Programa de Pós-Graduação em Geografia, local de aprendizado e trabalho: Luiz Jardim de Moraes Wanderley, Bruno Henriques Coutinho, Leonardo Esteves de Freitas, Andre Reyes Novaes, Leonardo Rodrigues de Oliveira, Anderson Mululo Sato, Cleber Marques de Castro, Thiago Ferreira Pinheiro Dias Pereira, Marcelo Bueno de Abreu, Paula Maria Moura de Almeida, Andre Lima de Alvarenga, Heitor Levy Ferreira, Rafael Balbi Reis e Rafael Luiz Chaves.

À minha família pela união que pratica diariamente e pela paciência que teve ao longo de muitas madrugadas: meu pai, Lélío, minha mãe, Ana, minha irmã, Julia, minha Avó, Yedda. Amo todos vocês.

Aproveito esta dissertação para fazer uma declaração de amor à uma das pessoas mais importantes que já conheci, Gabriela Heuser Teixeira, sua garra e vontade me contagiaram decisivamente para este trabalho, muito obrigado do fundo do meu coração Serei eternamente grato à tudo que tens feito por mim. Te amo!

RESUMO

PROBLEMAS E AVANÇOS NA GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: OS CASOS DA APA PETRÓPOLIS E DO PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE.

LELIO POLESSA MAÇAIRA

O debate que tem dominado a discussão sobre as estratégias de conservação da biodiversidade ou do patrimônio ambiental do país não tem dado conta das complexas relações entre a constituição de territórios de proteção dos recursos (as mais diversas modalidades de unidades de conservação) e os órgãos gestores ambientais. Esse esforço teórico-crítico tem implicações diretas no debate sobre a gestão das unidades de conservação no Brasil. Geri-las tem sido um processo de viabilidade e execução muito mais desafiadoras do que normalmente se tem reconhecido.

Neste contexto, esta dissertação analisou dois processos de planejamento de unidades de conservação, em estágios distintos, visando investigar em que medida a experiência de 9 anos de gestão participativa na APA Petrópolis poderia contribuir para o recente processo democrático em curso, desde 2008, no Parque Estadual da Ilha Grande. Não importou saber qual seria a situação mais desenvolvida, mas procurar seus avanços e retrocessos, para buscar diretrizes de atuação. A pergunta principal foi: Quais eram as principais contradições, avanços, problemas e dificuldades encontradas numa e noutra para que o processo de gestão se efetivasse? Para isso, foram considerados os atores, como eles se relacionavam e quais os fatores que dificultaram a interação entre eles. Portanto, a análise recaiu sobre o processo de gestão destas duas unidades de conservação, privilegiando os conselhos gestores como instrumentos essenciais para o planejamento e a gestão de áreas protegidas.

Os resultados alcançados permitiram concluir que a estratégia de gestão ambiental implementada na APA Petrópolis pôde torná-la independente de seu órgão administrador e formulador da política federal de áreas protegidas, o IBAMA (atualmente ICMBIO). A parceria entre o Ministério Público e a APA Petrópolis possibilitou que, a partir de medidas legais, os recursos provenientes de multas por infrações ambientais fossem alocados em projetos ambientais na APA, a critério do seu conselho gestor. Esta mesma estratégia poderia ser aplicada no PEIG, o que iria conferir a esta unidade de conservação uma autonomia em relação ao órgão formulador da política de áreas protegidas estadual fluminense, o IEF. A idéia não seria substituir a estrutura institucional pública existente em cada esfera de governo, mas, permitir que a sociedade civil organizada e outros órgãos públicos pudessem participar do processo de planejamento e gestão ambiental da unidade de conservação, através de um conselho gestor. A criação de instrumentos democráticos de política de áreas protegidas como os conselhos gestores não significa que o papel do Estado deveria ser menor, muito pelo contrário: para que o colegiado contribuísse efetivamente com o planejamento e a gestão ambiental da unidade de conservação seria fundamental que o Estado criasse condições para seu funcionamento. Caso contrário, o conselho poderia se esvaír, como ocorreu na APA.

Palavras-chave: Planejamento e Gestão Ambiental; Política de Áreas Protegidas; Unidades de Conservação; Conselhos Gestores e Capital Social.

ABSTRACT

PROBLEMS AND ADVANCES IN THE MANAGEMENT OF PROTECT AREAS: CASE STUDIES OF APA PETROPOLIS AND PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE.

LELIO POLESSA MAÇAIRA

The present academic debate over the strategies for the preservation of Brazil's environmental patrimony has not been properly addressing the complex relationships between the institution, by the State, of resource-protection territories (the varieties of protected areas) and the environmental government agencies. This critical and theoretical effort has implications on the discussions over the management of protected areas. The viability and the execution of managing a protected area prove more of a challenge than it is acknowledged.

In this context, the present research has analyzed the planning processes of two protected areas at two different stages of development. The aim is to investigate the extent to which the nine-year experience of participative management at APA Petrópolis could, contribute to the very recent democratic process that has been taking place since 2008 at the Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG). It does not actually matter which one is presently at a more advanced stage of development, but it is important to look closely at the advances and drawbacks of each of the two, in order to try to establish certain acting guidelines. The most prominent question was: "What were the most relevant advances, difficulties and contradictions presented in each of these two instances, in order for the management process to actually take place?". In pursuit of this goal, this paper has attempted to take into account each separate factor, as well as how they related to one another, and what came between them, hindering their interaction. This analysis has focused on the management processes of these protected areas, highlighting the role of management councils as indispensable instruments for the planning and the managing of protected areas.

From the results, it has been possible to conclude that the environmental-management strategy implemented in APA has been successful at making it independent from the government agency responsible for the formulation of the federal protected-areas policy. The APA Petrópolis-Public Ministry partnership has made it possible, by legal measures, to employ the income from fines on environmental crimes at environmental projects defined by its management council. This same strategy could be used in PEIG, and would properly establish its autonomy in relation to the government agency of the State of Rio de Janeiro in charge of formulating the state's protected-area policy. The idea would not be replacing public institutional structure in each government sphere, but rather allowing organised civil society to participate in the management of the protected area. The creation of democratic instruments of protected-areas policies, such as management councils, does not mean the role of government is to be reduced, but the opposite: in order for the collegiate to contribute to the management of the protected area, it is indispensable that the State creates the necessary conditions for it to work. Otherwise, the council could weaken, and fade away, as APA's did.

Key words: Planning and Environmental Management; Protected Areas Policies; Protected Areas; Management Council Manager, Social Capital.

RESUMEN

PROBLEMAS Y AVANCES EN LA GESTIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS: LOS CASOS DE LA APA PETRÓPOLIS E DEL PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE.

LELIO POLESSA MAÇAIRA

El debate que dominó las discusiones sobre las estrategias para la conservación de la biodiversidad o del patrimonio ambiental del país no ha tenido en cuenta las complejas relaciones entre la creación de territorios para la protección de los recursos (las áreas protegidas) y los órganos gestores ambientales. Este esfuerzo crítico-teórico tiene implicaciones directas en el debate sobre la gestión de las áreas protegidas en Brasil. Gestionar una área protegida ha sido un proceso de viabilidad y ejecución más difícil de lo que normalmente han reconocido.

Por lo tanto, esta tesis analizó dos procesos de gestión de áreas protegidas en el estado de Río de Janeiro, en diferentes etapas, con el fin de investigar en qué medida la experiencia de 9 años de gestión participativa en APA Petrópolis podría contribuir al reciente proceso democrático en marcha, desde 2008, en el Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG). No importó saber cuál fue la situación más desarrollada, pero sí buscar sus progresos y retrocesos, para proponer directrices de acción. La principal pregunta fue: ¿cuáles fueron las principales contradicciones, los avances, los problemas y las dificultades que uno y otro presentaron para que el proceso de gestión se haga efectivo? Por esta razón, si fueran considerados los actores, la forma en que interactuaban y cuáles fueron los factores que dificultaron la interacción entre ellos. Por lo tanto, el análisis recayó sobre el proceso de la gestión de estos dos áreas protegidas, centrándose en los consejos administradores como instrumentos esenciales para la planificación y gestión de áreas protegidas.

Los resultados mostraron que la estrategia de gestión ambiental aplicada en la APA Petrópolis la tornó independiente de su organismo administrador y formulador de la política federal de áreas protegidas: el IBAMA (en la actualidad ICMBIO). La colaboración entre los fiscales y APA Petrópolis permitió que a partir de medidas legales, los recursos de las infracciones ambientales se hayan asignados a proyectos medioambientales en la propia APA elegidos por su consejo administrador. Esta misma estrategia podría aplicarse en PEIG, lo que demostraría una autonomía con respecto a la agencia pública encargada de formular la política para las áreas protegidas del estado del Río de Janeiro. La idea no sería sustituir la estructura institucional pública en cada esfera de gobierno, sino permitir que las organizaciones de la sociedad civil y otros organismos públicos podrían participar en el proceso de planificación y gestión ambiental de la área protegida. El establecimiento de instrumentos democráticos de la política de áreas protegidas, como los Consejos Administradores, no significó que la función del Estado debería ser menor, sino lo contrario. De esa forma, ara que el colegiado podría contribuir para la planificación y la gestión ambiental de las áreas protegidas, sería esencial que el Estado crease las condiciones necesarias para su operación; de lo contrario, el consejo podría perder su razón de ser, como sucedió con APA Petrópolis.

Palabras clave: Planificación y Gestión del Medio Ambiente, Política de Áreas Protegidas; Consejos Administradores y Capital Social.

PROBLEMAS E AVANÇOS NA GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: OS CASOS DA APA PETRÓPOLIS E DO PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE.

SUMÁRIO

1. A IMPORTÂNCIA DAS DUAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	5
2. DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA	13
3. POLÍTICAS DE ÁREAS PROTEGIDAS	17
3.1. ÁREAS PROTEGIDAS E GESTÃO AMBIENTAL	18
3.2. CLASSIFICAÇÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL E NO MUNDO.....	24
3.3. PROBLEMAS E AVANÇOS NA GESTÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS	33
3.4. ENFOQUE PATRIMONIAL, CAPITAL SOCIAL E AS ÁREAS PROTEGIDAS.....	39
4. A EXPERIÊNCIA PARTICIPATIVA NA APA PETRÓPOLIS E DO CONSELHO DO PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE.....	50
4.1. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NA APA PETRÓPOLIS E NO PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE	50
4.2. FUNCIONAMENTO E ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	56
4.3. OPERACIONALIZAÇÃO DO CONSELHO GESTOR DA APA PETRÓPOLIS:	62
5. AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: USO DE INDICADORES POSSÍVEIS	65
6. PERSPECTIVAS PARA O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NA APA PETRÓPOLIS E DO PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE	77
CONCLUSÕES	94
REFERÊNCIAS.....	104

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Unidades de conservação do estado do Rio de Janeiro examinadas nesta pesquisa.	4
Mapa 2: Localização da APA Petrópolis e das demais UCs da região serrana do Rio de Janeiro.	6
Mapa 3: Unidades de conservação da Ilha Grande até 2006.	9
Mapa 4: Unidades de conservação da Ilha Grande depois da ampliação do PEIG a partir de 2007.	9

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: As seis categorias de manejo de áreas protegidas da UICN. Fonte: (IUCN, 1994).	25
Quadro 2: 1ª Composição do conselho gestor da APA Petrópolis.	51
Quadro 3: Composição atual do conselho gestor da APA Petrópolis.	53
Quadro 4: Entidades integrantes do conselho gestor do PEIG.	55
Quadro 5: Plano de Atividades de 2005.	59
Quadro 6: Questionário aplicado aos membros do conselho do Parque Estadual da Ilha Grande.	79
Quadro 7: Entidades do conselho consultivo do Parque Estadual da Ilha Grande entrevistadas por esta pesquisa.	80
Quadro 8: Síntese das principais características da APA Petrópolis e do Parque Estadual da Ilha Grande.	95

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: Organograma estrutural de apoio à gestão participativa na APA Petrópolis.62
- Figura 2: Grau de abertura à participação popular. Fonte: (Souza, 2004)92

LISTA DE TABELAS

- Tabela 1: Frequência de participantes nas reuniões do conselho gestor e das câmaras técnicas da APA Petrópolis. Fonte: (IBAMA / INSTITUTO TERRA NOVA, 2006).....67
- Tabela 2: Média de participantes nas reuniões do conselho gestor da APA Petrópolis. Fonte: (IBAMA / INSTITUTO TERRA NOVA, 2006).....68
- Tabela 3: Atividades realizadas pela gestão participativa na APA Petrópolis entre 2000 e 2005.....69
- Tabela 4: Atividades realizadas pela gestão participativa na APA Petrópolis entre 2000 e 2005 em cada câmara técnica.....69
- Tabela 5: Total de recursos empenhados pela APA Petrópolis entre 2000 e 2005.72
- Tabela 6: Proporção dos recursos empenhados pelo conselho gestor da APA Petrópolis entre 2000 e 2005.....74
- Tabela 7: Distribuição dos recursos aplicados por cada câmara técnica da APA Petrópolis.....75

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Frequência de participantes nas reuniões do conselho gestor e das câmaras técnicas da APA Petrópolis.....	67
Gráfico 2: Percentual de atividades realizadas em cada câmara técnica.	70
Gráfico 3: Total de recursos empenhados pela APA Petrópolis entre 2000 e 2005.	73
Gráfico 4: Proporção dos recursos empenhados pelo conselho gestor da APA Petrópolis	74
Gráfico 5: Proporção dos recursos aplicados por cada câmara técnica da APA Petrópolis	76

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNP – Associação Cultural Nascente Pequena

AMAIG – Associação dos Moradores e Amigos da Ilha Grande

AMAV – Associação dos Moradores e Amigos do Aventureiro

AMHIG – Associação de Meios de Hospedagem da Ilha Grande

AMOTAP – Associação dos Moradores Tradicionais da Parnaióca

AMVDR – Associação dos Moradores de Vila Dois Rios

APA – Área de Proteção Ambiental

APOP – Associação dos Produtores Orgânicos de Petrópolis

ARBIG – Agência Regional da FEEMA da Baía da Ilha Grande

ASSOMAR – Associação dos Moradores e Amigos do Rocio

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPFMA – Batalhão de Polícia Florestal e Meio Ambiente - PMERJ

CAAL – Centro Alceu Amoroso Lima para Liberdade

CCA/RJ – Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro

CEADS – Centro de Estudos Ambientais e Desenvolvimento Sustentável -

CG – Conselho Gestor

CMMC – Centro Mundial de Monitoramento da Conservação / PNUMA

CODIG – Comitê de Defesa da Ilha Grande

CONSIG – Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Baía da Ilha Grande

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

DESIPE – Departamento do Sistema Penitenciário

FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente

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

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IDES – Instituto de Desenvolvimento Ecoturismo da Serra

IEF – Fundação Instituto Estadual de Florestas

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INEA – Instituto Estadual do Ambiente

INEPAC – Instituto Estadual do Patrimônio Cultural

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

LNCC – Laboratório Nacional de Computação Científica

IUCN – International Union for Conservation of Nature

MAPA – Movimento Ambientalista de Petrópolis e Adjacências

MOVE – Movimento Verde de Estudantes

MMA – Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal

MP – Ministério Público

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

OIA – Instituto Ambiental

ONG – Organizações Não Governamentais

PEIG – Parque Estadual da Ilha Grande

PMAR – Prefeitura Municipal de Angra dos Reis

PMERJ – Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PUC-RJ – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

REBIO – Reserva Biológica

SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Angra dos Reis

SBBR – Sociedade Brasileira de Bromélias

SEOP – Serviço de Educação e Organização Popular

SERLA - Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SNUC – Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza

TAC – Termo de Ajustamento de conduta

UC – Unidade de Conservação

UERJ – Universidade Estadual do Rio de Janeiro

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UICN – União Internacional para a Natureza

UPI – Unidade de Proteção Integral

UUS – Unidade de Uso Sustentável

UNIFAMPE - União das Associações de Moradores de Petrópolis

INTRODUÇÃO

A presente dissertação começou a ser delineada em 2005 quando o autor começou a trabalhar como membro da secretaria executiva do conselho gestor da Área de Proteção Ambiental (APA) Petrópolis. Ao longo deste ano participou do processo de planejamento e gestão de uma área natural protegida, através da atuação como assessor do conselho gestor, desta que foi a primeira APA do país e a primeira a inserir a sociedade no processo de gestão ambiental em 1997. Este contexto a credencia como um importante objeto de estudo de políticas públicas de áreas protegidas no Brasil (COLLARES e BRAGANÇA, 2002; MEDEIROS et al, 2007; SATHLER, 2005; ANDRADE, 2007; PAGANI e MAÇAIRA, 2007). No entanto, este processo democrático sofreu um enorme retrocesso nos últimos dois anos, pois desde 2006 o IBAMA não convocou nenhuma reunião do conselho, o que provocou a desmobilização das entidades envolvidas na gestão participativa da APA.

Paralelamente à relação que foi estabelecida com a APA Petrópolis, a partir de 2007 o autor começou a ter contato direto, como assessor da presidência da Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF-RJ), com outra unidade de conservação (UC), o Parque Estadual da Ilha Grande. Desde fevereiro deste ano, o Parque vem tendo atenção especial do governo do estado do Rio de Janeiro, que ampliou sua área de 5.594 ha para 12.072 ha e estabeleceu uma série de medidas e ações para transformar a unidade de conservação em um modelo de gestão, estimulando o processo de gestão participativa na unidade, que ainda se encontra em estágio embrionário.

Diante deste quadro, a escolha das duas Ucs como objeto de estudo deste trabalho não tem o objetivo de observar criticamente os dois casos com o intuito de compará-los, apesar de a comparação ser inerente ao ser humano. O processo participativo nas duas UCs encontrava-se em estágios bem distintos, pois enquanto a APA tem um conselho formado desde 1997, o conselho do PEIG foi instituído em 2005 através de uma Portaria, mas só começou a se reunir efetivamente em 2008. A APA tem história e o PEIG representa uma grande expectativa. A proposta é analisar a trajetória consolidada do processo participativo na APA Petrópolis e seus retrocessos, como parâmetros para investigar a experiência participativa que está começando a ser implementada no Parque Estadual da Ilha Grande.

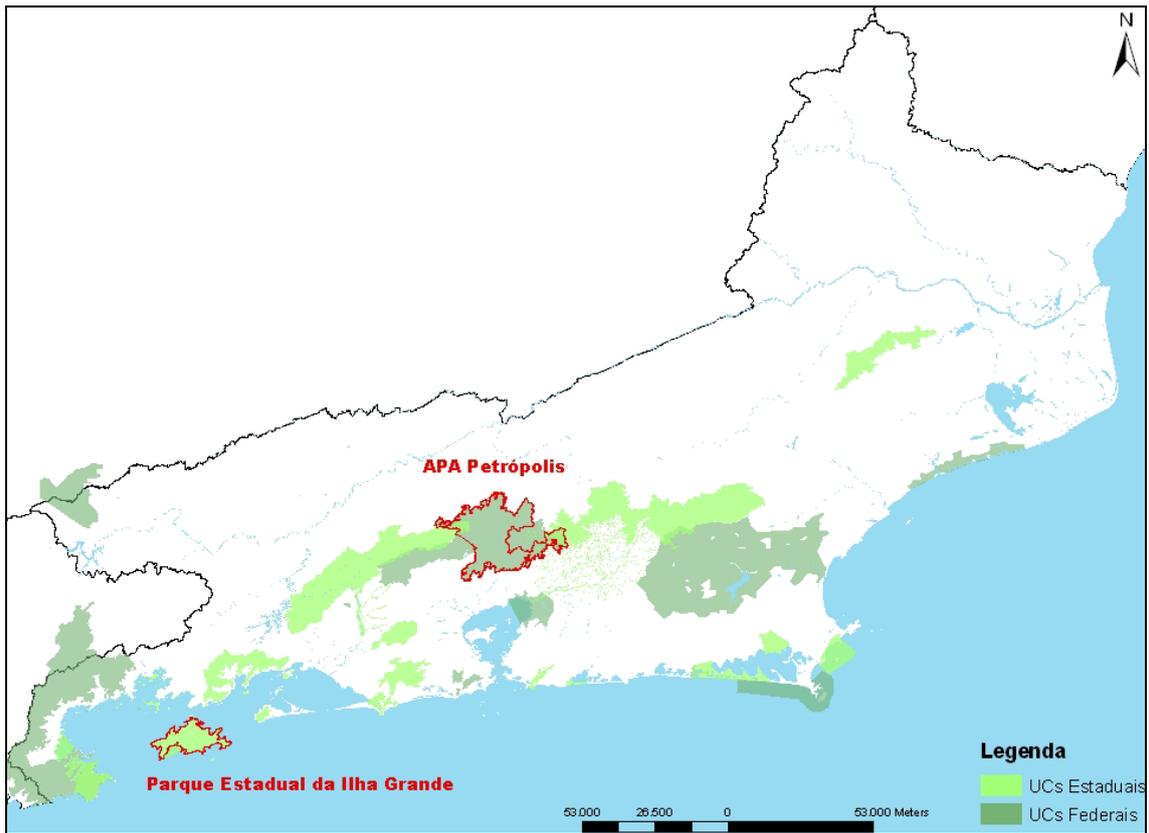
De uma forma geral, as unidades de conservação são recortes espaciais que contém diferentes territórios de exercício de poder, onde são examinados os limites do controle do uso dos territórios. Isto implica, de acordo com Becker (2001), que as políticas públicas de áreas protegidas estejam inseridas nas relações presentes no espaço geográfico em que se contextualizam. Portanto, a geografia apresenta um referencial teórico fundamental para discutir os desafios que as áreas protegidas apresentam - desde sua criação e durante seu processo de implementação – que estão associados em grande medida às dificuldades enfrentadas pelos órgãos ambientais para desempenhar suas atribuições.

Este enfoque contribuiu fundamentalmente para a análise do processo de planejamento e gestão destas duas áreas protegidas (Mapa 1) que apresentam algumas características que as diferenciam significativamente, dentre as quais três estão no cerne desta discussão:

- as duas UCs são de tipologias de áreas protegidas diferentes: as Áreas de Proteção Ambiental são unidades de uso direto, com legislação menos restritiva que os Parques, que são unidades de proteção integral.

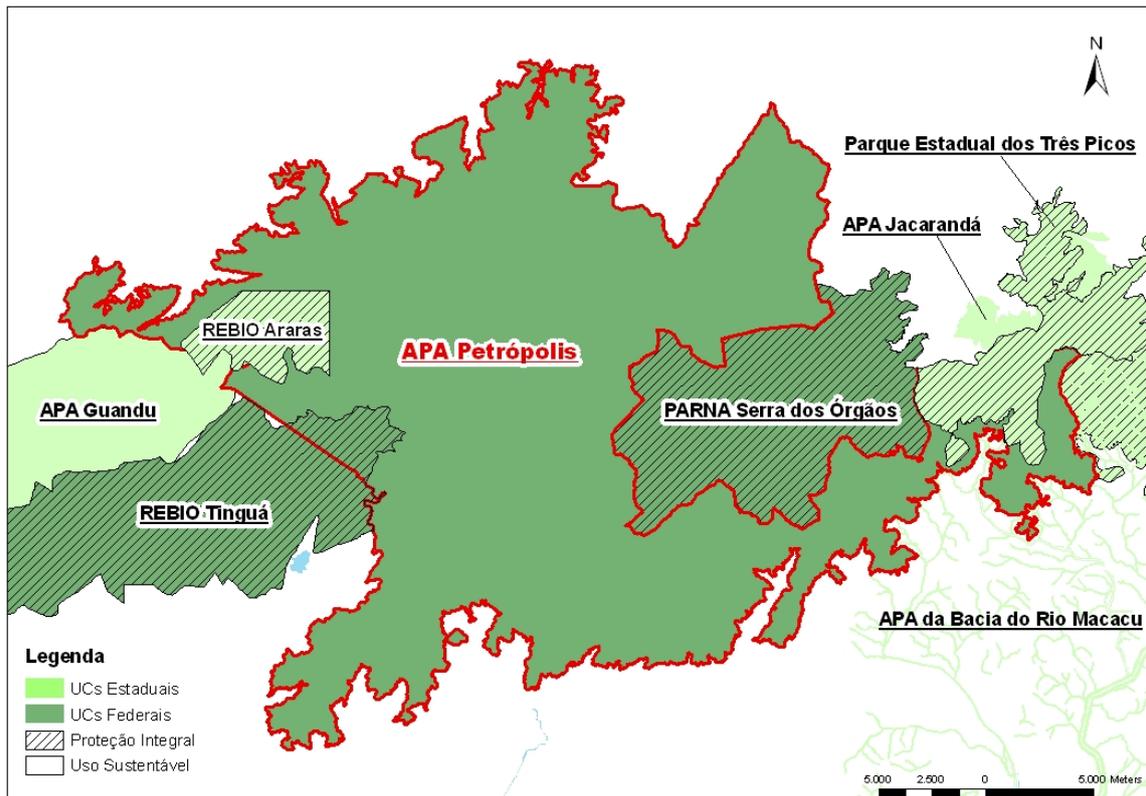
- as duas UCs têm localizações distintas: a APA Petrópolis é uma unidade continental, próxima a áreas urbanizadas, grandes cidades e rodovias movimentadas, já o PEIG é uma UC insular, com áreas predominantemente rurais e um processo de turismo desordenado.

- as duas UCs apresentam vínculos diferenciados com as esferas específicas de poder: a APA Petrópolis é uma UC federal, cujo órgão gestor é o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), do Ministério do Meio Ambiente, enquanto que o PEIG é uma UC estadual, gerida pela Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF / RJ), vinculada à Secretaria Estadual do Ambiente.



1. A Importância das Duas Unidades de Conservação

A APA Petrópolis se caracteriza como um objeto de investigação ímpar por alguns motivos: primeiro, porque ela está situada numa posição estratégica na Região Serrana Fluminense, ligando o Parque Nacional da Serra dos Órgãos/IBAMA à Reserva Biológica do Tinguá/IBAMA, além de outras UCs federais e estaduais (Mapa 2). Segundo, porque a APA Petrópolis ocupa uma área de 59.621 hectares com uma população de cerca de 300.000 habitantes, sendo palco de interesses sociais e políticos diversos como, por exemplo, a especulação imobiliária e a construção civil, que pressionam os remanescentes florestais de Mata Atlântica que ainda ocupam cerca de dois terços da UC (PAGANI e MAÇAIRA, 2007). Terceiro, pelo fato do relevo muito acidentado apresentar encostas densamente ocupadas, o que faz de Petrópolis a cidade com maior número de mortes por acidentes em deslizamentos de terra no país. Isto remete à discussão da luta de classes da ecologia política, uma vez que os problemas sócio-ambientais não atingem igualmente todo espaço urbano, atingem muito mais os espaços de ocupação das classes sociais menos favorecidas (COELHO, 2001).



Mapa 2: Localização da APA Petrópolis e das demais UCs da região serrana do Rio de Janeiro.

Apesar de ainda ter grande parte de seu território coberto por remanescentes florestais, seu grau de urbanização é muito intenso, o que dificulta bastante a existência de uma unidade de proteção integral, como os Parques e as Reservas, que demandam a desapropriação de todas as propriedades privadas¹. Então, como instituir uma UC nesta área estratégica do ponto de vista ecológico, mas extremamente urbanizada, ocupada por cerca de 300.000 habitantes? A alternativa foi criar uma área protegida que congregasse a conservação do meio ambiente e as atividades humanas existentes, através da instituição, em 1982, da primeira Área de Proteção Ambiental no país: a APA Petrópolis. Ela também foi a primeira unidade de conservação no país a inserir a sociedade no processo de gestão ambiental em 1997. Além disso, o

¹ A discussão sobre a instituição de Unidades de Proteção Integral (UPI) e de Unidades de Uso Sustentável (UUS) será apresentada no capítulo 3.2 – Classificação das áreas protegidas no Brasil e no mundo.

estudo de caso desta UC permite discutir a implementação das unidades de uso sustentável, como as APAs, que são consideradas menos “nobres” que as unidades de proteção integral como os Parques e reservas, consideradas como as verdadeiras áreas protegidas por excelência (DOUROJEANNI e PÁDUA, 2001; PÁDUA e COIMBRA FILHO, 1979; McNEELY, 1993; DIEGUES, 1994; CORTE, 1997; DIEGUES, 1998; HOCKINGS et al, 2000; MORAES, 2000; PHILIPS, 2002; MEDEIROS, 2006).

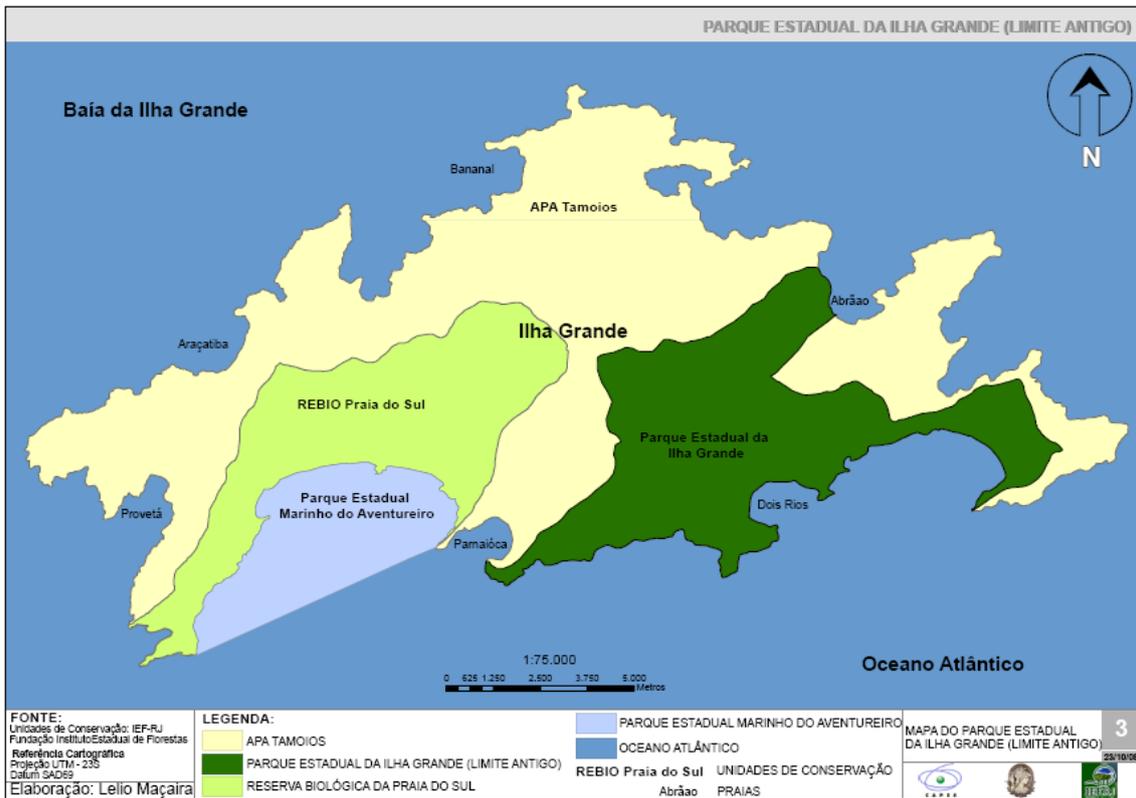
O Parque Estadual da Ilha Grande se apresenta como um caso representativo para se discutir a implementação das unidades de proteção integral e as dificuldades para se promover sua regularização fundiária, uma vez que sua criação engendra uma série de conflitos territoriais, em função da obrigatoriedade legal de desapropriar todos imóveis presentes no território da UC. O Parque, criado em 1971, está localizado em uma ilha do litoral sul do estado do Rio de Janeiro, município de Angra dos Reis. A criação desta e de outras unidades de conservação estaduais na Ilha Grande² (de estatutos variados e sobrepostas em grande parte da área da ilha) tem tido significativa importância ecológica para a preservação de refúgios naturais de diversas espécies da Mata Atlântica, no entanto, as dificuldades para se buscar a conservação são enormes e começam dentro dos próprios órgãos formuladores das políticas ambientais.

² Unidades de conservação estaduais na Ilha Grande: Parque Estadual da Ilha Grande, Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul, Parque Estadual Marinho do Aventureiro. A ilha é protegida ainda pela APA Estadual Tamoios, que cobre toda sua área e parte do continente, além de também ser tombada pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC) em 1982 (Mapa 3).

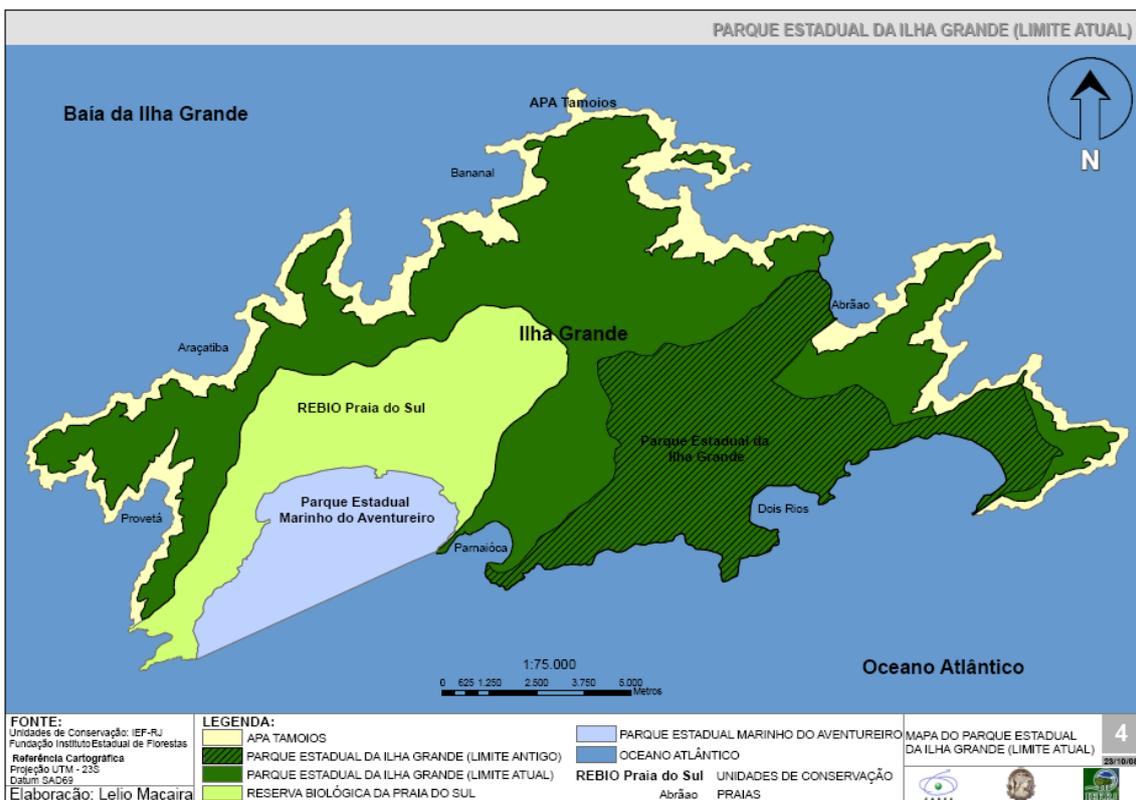
A política ambiental fluminense é executada por três órgãos ambientais, que separam as agendas marrom, azul e verde entre:

- FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente): agenda marrom.
- SERLA (Superintendência Estadual de Rios e Lagoas): agenda azul.
- IEF (Fundação Instituto Estadual de Florestas): agenda verde.

Até 2006, a gestão de Áreas Protegidas no estado do Rio de Janeiro estava dividida em dois órgãos, entre o IEF e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA. A partir de 2007, todas as UCs estaduais passaram a ser administradas pelo IEF. A primeira iniciativa realizada dentro desta reorganização institucional da política de áreas protegidas estadual foi ampliar o Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG), de 5.594 ha para 12.072 ha (Mapa 4).



Mapa 3: Unidades de conservação da Ilha Grande até 2006.



Mapa 4: Unidades de conservação da Ilha Grande depois da ampliação do PEIG a partir de 2007.

No entanto, a Ilha Grande mesmo com algumas UCs ainda sofre inúmeros problemas ambientais, que começaram a se intensificar com o fechamento do Presídio da Ilha Grande em 1994. Com isso, o turismo cresceu vertiginosamente, provocando uma série de conflitos ambientais, como por exemplo, os que se estabelecem entre o Estado e as populações tradicionais, como caiçaras, pescadores, etc (GAMA et al, 2007). A criação de uma área protegida em um território ocupado por alguma população tradicional provoca imediatamente um conflito. Na verdade, eles não se dão apenas com populações tradicionais, muito pelo contrário, eles são decorrentes dos processos de criação de territórios e da apropriação dos recursos naturais e inerentes à própria formação de recortes espaciais a partir de critérios naturais, que dão origem às áreas protegidas (ACSELRAD, 1995; ARRUDA, 1999; BREDARIOL, 1997; DIEGUES, 1998; CASTRO et al, 2006).

Além dos conflitos ambientais, o PEIG também é palco de conflitos institucionais estabelecidos entre órgãos públicos estaduais e municipais, uma vez que, além do IEF-RJ que administra a UC, também atuam no território do Parque: a Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, a UERJ (que implantou um Centro de Estudos Ambientais e Desenvolvimento Sustentável - CEADS), a Secretaria Estadual de Segurança Pública e o Departamento do Sistema Penitenciário (DESIPE) da Secretaria Estadual de Justiça e Cidadania (cujos ex-funcionários do presídio que moravam na ilha continuam em casas funcionais pertencentes ao estado do Rio de Janeiro).

Diante deste quadro com múltiplos órgãos e atores sociais de interesses políticos e econômicos, o Parque Estadual da Ilha Grande revela-se como um caso representativo para se investigar a política de áreas protegidas realizada pelo IEF-RJ.

Estudar estas duas situações é extremamente oportuno, pois, tanto a política ambiental federal quanto a estadual fluminense encontram-se num momento de reestruturação institucional. Com a recente divisão do IBAMA e a criação em 2007, do novo órgão ambiental federal, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), a política federal de áreas protegidas, que era implementada pelo IBAMA, passa a ser desempenhada pelo ICMBIO. A política ambiental do estado do Rio de Janeiro também vive um momento de reestruturação, uma vez que sua política ambiental, que era dividida em três órgãos, está sendo centralizada em uma agência ambiental, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), que foi criado recentemente pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Além disso, em 2008 foi realizado o primeiro concurso público para o provimento de cargos na área ambiental do estado fluminense, indicando a existência de um interesse político em prover a nova estrutura administrativa de recursos humanos capacitados para implementar a política ambiental. No entanto, o órgão ainda não foi instituído, com previsão de começar a atuar em 2009.

Além dos interesses conflitantes inerentes ao próprio território em cada UC, a reestruturação político-institucional do IBAMA, com a criação do ICMBIO e da política estadual de meio ambiente, com a criação do INEA, se apresentaria como uma dimensão transversal importante para discutir a gestão de UCs. No entanto, estas novas instituições são muito recentes, o que não

nos permitiu estabelecer um debate mais aprofundado acerca dos principais cenários que se apresentariam para a política de áreas protegidas diante destas mudanças.

2. Desenvolvimento da Pesquisa

A problemática apresentada possibilita o levantamento de questionamentos direcionados tanto a aspectos referentes ao planejamento e a gestão territorial das unidades de conservação investigadas, quanto à política de áreas protegidas desenvolvida pela esfera federal e estadual, respectivamente por meio do (IBAMA) e do (IEF-RJ). O que está em questão não é a reformulação da política ambiental, mas a reestruturação do aparato institucional operativo do IBAMA e dos órgãos de meio ambiente do estado do Rio de Janeiro, que caminham em direções absolutamente opostas. A reestruturação foi o contexto da análise, buscando contribuir para a discussão do objeto proposto: o planejamento e a gestão ambiental das duas UCs.

Ainda que sejam unidades sob tutela e instâncias diferentes, pertençam a categorias diferentes e estejam localizadas num contexto físico, biótico e social, totalmente diferentes. Analisar estes dois casos e suas histórias distintas permite avaliar se o conjunto ensina algo, que a análise separada não mostre, ressaltando as diferenças e as possibilidades de aproximá-las.

A pergunta principal foi: por que tem sido difícil implementar uma gestão ambiental plena? Quais foram as principais contradições, avanços, problemas e dificuldades encontradas numa e noutra para que o processo de gestão se efetive? Para isso, foram considerados os atores, como eles se relacionavam e quais os fatores que dificultaram a interação entre eles. Portanto, a análise recaiu sobre o processo de gestão destas duas UCs, privilegiando os conselhos gestores como instrumentos essenciais para o planejamento e a gestão de áreas protegidas. As duas UCs congregam múltiplos interesses,

representados por diferentes atores, que foram levantados e identificados neste trabalho, com o intuito de mapear tanto os interesses associados, quanto as estratégias de atuação de cada ator.

A partir da questão central, destacaram-se algumas questões específicas relacionadas entre si:

- a) Quais os papéis desempenhados pela União e pelo estado do Rio de Janeiro em relação à definição e implantação de políticas de áreas protegidas?
- b) Como a localização diferenciada das duas UCs pesou e ainda pesa na orientação e na condução dos processos de gestão nestas unidades?
- c) Quais os interesses sociais, políticos e econômicos envolvidos em cada UC e qual a contribuição dos respectivos conselhos gestores para a mediação dos conflitos territoriais existentes e potenciais?
- d) Quais as principais dificuldades ou problemas identificados no processo de coordenação da atuação dos integrantes do processo de gestão das duas UCs, diante dos múltiplos interesses em jogo?

Objetivando esclarecer estas questões foram realizados trabalhos de campo e entrevistas abertas, com os membros dos conselhos gestores, com os administradores e funcionários das duas UCs. Também foram acompanhadas 32 reuniões do conselho gestor e câmaras técnicas na APA Petrópolis e 9 reuniões do conselho gestor do Parque Estadual da Ilha Grande. Além de ter participado de atos públicos, de audiências públicas e de reuniões de instituições voltadas para a temática da gestão ambiental e de áreas protegidas. Os relatórios das plenárias permitiram identificar bases e canais para a participação popular, o controle social e a identificação dos maiores

desafios, avanços e dificuldades encontradas nas duas UCs pelos diferentes segmentos sociais.

Como o processo participativo nas duas UCs encontra-se em estágios bem distintos, foi necessário particularizar a metodologia de investigação para cada caso, uma vez que enquanto a APA dispõe de dados qualitativos e quantitativos para análise, o PEIG; apesar de ter sido criado em 1971, não dispõe de dados significativos para serem analisados, porque passou aproximadamente 35 anos sem ter uma política de planejamento e gestão, começando a estruturar seu conselho gestor apenas em 2008.

Em relação à APA Petrópolis, para avaliar sua gestão participativa, foram analisados os dados sobre as reuniões ao longo de seis anos, entre 2000 e 2005, a partir de dois indicadores: a frequência de participantes nas reuniões e o grau de implementação das atividades propostas pelo conselho gestor que foram desenvolvidas com sucesso. Estes indicadores foram adaptados por Pagani (2003), baseados no método de avaliação do processo de manejo participativo de áreas protegidas proposto por Borrini-Feyerabend (1997).

Os resultados desta metodologia de trabalho desenvolvida na APA Petrópolis permitiram avaliar a mobilização comunitária e estabelecer uma comparação entre os recursos disponibilizados pelo Estado para o IBAMA administrar a unidade de conservação e os recursos oriundos de compensações ambientais empenhados em projetos propostos pelo conselho gestor dentro de uma parceria entre o Ministério Público e a APA Petrópolis / IBAMA.

Já no PEIG, como a formação do conselho é muito recente, foram realizadas entrevistas abertas com seus membros, para discutir seu funcionamento e suas perspectivas de atuação, uma vez que a UC não dispõe de uma série de dados quantitativos e qualitativos expressivos como na APA Petrópolis, dada sua atuação de aproximadamente 10 meses apenas. No entanto, nestas entrevistas identificou-se a percepção dos membros do conselho gestor do PEIG acerca dos maiores problemas e potencialidades da UC, o que permitiu apresentar as principais diretrizes e ações propostas para o funcionamento das atividades do conselho, assim como, os projetos ambientais prioritários para o Parque. Na APA não foram feitas entrevistas, pois o processo de gestão participativa sofreu um retrocesso enorme, uma vez que há dois anos não são realizadas reuniões do conselho, o que provocou a desmobilização das entidades envolvidas na gestão participativa da APA.

Desta forma foi possível territorializar os interesses políticos e sociais envolvidos nas UCs e avaliar as possibilidades de mediação dos conflitos ambientais existentes através dos respectivos conselhos gestores. Isto permitiu tratar a inserção destas UCs a partir de diferentes escalas geográficas de análise: na escala regional do estado do Rio de Janeiro e na escala local de cada uma das unidades.

3. Políticas de Áreas Protegidas

A discussão teórica foi estruturada a partir da identificação de quatro eixos importantes para a construção da problemática em questão. Apresentando aspectos específicos do tema trabalhado, estes eixos pretenderam introduzir ferramentas conceituais para uma posterior análise das políticas de Áreas Protegidas federal e estadual fluminense adotadas nestas duas UCs.

O primeiro eixo aborda as áreas protegidas como unidades geográficas formalmente instituídas com o objetivo de conservar a natureza, constituindo recortes espaciais que tem incluído territórios de exercício de poder. A bacia hidrográfica tem sido considerada a unidade territorial de planejamento referência para a gestão ambiental, no entanto, as áreas protegidas vêm se configurando como unidades territoriais de planejamento alternativas e, por que não, complementares às bacias hidrográficas.

No segundo eixo foram apresentadas as diversas tipologias de áreas protegidas existentes no Brasil e no mundo, a partir das correntes do pensamento ambiental e suas relações com a lógica de construção da política de áreas protegidas. Isto tem implicado em diversos desafios para a gestão destes territórios.

No terceiro eixo, foram discutidos os problemas e avanços que as áreas protegidas tem apresentado desde sua criação e principalmente, durante seu processo de implementação, que tem sido associadas em grande medida às dificuldades enfrentadas pelos órgãos ambientais para executar suas atribuições. Isso se tem se refletido em seu despreparo para mediar os

diferentes conflitos territoriais advindos da instituição de UCs em áreas com múltiplos interesses político-econômicos, comprometendo conseqüentemente o objetivo ulterior das áreas protegida; a conservação ambiental.

No quarto eixo estabeleceu-se uma discussão sobre “patrimônio ambiental”, “capital social” e a formação de conselhos gestores de unidades de conservação, que tem se apresentado como espaços abertos de negociação das formas de gestão do território, pelo menos em tese, uma vez que a participação social na gestão de unidades de conservação tem sido um dos maiores avanços do SNUC. Um importante instrumento conceitual e prático para o debate sobre a participação da sociedade civil e a democracia, em relação à consolidação de políticas públicas de áreas protegidas tem sido o conceito de capital social. Diante das dificuldades de se implementar as UCs, a gestão patrimonial se apresentou como uma alternativa, materializada nos conselhos gestores de UCs. Desta forma, buscou-se trabalhar conceitos que auxiliassem na análise sistemática do material levantado na pesquisa.

3.1. Áreas Protegidas e Gestão Ambiental

Os critérios de definição dos limites das unidades de conservação indicam que não quer dizer que exista uma “unidade”, pois são criadas a partir de características geobiofísicas, que em muitos casos não se unem ou não se integram. Este é o grande desafio da gestão - reunir características e interesses diferentes dentro do território onde foi criada uma área protegida. As áreas protegidas, no entanto, tendem cada vez mais a serem examinadas, a

partir de seu arranjo institucional e dos regimes de propriedades que fazem os territórios existirem (COELHO et al, *no prelo*). As unidades de conservação são recortes espaciais que podem conter diferentes territórios de exercício de poder, onde são examinados os limites do controle do uso e posse dos territórios. Isto implica que as políticas públicas de áreas protegidas estejam inseridas nas relações presentes no espaço geográfico em que se contextualizam. Desse modo, faz sentido abordar temas da Geografia para a discussão sobre estratégias de conservação da biodiversidade através da instituição de áreas protegidas, que se constituem em um objeto geográfico de estudo riquíssimo, enquanto territórios físicos, sociais, históricos e formalmente constituídos.

As unidades de conservação são definidas de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) como:

“espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes; legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”

Segundo Becker (2001),

"a biodiversidade não é um conceito abstrato, nem puramente físico e biológico, mas, também humano, pois tem uma localização geográfica e formas de apropriação com feições específicas, o que lhe confere uma dimensão material, concreta e, portanto, a insere necessariamente no contexto das relações sociais". (BECKER, 2001, p. 92)

No entanto, para Becker (2001), a biodiversidade, assim como os fatores físicos do ambiente, são apenas alguns aspectos que compõem a paisagem, fazendo parte de uma dinâmica maior que se articula, não só em escala, mas em causalidade com outros aspectos formadores da paisagem. Usando as

palavras de Capel (1981): "a paisagem tem o papel de integrar a geografia, articulando o saber sobre a natureza com o saber sobre o homem".

O grande desafio da gestão de unidades de conservação é avançar na discussão das relações entre os homens, a partir de uma abordagem que relacione os atores envolvidos e suas paisagens quase sempre dinâmicas. Portanto, devem ser considerados os atores e como eles se relacionam entre si e quais as dificuldades deles interagirem.

De acordo com Becker (1995), o território é uma porção da superfície terrestre, rica em recursos naturais (condições de sustento das populações), apropriada e controlada por um grupo humano ou pelo Estado. Mas não é só isso, quando a noção de território é considerada em detrimento da noção de paisagem, ela remete a uma "ponte" estrategicamente posicionada entre a teoria crítica e a ação política (RIBEIRO, 2003). Autores contemporâneos têm apresentado várias definições deste conceito. As definições expandem-se além da visão clássica e passam a abranger qualquer manifestação de poder sobre o espaço. Ele é amplamente usado por diversos campos das ciências sociais, mas, sobretudo, na Geografia é utilizado como um dos seus conceitos-chave (CORRÊA, 1995).

Haesbaert analisa o território sob diferentes enfoques, no âmbito *jurídico-político*: "o território é visto como um espaço delimitado e controlado através do qual se exerce um determinado poder, a maioria das vezes relacionado ao poder político do Estado". (HAESBAERT, 2004, p.40). Para Sack (1986), por sua vez, as delimitações em si não configuram território, como ocorre em muitas unidades de conservação que existem apenas no decreto, não saindo do papel.

Proteger a biodiversidade através das áreas protegidas implica, sobretudo, em reconhecer que o ser humano não pode ser visto como elemento de pressão humana, mas enquanto elemento criativo capaz de estabelecer novos modos de se relacionar entre si e com a natureza. Assim, segundo Becker (2002), a biodiversidade é o foco da dimensão política do desenvolvimento sustentável e as áreas protegidas se apresentam como uma forma de tentar ordenar o uso do território, a partir de estratégias que tem como elemento central a biodiversidade. Esta função (ordenamento territorial) cabe ao Estado, que ganha o papel de intervencionista sobre o território e a partir da organização espacial, institucionaliza as unidades de conservação (BECKER, 1995). Tais estratégias, como dito pela autora, são impostas ao espaço, de acordo com a lógica de construção do Estado.

As áreas protegidas se apresentam como unidades geográficas resultantes da delimitação do espaço, formalmente instituídas com o objetivo de conservar a natureza, constituindo assim, recortes espaciais que incluem territórios de exercício de poder. Portanto, elas se apresentam como unidades territoriais de planejamento. De acordo com Becker e Egler (1996), a unidade territorial é uma entidade geográfica que contém atributos ambientais, que permitem diferenciá-las de suas vizinhas, ao mesmo tempo em que possui vínculos dinâmicos que se articulam à complexa rede integrada por outras unidades territoriais.

Desde a Conferência de Estocolmo em 1972, existe um consenso de que a área relacionada a uma bacia hidrográfica constitui-se na unidade básica para o desenvolvimento de atividades vinculadas ao planejamento ambiental (SANTOS, 2004). No entanto, desde a década de 1930 o planejamento

ambiental já utilizava a bacia hidrográfica como principal unidade territorial de referência. Por outro lado, as áreas protegidas se caracterizam como uma das principais estratégias de conservação e preservação ambiental utilizadas mundialmente (HOCKINGS et al, 2000), se constituindo em uma unidade territorial de planejamento e gestão ambiental alternativa e, por que não, complementar à bacia hidrográfica. Segundo Pires do Rio e Galvão (1996): “Inicialmente restrito a critérios e procedimentos de administração empresarial, o conceito de gestão apresenta maior abrangência” (p.36). Neste trabalho, Pires do Rio e Galvão (1996) analisaram os diferentes enfoques da gestão ambiental e constataram uma multiplicidade de concepções e uma divergência de interesses.

Segundo Pires do Rio e Galvão (1996):

“O recurso ao emprego das bacias hidrográficas para fins de planejamento, não se faz sem problema [...] se por um lado, a bacia hidrográfica permite uma interpretação sistêmica em que se leve em conta as interrelações entre os diversos usos dos recursos nelas existentes, por outro lado, ela não se constitui, *a priori*, na unidade espacial para a estratégia dos diferentes atores”. (PIRES DO RIO e GALVÃO, 1996, p.37)

Outra unidade espacial empregada no desenvolvimento de atividades vinculadas ao planejamento ambiental são, tradicionalmente, os ecossistemas. No Brasil: “O MMA utiliza outros recortes espaciais, estabelecendo a noção de ecossistema como unidade espacial de referência para o planejamento ambiental...” (PIRES DO RIO e GALVÃO, 1996, P.37). Os ecossistemas preservados são o principal motivo para criação das unidades de conservação, uma vez que se supõe que sejam ricas em biodiversidade.

As autoras acrescentam que:

“Centrado nos elementos de qualidade, o monitoramento dos fluxos presentes em determinado ecossistema encontra seu caráter operatório na idéia de correção de uma situação indesejável e de controle de parâmetros ambientais. [...] Trata-se de uma lógica técnica na qual o meio ambiente é passível de gerenciamento, [...] O gerenciamento tende a permitir, através de técnicas de controle e monitoramento, a legitimação da idéia de que a questão ambiental é unidimensional: ela é física.” (PIRES DO RIO e GALVÃO, 1996, p.42)

Assim como a bacia hidrográfica, o ecossistema enquanto unidade territorial de referência para o desenvolvimento de atividades vinculadas ao planejamento ambiental também apresentam limitações. Para Pires do Rio e Galvão (1996):

“Nesse sentido, a geografia tem uma contribuição importante no tratamento da questão. O meio ambiente foi, durante muito tempo, o ambiente físico. [...] Atualmente, o avanço da disciplina não permite mais tratar o meio ambiente só como o ambiente físico, pois os problemas ambientais manifestam-se através de elementos físicos (desmatamento, contaminação do lençol freático, assoreamento dos rios, etc.), mas esses problemas também são fruto de processos sociais que condicionam a organização do espaço. [...] A ênfase na ação pública parece, no entanto, negligenciar um aspecto importante da gestão ambiental, uma vez que, enquanto o planejamento parte de uma pré-idealização sobre a qual se estabelecem as ações de intervenção do ator público, a gestão ambiental implica em considerar as estratégias dos diferentes atores. Essas serão tanto mais diferenciadas quanto mais estreitas forem as ligações com o local. (PIRES DO RIO e GALVÃO, 1996, p.38)

Enquanto um recorte territorial formalmente instituído, as áreas protegidas têm sido cada vez mais utilizadas pelo Ministério do Meio Ambiente como unidades territoriais de planejamento alternativas aos ecossistemas. A gestão das áreas protegidas, da mesma forma, condiciona a utilização do espaço e restringe o acesso a estes territórios, segundo a tipologia de área protegida instituída.

3.2. Classificação das Áreas Protegidas no Brasil e no Mundo

Para debater a gestão ambiental de áreas protegidas, faz-se necessário examinar a variedade de tipologias de áreas protegidas existentes no Brasil e no mundo (MEDEIROS, 2006). Segundo o Centro Mundial de Monitoramento da Conservação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA-CMMC), existem mais de 40.000 áreas protegidas no mundo, que variam em função de alguns aspectos (IUCN, 2005): quanto aos objetivos específicos da sua gestão; ecossistemas ou paisagens que protegem; órgão de gestão responsável; recursos disponíveis para a gestão; etc. A União Mundial para a Natureza (UICN), para ordenar esse quadro confuso, padronizar a terminologia internacional e promover uma gama de propostas complementares para o planejamento e gestão de áreas protegidas, adotou um sistema de categorias baseado nos objetivos de sua gestão.

O primeiro sistema foi desenvolvido pela UICN em 1978 e foi revisto em 1994, apresentando uma definição de área protegida aplicável a todas as categorias:

“Uma superfície de terras ou mar especialmente consagrada para a proteção e manutenção da diversidade biológica, assim como dos recursos naturais e culturais associados e manejada através de meios jurídicos ou outros meios eficazes” (IUCN, 1994, p.278)

Dentro desta ampla definição, a UICN desenvolveu um sistema de seis categorias de áreas protegidas (Quadro 1):

	CATEGORIA	OBJETIVO DO MANEJO
I	Reserva Natural Estrita	pesquisa e proteção da vida silvestre
II	Parque Nacional	proteção do ecossistema e recreação
III	Monumento Natural	conservação de características naturais
IV	Área de Manejo de Habitats ou Espécies	conservação através de manejo/intervenção
V	Paisagens Terrestre e Marinha Protegida	conservação de paisagens e recreação
VI	Área Protegida com Recursos Manejados	uso sustentado de ecossistemas naturais

Quadro 1: As seis categorias de manejo de áreas protegidas da UICN. Fonte: (IUCN, 1994).

As denominações das áreas protegidas variam em cada país, ainda que seus objetivos sejam os mesmos, uma vez que a instituição das áreas protegidas se apresenta como uma forma de dominação do Estado sobre espaços e populações do território a ser preservado, a partir de um problema já constatado (e "comprovado"): a destruição do meio ambiente. Porém, as noções de proteção e conservação da natureza surgem no final do século XIX, a partir de uma visão de mundo específica de grupos sociais urbanos que se desenvolvem em função dos problemas surgidos no ambiente urbano e acabam criando um fetiche com relação a locais "naturalmente preservados", assim como das populações que habitam esses locais (COSTA, 2004). Este é um problema que está na base do movimento para criação de áreas naturais protegidas, iniciado nos EUA com a criação do primeiro Parque nacional no mundo, o Yellowstone em 1872. Neste momento, a vida na cidade antes valorizada como sinal de civilização em oposição à rusticidade da vida no

campo, passou a ser criticada, pois o ambiente fabril da revolução industrial tornava o ar irrespirável e o processo de urbanização já se encontrava bem acelerado. Isso levou à criação de Parques ocupando grandes áreas naturais, colocados à disposição das populações urbanas para fins de lazer e recreação.

O modelo preservacionista norte-americano de Parques e reservas se espalhou rapidamente pelo mundo, recriando a dicotomia entre povos e Parques em países, sobretudo, de terceiro mundo. Isso provocou um efeito devastador sobre as populações tradicionais³. O Brasil foi um dos países que mais tardiamente aderiu à onda internacional de criação de Parques, após a iniciativa americana, criando sua primeira área protegida só em 1937, o Parque Nacional de Itatiaia (CABRAL; 2002). Somente na década de 1970, na esteira das discussões sobre a questão ambiental que começava a mobilizar mais intensamente os países desenvolvidos, as áreas protegidas se multiplicaram no país, pois, durante as décadas de 40, 50 e 60, pouquíssimas áreas protegidas foram criadas no país (CUNHA e COELHO, 2003).

A partir de 1989, ano da criação do IBAMA, foi elaborada a proposta de um sistema de unidades de conservação, unificando o tratamento dado às áreas protegidas no país. No entanto, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) só foi instituído em 2000, regulamentando o

³ Muitos autores, como (DIEGUES, 1998; ARRUDA, 1999, CASTRO et al, 2006) vem discutindo o conceito de populações tradicionais. Este trabalho não tem como objetivo aprofundar esta discussão, mas entende que estas populações apresentam um modelo de ocupação do espaço e uso dos recursos naturais voltado principalmente para a subsistência, com fraca articulação com o mercado, baseado em uso intensivo de mão de obra familiar, tecnologias de baixo impacto derivadas de conhecimentos patrimoniais e, normalmente, de base sustentável. Estas populações - caiçaras, ribeirinhos, caboclos, seringueiros, quilombolas e outras variantes - em geral ocupam a região há muito tempo e não têm registro legal de propriedade privada individual da terra, definindo apenas o local de moradia como parcela individual, sendo o restante do território encarado como área de utilização comunitária, com seu uso regulamentado pelo costume e por normas compartilhadas internamente.

art. 225 da Constituição Federal de 1988 (DOUROJEANNI e PÁDUA, 2001). Constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, o sistema tem entre seus principais objetivos e diretrizes a proteção à biodiversidade e a promoção do desenvolvimento sustentável, assegurando mecanismos de participação e envolvimento das populações. O SNUC conceitua as unidades de conservação da natureza como um espaço territorial e seus recursos ambientais, com objetivos de conservação e limites definidos sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em 2 (dois) grupos, com características específicas:

I- Unidades de Proteção Integral: cujo objetivo básico é a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais e

II- Unidades de Uso Sustentável: que se propõem a compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

De um lado, as unidades de proteção integral (ou restritas) têm como objetivo básico, a preservação da natureza, sendo admitido apenas o uso restrito dos seus recursos naturais, portanto, contemplando objetivos característicos do preservacionismo. Assim, o grupo das Unidades de Proteção Integral (UPI) é composto pelas seguintes categorias:

- I - Estação Ecológica;
- II - Reserva Biológica;
- III - Parque Nacional;
- IV - Monumento Natural e
- V - Refúgio da Vida Silvestre.

Por outro lado, as unidades de uso sustentável (ou diretas) têm o objetivo básico de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos recursos naturais. Constituem o grupo das unidades de uso sustentável (UUS) as seguintes categorias de unidades de conservação:

- I - Área de Proteção Ambiental;
- II - Área de Relevante Interesse Ecológico;
- III - Floresta Nacional;
- IV - Reserva Extrativista;
- V - Reserva de Fauna;
- VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável e
- VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

A transposição do modelo norte-americano de Parques e reservas está na base não só de conflitos, mas de uma visão inadequada de áreas protegidas. De acordo com a legislação brasileira, o Estado tem o dever de desapropriar os moradores existentes nas unidades de conservação de proteção integral, procurando recriar nestes espaços uma primeira natureza, a natureza intocada (DIEGUES, 1994). No entanto, a primeira natureza não está presente em parte alguma da superfície terrestre. Para Milton Santos (1993) o que existe atualmente é uma segunda natureza, resultado das ações humanas no espaço geográfico. As áreas naturais protegidas de uso restrito refletem, portanto, uma forma emblemática de entender a relação entre seres humanos e a natureza, na qual o Estado impõe sobre o território das populações tradicionais, outra lógica espacial, tida como sustentável, moderna e pública.

O modelo de áreas protegidas estritas é fundamental, mas não é suficiente para a conservação da biodiversidade e a oportunidade de criar mais áreas do gênero diminui rapidamente. Historicamente, as áreas protegidas eram exclusivamente voltadas à proteção/preservação; agora há também a necessidade de focar seu ordenamento territorial. Portanto, os formuladores das políticas de áreas protegidas estão discutindo cada vez mais, a necessidade da proteção de áreas urbanizadas que apresentam aspectos ecológicos relevantes (BERESFORD e PHILLIPS, 2000).

Inspirado na experiência francesa e consciente do alto custo da expropriação de terras para criar áreas protegidas restritivas, o Brasil desenvolveu uma solução alternativa instituindo, em 1981, as Áreas de Proteção Ambiental (APA). A legislação se concentrou nas áreas com um certo grau de ocupação humana, mas também com valores bióticos, abióticos,

estéticos ou culturais especiais, que são importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas.

No Brasil, as Áreas de Proteção Ambiental correspondem à categoria V da UICN, que é, na realidade, a categoria de área protegida que preserva ambientes onde ocorreu o maior grau de interferência humana, cuja idéia central é a manutenção de valores ambientais e culturais, onde há uma interação direta entre o ser humano e a natureza (MORAES, 2000). O foco central no seu manejo não é apenas a preservação da “primeira natureza”, mas a orientação dos processos humanos para que seus recursos naturais sejam protegidos e manejados de forma sustentável e os valores naturais e culturais sejam mantidos e realçados (BROWN e MITCHELL, 2005).

Atualmente nota-se uma predominância na distribuição dessas áreas protegidas na Europa, dado o elevado grau de ocupação de todo o continente europeu, o que dificulta muito a criação de áreas protegidas restritas. Um número significativo foi estabelecido em diferentes lugares do planeta e há um grande potencial para aplicar a abordagem, especialmente nas regiões em desenvolvimento do mundo. Apesar do reconhecimento internacional, são poucas as pesquisas científicas sobre gestão desta categoria no Brasil (CORTE, 1997; MORAES, 2000; MARETTI, 2001; IBAMA, 2001; PAGANI, 2003; SILVA et al, 2002). Este fato, somado à falta de definição regulamentar da categoria desde a sua criação no país há 27 anos, refletem a necessidade de elaboração de uma proposta metodológica de gestão e também, a necessidade da realização de uma análise sobre a real contribuição da categoria para a conservação no país, notadamente em regiões densamente habitadas como a Mata Atlântica.

De acordo com Cunha (2002), os vínculos entre ambientalismo e políticas públicas devem ser trabalhados, a partir da influência das idéias de conservação ambiental e sua apropriação no processo de elaboração das políticas de áreas protegidas. Portanto, é fundamental examinar as correntes do pensamento ambiental e suas relações com a lógica de construção da política de áreas protegidas do Estado brasileiro.

A divisão entre as unidades de uso restrito e as unidades de uso direto do SNUC refletem a dicotomia existente entre as correntes filosóficas do ecocentrismo (preservacionismo) e do conservacionismo. As UPI, como o Parque Estadual da Ilha Grande, são alinhadas à corrente preservacionista e as UUS, como a APA Petrópolis, são influenciadas pela vertente conservacionista.

Os chamados preservacionistas foram os primeiros a demonstrar preocupação com a extinção de espécies da fauna e da flora, além de criar os primeiros Parques nacionais em todo o mundo e as primeiras instituições nacionais e internacionais de defesa da natureza, como a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) e, mais tarde, o World Life Fund (HOLDGATE, 1999). A corrente filosófica ecocentrista/preservacionista contribuiu para fazer compreender que a natureza tinha limites e que abusar dela teria conseqüências para a humanidade. Mas essa corrente foi impregnada de uma visão essencialmente ética e estética da natureza, dando lugar ao que também se chamou de protecionismo contemplativo (DIEGUES, 1994),

Nos anos 1970 iniciou-se um movimento divergente do protecionismo, que dominou o cenário nos anos 1980, o chamado conservacionismo, que

considera que a natureza deve ser preservada para as gerações futuras, sem negar seu usufruto para as atuais. Segundo Pearce e Turner (2001), essa corrente entende que a conservação descreve opções nas quais as características essenciais dos habitats naturais são mantidas, porém, alguma parte dessa área ou algumas de suas características podem ser utilizadas para benefício do desenvolvimento das atividades humanas.

Uma questão central neste debate é a implementação das UCs, pois não basta criá-las, a instituição legal é o primeiro passo, depois, é preciso planejá-las e implementar estratégias de gestão específicas. Isso se apresenta como um desafio para a conservação da natureza, pois as UCs encerram uma série de dificuldades para serem implementadas, como carências financeiras, de infra-estrutura e de recursos humanos, que comprometem estruturalmente a capacidade do Estado em ordenar o uso do território das Áreas Protegidas. Assim, a gestão destas áreas 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, que serão discutidos com maior ênfase ao longo do trabalho.

Esse debate político-ideológico fornece um instrumental analítico importante para investigar as dificuldades de implementação das UCs. Segundo Galindo-Leal e Câmara (2005), muitas áreas protegidas carecem do aparato básico necessário para efetivamente promover a conservação da biodiversidade, como planos de manejo, definição da situação fundiária, inventário de fauna e flora, monitoramento e fiscalização.

3.3. Problemas e Avanços na Gestão de Áreas Protegidas

A dificuldade de implementação das UCs está associada em grande medida, à pequena quantidade de trabalhos que tratam esta questão no campo das ciências políticas. Além disso, os conflitos institucionais que permeiam a execução das políticas ambientais no país, quase como uma regra, refletem o despreparo dos órgãos governamentais para realizar o planejamento e a gestão das áreas protegidas, começando pela sua situação fundiária. Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA), até 2005, mais da metade da área total das unidades de proteção integral estava em situação fundiária irregular, ou seja, ainda devendo ser desapropriada. No entanto, quando ocorrem processos de indenização, enquanto os portadores oficiais de títulos de terras são muito bem compensados, os moradores locais, na maior parte das vezes nada recebem, são impedidos de exercer suas atividades e acabam ainda perdendo toda a infra-estrutura que tinham (escolas, postos de saúde, etc.), pelo fato de não serem permitidos pelo regulamento da unidade de conservação. Isso leva ao abandono da região onde sempre viveram. Independente da discussão antropológica de classificar a população como tradicional ou não, o fato é que estas são territorializadas naquela porção do espaço e que retirá-las é fazer com que "desapareçam" (HAESBAERT, 1995). O problema gerado pela criação de uma unidade de conservação de proteção integral inviabiliza legalmente a permanência destes moradores, promovendo a

desterritorialização de um lado e a territorialização de outro (HAESBAERT, 1995)⁴.

Assim, uma questão importante se coloca: Se o Estado não dispõe de recursos financeiros para regularizar as unidades de proteção integral então, porque criá-las sem uma situação fundiária adequada?

Os desafios da regularização das unidades de proteção integral no país, não é privilégio nosso, pois se verifica que nos Parques da América do Sul, a grande maioria tem populações permanentes (DOUROJEANNI e PÁDUA, 2001). No Brasil, constantemente se verificam situações de sobreposição entre UPIs e territórios de populações tradicionais, até mesmo com grupos cujos direitos territoriais estão reconhecidos na constituição de 1988, como os remanescentes de quilombos e os povos indígenas. A institucionalização de UPIs envolve conflitos de interesses em torno dos direitos das populações tradicionais, ao conceber uma natureza separada da sociedade, ou seja, a ação humana como uma ameaça à preservação da natureza. Esses conflitos envolvem questões de exploração de recursos florestais, de caça, pesca e ainda de construção e reforma de benfeitorias, que passam a ser proibidas.

Estes conflitos ocorrem fruto da disputa pelo território e seus atributos materiais e simbólicos, incluindo os recursos naturais, ou seja, o que as populações envolvidas estão defendendo é seu direito de posse da terra. O espaço no qual se concentram tais recursos, é o cerne da disputa e das relações de poder. Controlar o território significa mais do que usar o recurso, significa controlar determinada área, recursos e indivíduos ali presentes.

⁴ Desterritorialização é uma noção central introduzida por Gilles Deleuze e Felix Guattari (1980) que foi discutida em seguida na obra de Raffestin (1988).

Os conflitos, no entanto, não são apenas fundiários, eles também ocorrem por interesses diversos, uma vez que a criação e implementação das unidades de conservação provocam conflitos territoriais, ambientais e sociais. Entretanto, estes não podem ser vistos de forma separada. Os conflitos caracterizados como ambientais estão relacionados à disputa por recursos naturais e áreas valorizadas para o processo de reprodução social, ou seja, trata-se da necessidade de conquistar territórios para o controle de recursos e áreas. Segundo Acselrad (1992) a disputa por recursos naturais ou pelo seu uso no espaço constitui um conflito ambiental. Porém, se para explorar o recurso é necessário a apropriação do espaço, pode-se dizer que se trata de um conflito territorial, ou seja, disputa que visa o controle de determinados recursos, áreas e pessoas por meio da relação de poder (RAFFESTIN, 1993).

É possível determinar duas vertentes de conflitos: ambientais e territoriais. O primeiro consiste na oposição de interesses em relação ao controle dos recursos naturais e uso do meio ambiente comum (ACSELRAD, 1992). Os conflitos territoriais representam uma divergência de interesses em relação ao uso, gestão e controle do espaço, que englobam, por sua vez, os interesses de uso dos recursos, assim como a re-configuração e re-ordenação dos objetos e ainda a disputa política pela permanência, gestão e controle no/do território. Esses dois conflitos estão articulados entre si, todavia cabe salientar que nem todo conflito territorial é ambiental, mas todo conflito ambiental é territorial.

Os conflitos territoriais decorrentes da sobreposição de unidades de conservação e as populações tradicionais não se limitam às unidades de proteção integral, porém, são nestas que se instalam problemas mais

acirrados. A proibição irrestrita de habitantes nestes territórios, cuja função primordial consiste na preservação da biodiversidade, provoca como resposta a “resistência” territorial. As unidades de conservação de uso indireto se apresentam como uma estratégia de correntes preservacionistas que acreditam que para a proteção da natureza precisa-se romper com o metabolismo existente mais intensamente entre os grupos tradicionais e ambientes naturais. O pensamento darwin-malthusiano constitui a fonte liberal-conservadora que ainda alimenta a ecologia, a geografia e os movimentos ecológicos na atualidade, pois apresenta a existência de um limite na relação da sociedade com a natureza (GONÇALVES, 2002). Desta forma, esses preservacionistas neomalthusianos constroem a idéia da necessidade de preservação de grandes áreas de biodiversidade como reserva de valor excluindo os habitantes tradicionais (DIEGUES, 1994).

Para Mcneely (1993), coordenador acadêmico da UICN, a crença em um mundo selvagem intocado tem sido um dos fundamentos dos movimentos de áreas protegidas, mas esta visão da natureza estava baseada no desconhecimento das relações históricas entre os povos e seus habitats e o papel que as populações humanas exercem na manutenção da biodiversidade. Segundo o coordenador, quando a sociedade decide que uma área merece uma proteção especial é óbvio que ela deve considerar as necessidades e aspirações das sociedades locais que ajudaram a moldar aquela paisagem e que deverão se adaptar às mudanças do novo regime legal. Enfim, as “populações tradicionais”, de modo geral, utilizam a terra e os recursos naturais coletivamente por gerações, com técnica de baixa agressão ao ambiente e voltada para subsistência. Todavia, com a sobreposição de UPIs a territórios

tradicionais, as populações que resistem em suas terras acabam criminalizadas ao explorar os recursos naturais dos quais dependem para sobreviver. Assim, os territórios sobre os quais detinham domínio, às vezes parcial, passam a ser geridos e controlados por novos atores sociais, representados pelos órgãos estatais ambientais, como o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

A implementação das políticas públicas de preservação da natureza reconfiguram os limites territoriais e os atores que exercem o poder. Para onde vão os remanescentes retirados de suas terras? Muitos migram para as cidades, outros adentram nos movimentos de luta pela terra na região, ou se tornam posseiros em outra região e muitos outros têm destinos desconhecidos. É bem provável que o intuito de “cercamento” para preservação da natureza provoque impactos ainda maiores ao meio ambiente, com a migração dos expropriados para outra área ou para a cidade, do que a manutenção das tradicionais formas de relações sócio-naturais.

É importante acrescentar que esses atos de contra-cidadania praticados pelos órgãos governamentais refletem uma estratégia do próprio Estado, que pretende esvaziar estas áreas para consolidar por meio da força, e não do diálogo, a preservação incondicional da natureza. Estratégia que se funda na situação de inviabilidade financeira/administrativa do IBAMA que ainda têm grande parte do seu contingente herdado da administração dos governos militares, onde a palavra de ordem era repressão às resistências. Por outro lado, a agenda ambiental apresenta uma insuficiência de verbas no orçamento para desapropriar devidamente estas populações.

Estes conflitos territoriais remetem mais uma vez ao modelo de Parques norte-americano que se espalhou rapidamente pelo mundo, recriando a dicotomia entre povos e Parques no Brasil. A criação dos Parques obedeceu a uma visão antropocêntrica, uma vez que beneficiava a população urbana e valorizava as motivações estéticas, mostrando que a natureza não foi considerada um valor digno de ser protegido. Os Parques foram criados fundamentalmente para a recreação das populações urbanas, educação ambiental e pesquisa científica, sendo que os argumentos preservacionistas contra a existência das populações tradicionais em áreas naturais protegidas consideradas restritivas é a suposta incompatibilidade entre a presença destas populações e a proteção da biodiversidade (PÁDUA e COIMBRA FILHO, 1979). A preocupação com a manutenção da biodiversidade apareceu como resultado da constatação do rápido desaparecimento de espécies e ecossistemas a partir da década de 60. Entretanto, a relação estabelecida por estas populações tradicionais com a natureza não é considerada enquanto um patrimônio a ser conservado, indicando o caráter ainda incipiente da preocupação com as populações tradicionais que vivem em UC no Brasil.

Tanto a Lei do Roubo de Madeira na Europa, quanto à instituição de unidades de proteção integral alteram drasticamente a relação da sociedade com a natureza em seus limites, mostrando que existe uma visão conflitante entre o espaço público e o espaço comunitário, segundo perspectivas distintas e até opostas: a do Estado, representando interesses das populações urbano-industriais e de outro as sociedades tradicionais. Na verdade, o que está implícito é que estas deveriam sacrificar-se para dotar as populações urbano industriais de espaços naturais de lazer e contato com a natureza selvagem.

Isso é eticamente questionável, diante de um enfoque que considere as áreas protegidas como patrimônio. A quem pertence este patrimônio (cultural e/ou natural)? Tanto a sociedade urbano-industrial tem direito de usufruir desta natureza selvagem, conforme os preservacionistas puros defendem e para isso as populações tradicionais, por vezes, devem abrir mão de parte de seus territórios, assim como, a sociedade urbano industrial deve repensar seu modo civilizatório, abrindo mão de seu padrão insustentável de consumo, para não comprometer as atividades de subsistência destas populações tradicionais e conseqüentemente da própria população urbana.

Essa é uma discussão extremamente relevante para este trabalho, pois o enfoque patrimonial pode contribuir em muito para entender as dificuldades enfrentadas no processo de gestão de áreas protegidas, que se apresentam como um importante espaço para negociação de impasses e múltiplos conflitos de interesses. Assim, na próxima seção será aprofundada a discussão sobre patrimônio ambiental, capital social e as áreas protegidas.

3.4. Enfoque Patrimonial, Capital Social e as Áreas Protegidas

Várias aplicações do enfoque patrimonial já foram experimentadas, muitas vezes em domínios bastante distantes da temática da gestão ambiental, como por exemplo, na administração, que fala num *management* patrimonial. O enfoque patrimonial contribui para esta discussão sobre a gestão de áreas protegidas, transformando a qualidade da natureza em um bem comum da

sociedade. Considerar a natureza como patrimônio é imprescindível para a sua conservação, tanto como um bem natural, quanto um patrimônio cultural.

Ollagnon (1990) discute a importância da negociação patrimonial, que vem sendo aplicada desde 1975 na gestão de recursos naturais na França. O enfoque patrimonial da gestão da qualidade aplicado aos recursos naturais constitui-se progressivamente, quando algumas operações começaram a ser realizadas, visando atender à demanda de atores sociais e situações problemáticas, como: operações pela qualidade das águas, a restauração de áreas degradadas, a gestão de bacias hidrográficas, etc...

Os diferentes enfoques do patrimônio - sejam eles, jurídicos, culturais ou biológicos - estabelecem uma relação entre elementos materiais ou imateriais e seus titulares patrimoniais. Estes enfoques fazem referência à globalidade, à indivisibilidade do patrimônio e à sua transmissibilidade no tempo, de geração a geração. Ollagnon (1990) aponta para a existência de dois tipos de investimento em patrimonialidade, que não dispõem das mesmas atribuições:

“um como uma preocupação dupla por uma transmissão às gerações futuras e pela manutenção da integridade e da identidade imediata de um ator no meio onde vive e o outro visando privilegiar certas características em detrimento de outras, a fim de servir às necessidades da vida atual, assumindo o meio pela sua funcionalidade”. (p.235)

O que tem por trás da idéia de patrimônio é a herança (o legado do passado) e quem vai recebê-la no futuro. Para Ollagnon não existe patrimônio em si mesmo, sem um titular, dessa forma, quem será o titular no futuro? O que será considerado como patrimônio no futuro? No contexto de uma geopolítica dos recursos naturais, as unidades de conservação podem ser interpretadas como “reservas territoriais estratégicas”, ou seja, criações que se

destinam a proteger/poupar recursos ou a garantir a reprodução de recursos renováveis, de proteção institucional e apoio governamental para o futuro.

O ponto nevrálgico não é se deve haver uma preocupação em deixar um legado para as próximas gerações, isso parece ser consensual, no entanto, o que é considerado hoje como relevante para ser conservado pode não ter o mesmo valor no futuro. As áreas protegidas quando são instituídas, carregam consigo os objetivos de conservação do momento em que foram criadas, tanto que, elas estão associadas desde sua criação ao lazer e ao turismo, que hoje evoluíram para diversas formas de turismo em áreas protegidas - convencionalmente chamadas de ecoturismo (FARIA, 2005). Nos últimos 125 anos tem prevalecido segundo Phillips (2002), o modelo de áreas protegidas restritas, para defesa da natureza contra os seres humanos. Isso envolve uma discussão sobre o que se quer preservar: a natureza intacta, ou as práticas sócio-culturais que podem contribuir para que um espaço se transforme numa área protegida, portanto, considerar os recursos naturais como “patrimônio” é imprescindível para a sua conservação.

O ecoturismo pode ser considerado como uma possibilidade concreta tanto de proteção da natureza, como de fortalecimento cultural das comunidades habitantes envolvidas. Essa perspectiva não só é considerada como um dos princípios básicos norteadores do ecoturismo, ao referir-se ao respeito à conservação ambiental e às comunidades locais, como também foi incorporada no próprio conceito de ecoturismo. Este segmento da atividade turística caracteriza-se pela utilização – de forma sustentável – do patrimônio natural e cultural, do incentivo à sua conservação e da busca pela formação de

uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas (LAYRARGUES, 2004).

Por isso o mercado ecoturístico apresenta um potencial para proteger o patrimônio natural e cultural, principalmente no Brasil. Resta saber se seria possível aproveitá-lo não só como um valioso instrumento de proteção do patrimônio ambiental e cultural, mas também como uma oportunidade de promoção de ascensão social e distribuição de renda. O mercado capitalista produziu valor destruindo a natureza, e seu caráter cíclico agora o faz produzir valor protegendo a natureza. A questão não é saber das verdadeiras intenções do mercado no que diz respeito à proteção do patrimônio natural e cultural, mas como será repartida a riqueza gerada pela exploração econômica da natureza protegida. É fundamental estabelecer em que termos e em qual escala são realizadas estas atividades e qual o sentido econômico e social do ecoturismo em cada situação. O mercado pode ser um bom alocador de recursos, mas não é um bom mecanismo de justiça distributiva, já que a balança do poder no mercado livre pende sempre em favor do capital. Portanto, as políticas públicas assumem um papel de vetor distributivo para equilibrar as forças do mercado, que por si só, já provaram não serem capazes de repartir a riqueza gerada pela exploração econômica da natureza. Urge que sejam criadas políticas públicas voltadas ao ecoturismo que sejam de caráter distributivo e nesse contexto, as áreas protegidas se constituem em uma unidade territorial de planejamento extremamente relevante para esta discussão.

As áreas protegidas se caracterizam como unidades espaciais de planejamento e de gestão, que congregam diversos interesses em torno do seu

objetivo ulterior: a conservação da biodiversidade, o que implica a integração de suas partes e o envolvimento dinâmico dos grupos nelas existentes. A geopolítica dos recursos naturais, num sentido amplo, pressupõe uma identificação de atores. O desafio é promover a integração dos atores participantes do processo e unificar a luta dos envolvidos, portanto, faz-se necessário identificar os interesses e demandas variadas que se desenrolam ao longo do processo de gestão. O processo de negociação se inicia antes mesmo da área protegida ser instituída legalmente, uma vez que a criação de uma UC envolve etapas de consulta pública, obrigatórias por lei, então, é fundamental discutir também os critérios que norteiam a criação das áreas protegidas pelas diferentes esferas de poder. É no território que se dá a lei e se efetivam as UCs, no entanto, a gestão das áreas protegidas não é apenas um elemento técnico, um instrumento burocrático, mas espaço de negociação, a negociação do possível. O território é ao mesmo tempo o espaço onde se dá a negociação e o seu resultado, que acaba por transformar e impactá-lo, assim, a criação de áreas protegidas e o seu posterior planejamento e gestão envolve um processo permanente de negociação.

A negociação é a mediação dos conflitos de interesses políticos e sociais que se dão no território, transformando e conformando-o. Para Acsegrad (1995), os conflitos ambientais expressam uma luta entre interesses opostos, que disputam o controle dos recursos naturais e o uso do meio ambiente comum, que para Bredariol (1997), será resultante da participação dos atores sociais e da negociação entre interesses e grupos sociais em torno da apropriação pública ou privada dos bens naturais.

A partir da gestão patrimonial busca-se chegar a um compromisso globalmente aceitável, a um consenso, pois é através da negociação que se processam o engajamento dos atores. A gestão do território é um processo contínuo de negociação, que deve contemplar parcerias e decisões tomadas pelos diferentes atores dos setores público e privado em prol de uma melhor governabilidade. Nesse sentido, segundo Frey (2005), um número crescente de UCs está experimentando novas formas de participação social, criando condições favoráveis à autonomia e ao *empowerment* de comunidades locais.

Uma estratégia que vem sendo implantada em algumas áreas protegidas é a abertura à participação da sociedade no seu processo de planejamento e gestão, visando contornar as inúmeras carências (financeiras, de recursos humanos, de infra-estrutura, etc...) que os órgãos ambientais estatais apresentam, além de negociar os impasses e os diferentes conflitos de interesses envolvidos nas UCs. Segundo o SNUC, desde que são criadas, as UCs se apresentam como um espaço aberto de negociação das formas de gestão do território, pelo menos em tese, uma vez que a participação social na gestão de áreas protegidas é um dos maiores avanços da Lei. O principal instrumento de participação social estabelecido neste sistema é o conselho gestor da unidade, presidido pelo chefe da unidade e formado por uma representação, sempre que possível paritária, composta por órgãos do poder público e da sociedade civil organizada (SILVA, 2002). O conselho gestor é fundamental para se implementar outros instrumentos de planejamento e gestão de áreas protegidas, como os Planos de Manejo e o Zoneamento Ambiental, que de acordo com o SNUC, devem ser elaborados e postos em prática por todas as UCs.

Um importante instrumento conceitual e prático para o debate sobre a participação da sociedade civil e a democracia nas políticas públicas de áreas protegidas é o conceito de capital social. Apesar de amplamente explorado em diversas disciplinas e áreas temáticas na última década do século XX, o termo “capital social” está longe de ser um antídoto mágico contra todas as mazelas sociais. Para Fukuyama (1996):

“capital social expressa, basicamente, a capacidade de uma sociedade estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos, portanto, refere-se às instituições, relações e normas sociais que dão qualidade às relações interpessoais em uma dada sociedade”. (p.23)

O conceito de capital social ganhou notoriedade a partir do livro do cientista político Robert Putnam publicado em 1999: “Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna”. Ao examinar especificamente o desempenho institucional, ou seja, os resultados obtidos pelos governos locais, Putnam valoriza, sobretudo, a cultura cívica e a cultura política, como fatores importantes para a existência de capital social e para o funcionamento das instituições. Em outras palavras, instituições, por mais bem concebidas e planejadas, não bastam, pois as sociedades também desempenham um papel relevante na atuação das instituições. Putnam (1999), no entanto, alegava que a cultura cívica podia atuar positivamente sobre as instituições e que, pelo lado oposto, sua ausência seria um obstáculo intransponível ao desempenho institucional.

Em um trabalho mais recente, Putnam (2002) afirma que é possível mudar hábitos e dinâmicas sociais de forma a produzir capital social. As instituições agiriam sobre a cultura, mudariam hábitos e rotinas, mas esse seria

um processo longo, e não de efeitos imediatos. Essa capacidade de mudança cultural, ainda que lenta, através de políticas públicas, abre um leque amplo de expectativas para aqueles que querem propor mudanças. Assim, capital social também pode ser um instrumento para promover a emergência da participação social e da democracia.

De acordo com D'Araujo (2003):

“não é fortuito que o tema tenha ganho tanto espaço a partir dos anos 1990, pois, para muitos, a discussão sobre a crise do Estado nos anos 1970/80, motivou a atenção para a sociedade civil, diante da ausência de um Estado forte, capaz de cumprir metas sociais. Seria assim, uma forma de transferir para a sociedade responsabilidades que o Estado estaria impossibilitado de assumir. Para outros, era um dado objetivo de realidade, de mudança, refletindo a premência de uma parceria mais intensa e de uma cooperação mais estreita entre comunidade fortalecida e governo. Finalmente, para alguns, a idéia de capital social remete a uma velha utopia de pujança da sociedade civil, de sociedade forte e sadia o bastante para produzir o bem-estar de seus membros, a equidade social e a igualdade política. Uma sociedade que saiba se governar”. (p. 30-31)

Putnam recebeu críticas acerca de seu culturalismo, de sua visão romantizada da sociedade e neotocquevilliana da política, pois para alguns é preciso tomar cuidado para não esquecer que na medida em que o capital social faz do cidadão engajado o cerne da política democrática, o governo também precisa ser responsável. Skocpol e Fiorina (1999) criticam a ênfase que Putnam dá ao revigoramento da sociedade sem mencionar a necessidade de o governo estar próximo do cidadão e ser mais responsável. Skocpol representa uma tendência nas ciências sociais que reivindicava uma maior responsabilidade do Estado, se notabilizando pela expressão “trazer o Estado de volta”, pois, para revitalizar a sociedade, é preciso rever a política democrática. Apesar das críticas que vêm a discussão sobre capital social

como um disfarce para o esvaziamento do Estado nas últimas décadas, o termo se mantém.

Um exemplo sempre citado em toda bibliografia mundial sobre a importância da participação da comunidade nas ações de governo – e que também serve como exemplo para iniciativas intergovernamentais ou de fomento – é o orçamento participativo da prefeitura de Porto Alegre. A maneira como se passou a ordenar e a orçar as prioridades dessa cidade é expressão de uma perspectiva inovadora de administração pública, à despeito das críticas à forma que é conduzido atualmente (ABBERS, 2002; SOUZA, 2004). Dessa forma, as políticas públicas não podem ser efetuadas apenas a partir da presença de um Estado-coordenador, se torna necessária uma atuação por redes, em que Estado e sociedade possam interagir e atuar conjuntamente de forma menos hierarquizada.

No tocante ao planejamento participativo de áreas protegidas, o IBAMA vem realizando alguns estudos e desenvolvendo *Roteiros Metodológicos* para auxiliar no processo de planejamento e gestão de UCs e para a elaboração de planos de manejo de Parques Nacionais, sintetizando o conhecimento sobre a criação, o zoneamento ambiental e os planos de ação. Estes Roteiros Metodológicos (IBAMA, 2001) utilizam técnicas e procedimentos de diversas metodologias de planejamento: planejamento estratégico, planejamento participativo e de sistemas de gestão da qualidade ambiental. No entanto, diante da demanda crescente por pesquisa nas inúmeras unidades de conservação recentemente criadas, é fundamental o desenvolvimento de uma teoria crítica acerca do papel do Estado, das empresas, das ONG's e das conseqüências de suas interferências nas relações entre populações e

recursos. Esse esforço teórico-crítico afetará diretamente o debate sobre a gestão das unidades de conservação no Brasil. Gerir uma unidade de conservação é um processo de viabilidade e execução muito mais desafiador do que normalmente se tem reconhecido. As unidades de conservação – como quaisquer outras bases territoriais socialmente construídos – apresentam formas complexas de relações entre grupos sociais, o território e o ambiente, cujas estratégias, se social, dinâmica e criativamente reelaboradas podem acarretar ou não possibilidades de resistência à destruição dos ecossistemas naturais ameaçados (COELHO et al, *no prelo*)

É preciso ficar alerta quanto à real capacidade de implementação destes estudos meramente diagnósticos das UCs. Mesmo quando acompanhados de esforços de zoneamento geográfico-ecológico, muitas vezes podem oferecer resultados limitados e pouco criativos, insuficientes para dar conta da complexidade de relações, processos e contradições inerentes à própria constituição das UCs e à formulação e execução das políticas ambientais. Portanto, eles devem ser discutidos num processo amplo e democrático através dos fóruns de negociação das unidades de conservação (os conselhos gestores).

Essa é uma discussão relevante, tendo em vista, o fato das unidades de conservação no estado do Rio de Janeiro se encontrar em sua grande maioria, próximas a áreas urbanizadas, o que impõe a necessidade de buscar além dos instrumentos de gestão ambiental aplicados às áreas protegidas, estratégias de planejamento e gestão ambiental urbanas. Tão importante quanto manter áreas de biodiversidade preservada tem sido estimular a participação da sociedade civil organizada e do poder público num processo de co-gestão, onde o

planejamento territorial e a gestão ambiental possam ser propostos e negociados a partir de interesses e visões diferenciados. Esta abertura se mostra como uma possibilidade de mediação dos conflitos de interesses políticos e sociais territorializados nas unidades de conservação, contribuindo na elaboração e proposição de instrumentos de gestão ambiental e subsidiando as estratégias políticas de ordenamento territorial das UCs.

Assim, diante das dificuldades de se implementar as UCs, a negociação apresenta-se como uma alternativa interessante de gestão das áreas protegidas, materializada por meio dos conselhos gestores de UCs, ou seja, a criação de áreas protegidas e o seu posterior planejamento e gestão, envolvem um processo permanente de negociação para a implementação da UC. Nesse sentido, os conselhos gestores de unidades de conservação se apresentam como uma estratégia de gestão ambiental que vai além do mero gerenciamento (*management*). Portanto, as unidades de conservação seriam uma forma de o Estado buscar regular este conflito, através de seus conselhos gestores, encarando-as como espaços de negociação.

4. A Experiência Participativa na APA Petrópolis e do Conselho do Parque Estadual da Ilha Grande.

O processo participativo nas duas UCs encontra-se em estágios bem distintos, pois enquanto a APA tem um conselho formado desde 1997, o conselho do PEIG foi instituído em 2005 através de uma Portaria, mas só começou a se reunir em 2008. A APA tem história e o PEIG representa uma grande expectativa. A proposta é analisar a trajetória consolidada do processo participativo na APA e seus retrocessos, como parâmetros para investigar a experiência participativa que está começando a ser implementada no PEIG.

4.1. Planejamento Participativo na APA Petrópolis e no Parque Estadual da Ilha Grande

A APA Petrópolis, apesar de ter sido criada quase dez anos depois que o Parque Estadual da Ilha Grande, em 1982, representa uma experiência precursora de planejamento participativo no Brasil. Em 1997 foi realizada uma oficina de planejamento ambiental na unidade, que resultou na proposta de criação do conselho gestor e de 4 câmaras técnicas para o desenvolvimento dos cinco programas definidos no Plano de Gestão da APA aprovado em 1997:

- Gestão Participativa,
- Educação Ambiental,
- Preservação do Patrimônio Cultural e Ambiental,
- Recuperação de Áreas Degradadas e
- Desenvolvimento Sustentável.

Originalmente o conselho gestor foi instituído como órgão consultivo pela Portaria IBAMA nº 018 de 2000, sendo que, através da Portaria IBAMA 179 de 2001 ele foi transformado em deliberativo. Sua composição foi formalizada pela Portaria IBAMA 086 de 2002, formada por representantes de entidades da Sociedade Civil e de Órgãos Públicos, sendo presidido pela chefia do IBAMA na unidade de conservação. Sua composição foi inicialmente formada por 22 entidades (Quadro 2):

- IBAMA/ APA PETRÓPOLIS
- IBAMA/ PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN)
- INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL (INEPAC)
- FUNDAÇÃO INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS (IEF)
- FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE (FEEMA)
- PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS
- PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAPIMIRIM
- PREFEITURA MUNICIPAL DE MAGÉ
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
- MOVIMENTO VERDE ESTUDANTIL (MOVE)
- SERVIÇO DE EDUCAÇÃO E ORGANIZAÇÃO POPULAR (SEOP)
- ASSOCIAÇÃO CULTURAL NASCENTE PEQUENA (ACNP)
- MOVIMENTO AMBIENTALISTA DE PETRÓPOLIS E ADJACÊNCIAS (MAPA)
- SOCIEDADE BRASILEIRA DE BROMÉLIAS (SBBR)
- ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO CENTRO HISTÓRICO
- SINDICATO RURAL
- INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA SERRA FLUMINENSE (IDES/ECOSERRA)
- INSTITUTO DE ECOLOGIA E TECNOLOGIA DE MEIO AMBIENTE
- UNIÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES DE PETRÓPOLIS (UNIFAMPE)
- ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES E AMIGOS DO ROCIO (ASSOMAR)
- INSTITUTO AMBIENTAL (OIA)

Quadro 2: 1ª Composição do conselho gestor da APA Petrópolis.

Os 22 membros do conselho gestor da APA Petrópolis se dividiam entre as câmaras técnicas da seguinte forma:

- Câmara Técnica de Educação Ambiental → composta pelo MOVE, UNIFAMPE e ACNP.
- Câmara Técnica de Desenvolvimento Sustentável → composta pelo SINDICATO RURAL, SENAC e IDES.
- Câmara Técnica de Preservação Ambiental → composta pelo MAPA, SBBr e pela AMA CENTRO HISTÓRICO.
- Câmara Técnica de Recuperação Ambiental → composta pelo ECOTEMA, OIA e ASSOMAR.
- Câmara Técnica de Gestão Participativa → corresponde às reuniões do conselho gestor, quando são discutidas as ações de planejamento e gestão da unidade, na qual todos os conselheiros fazem parte.

A composição do conselho gestor da APA Petrópolis foi alterado em 2006, através da Portaria IBAMA nº82 e passou a contar com as seguintes entidades, no entanto, a última reunião do conselho foi realizada em 2006, ainda com a antiga composição (Quadro 3).

- IBAMA/ APA PETRÓPOLIS
- SUPERINTENDÊNCIA DO IBAMA NO RIO DE JANEIRO
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN)
- INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO CULTURAL (INEPAC)
- FUNDAÇÃO INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS (IEF)
- FUNDAÇÃO ESTADUAL DE ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE (FEEMA)
- PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS
- PREFEITURA MUNICIPAL DE GUAPIMIRIM
- PREFEITURA MUNICIPAL DE MAGÉ
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
- MOVIMENTO VERDE ESTUDANTIL (MOVE)
- ASSOCIAÇÃO DEFENSORES DA TERRA
- CENTRO ALCEU AMOROSO LIMA PARA A LIBERDADE (CAAL)
- INSTITUTO TERRA NOVA
- ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES ORGÂNICOS DE PETRÓPOLIS (APOP)
- INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA SERRA FLUMINENSE (IDES/ECOSERRA)
- ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES E AMIGOS DO ROCIO (ASSOMAR)
- ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO CENTRO HISTÓRICO
- SOCIEDADE BRASILEIRA DE BROMÉLIAS (SBBR)
- DELEGACIA DO VERDE / SECRETARIA LIVRE DO MEIO AMBIENTE
- PROJETO ARARAS
- PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA (PUC-RJ)
- ESTRUTURAR COPERATIVA DE TRABALHO

Quadro 3: Composição atual do conselho gestor da APA Petrópolis.

Apesar de o Parque Estadual da Ilha Grande ter sido criado antes que a APA Petrópolis, em 1971, a inserção da sociedade civil no planejamento ambiental do Parque Estadual da Ilha Grande é um processo muito recente, pois, o seu conselho gestor foi instituído somente em 2005. No entanto, o processo de participação não foi deflagrado imediatamente, uma vez que o conselho consultivo do Parque foi criado no final do mandato da ex-governadora Rosinha Garotinho de uma forma um tanto arbitrária, sem consultar a sociedade local, decretando através de uma portaria, a composição do conselho com 18 entidades, que se reuniu apenas uma vez.

A partir de 2007, buscando dar visibilidade ao fortalecimento da política ambiental desempenhada pelo estado fluminense, o novo governo elegeu o Parque Estadual da Ilha Grande como unidade de conservação estadual modelo. A primeira ação marcante da nova gestão foi ampliar, em fevereiro de 2007, os limites do Parque Estadual da Ilha Grande, dobrando sua área e anunciando propostas para sua gestão ambiental. Foram contratados analistas ambientais, guarda-Parques e fiscais, além de ter sido implementado o Programa de Restauração Ecológica da Ilha Grande.

A partir de 2008, o IEF-RJ deu início ao Programa de Fortalecimento dos Conselhos de Unidades de Conservação Estaduais, promovendo a primeira reunião do conselho consultivo do Parque Estadual em fevereiro de 2008. As 18 entidades relacionadas na Portaria de 2005 foram convocadas, assim como toda a sociedade civil organizada com atuação na região, a enviar cartas de intenção de participar do conselho, visando ampliar a representação do conselho. Depois de 9 meses de “negociação”, a composição do conselho foi reformulada, com 39 entidades (Quadro 4):

GOVERNAMENTAIS

- 1.IEF
- 2.FEEMA (ARBIG-Agência Regional da Baía da Ilha Grande)
- 3.TURISRIO
- 4.UERJ
5. BATALHÃO DE POLÍCIA FLORESTAL E MEIO AMBIENTE - PMERJ
- 6.COLEGIO ESTADUAL BRIGADEIRO NÓBREGA
- 7.SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO URBANO/PMAR
- 8.SECRETARIA DE PESCA / PMAR
- 9.SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO/PMAR
- 10.TURISANGRA
- 11.SAAE
- 12.IBAMA
- 13.UFRJ
- 14.UFF
- 15.UFRRJ
- 16.DELEGACIA DA CAPITANIA DOS PORTOS DE ANGRA DOS REIS

NÃO-GOVERNAMENTAIS

- 17.AMAIG – Abraão
- 18.AMVDR – Dois Rios
- 19.AMAV – Aventureiro
- 20.AMOTAP – Parnaióca
- 21.AMBANANAL
- 22.CURUPIRA
- 23.ASSOCIAÇÃO DE MARICULTORES DA BAÍA DA ILHA GRANDE
- 24.PARCEIROS DA TERRA
- 25.INSTITUTO ONDULAR
- 26.SAPÊ
- 27.LIGA CULTURAL AFRO BRASILEIRA
- 28.CODIG
- 29.INSTITUTO BIOATLANTICA
- 30.AMHIG
- 31.BRIGADA MIRIM ECOLÓGICA
- 32.CONSIG
- 33.INSTITUTO AMBIENTAL COSTA VERDE
- 34.MOVIMENTO CIDADANIA PELAS ÁGUAS
- 35.ASSOCIAÇÃO DE POUSADAS DO BANANAL
- 36.SINDIPETRO/ANGRA
- 37.PALMA EDITORA
- 38.CONVENTIONS BUREAU
- 39.AMPLA

Quadro 4: Entidades integrantes do conselho gestor do PEIG.

Como o processo de planejamento participativo no Parque Estadual da Ilha Grande é muito recente, os instrumentos de funcionamento do conselho consultivo e atuação dos conselheiros ainda não foram definidos, portanto, ainda não foi formada nenhuma câmara técnica específica, apenas foram criados dois grupos de trabalho, para discutir questões emergenciais: de Revitalização do Aqueduto e do Lazareto e de-Recuperação da Vegetação da Restinga de Lopes Mendes. Existem outras questões relevantes para serem tratadas, no entanto, o conselho escolheu buscar soluções para o estado crítico de conservação estrutural do Aqueduto e do Lazareto e recuperar a vegetação de restinga destruída com a implosão da pista de pouso de avião localizada em Lopes Mendes em abril de 2008, para acabar com o tráfego aéreo na região.

4.2. Funcionamento e Organização dos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação

O processo de planejamento participativo se apresenta como uma alternativa em diversas áreas, como saúde, educação, segurança pública, meio ambiente, etc. No entanto, apesar de incluir a sociedade civil, esta estratégia democrática dependia de uma estrutura organizacional para que sua atuação fosse efetiva. Especificamente na questão ambiental abordada por este trabalho não foi diferente, apesar das UCs incluírem a sociedade civil em seu planejamento, foi preciso que o Estado criasse condições para a participação, porém, os órgãos ambientais gestores dispunham de limitados recursos financeiros, humanos e de infra-estrutura para a implementação das políticas

públicas. Portanto, foi necessário estabelecer parcerias com outros órgãos públicos, setores da economia privada e com o Ministério Público Estadual e Federal.

O Ministério Público desempenhou um papel fundamental na proteção e reparação dos danos causados ao meio ambiente. Na APA Petrópolis, o trabalho do Ministério Público Federal e Estadual teve papel fundamental, pois preencheu uma série de lacunas que os órgãos voltados para a administração e fomento das áreas protegidas apresentam no país. No caso da APA Petrópolis, o IBAMA, órgão administrador da unidade de conservação, disponibilizava uma quantidade de recursos muito pequena que não era suficiente para executar as atividades propostas no conselho.

Nos últimos anos, o Ministério Público tem contribuído para que parte destas atividades seja realizada com recursos provenientes de medidas compensatórias e termos de ajustamento de conduta. Segundo o artigo 127 da Constituição de 1988, o principal legitimado para propor a Ação Civil Pública para a defesa dos interesses sociais indisponíveis é o Ministério Público (MP). No entanto, não é só o MP que é legitimado para a Ação Civil Pública, mas, os órgãos governamentais e algumas entidades da sociedade civil, conforme prevê o artigo 5º da Lei da ação civil pública, no qual há a previsão de procedimento administrativo, chamado de Termo de Ajustamento de Conduta. Neste caso, o órgão público legitimado pode tomar dos interessados, compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, ou seja, a reparação e compensação do dano e os licenciamentos devidos, que tem eficácia de título executivo extrajudicial.

O Termo de Ajustamento de Conduta, se interessar ao órgão público legitimado e à coletividade, só será celebrado se o futuro réu da ação civil pública assim o desejar, manifestando este interesse quando consultado. Na maioria das vezes, a proposta de um ajustamento de conduta é aceita por causa do alto custo de um procedimento judicial como este. Aquele que causou dano terá que repará-lo e compensá-lo, tanto no caso da celebração do Termo de Ajustamento como no caso da condenação judicial, no entanto um litígio judicial implica outras despesas, que são evitadas no primeiro caso, como honorários advocatícios, custas, perícias e etc. O objetivo deste mecanismo administrativo é evitar um longo litígio judicial, no qual o equilíbrio quebrado demora a ser reparado e ressarcido, perpetuando-se o dano e aumentando assim o prejuízo ambiental e social.

Uma dificuldade que tem sido encontrada pelo Ministério Público é a valoração da compensação devida, outra dificuldade tem sido a escolha de projetos a ser financiados por estas compensações ajustadas. Na APA Petrópolis, a alternativa encontrada pelo Ministério Público Estadual e Federal foi aplicar os recursos oriundos de Termos de Ajustamento de Conduta com os responsáveis pelo dano ambiental, em projetos ambientais na APA. A alocação dos recursos era levada ao conselho gestor da APA, que estabelecia as prioridades para o seu empenho, de acordo com o Plano de Atividades do conselho gestor, um instrumento norteador para a definição dos programas, projetos e atividades desenvolvidas anualmente APA (Quadro 5). Por isto, foi fundamental a participação da sociedade neste processo, indicando as prioridades específicas para cada situação.

 PLANO DE AÇÃO DA APA PETRÓPOLIS – 2005				
META	DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES	PARCEIROS	TIPO DE PARCERIA	PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA
1	GESTÃO PARTICIPATIVA			
1.1	Continuidade da implantação do Conselho Gestor			
1.1.1	Buscar recursos para compor a Secretaria Executiva do Conselho Gestor	SBBR	Compensação	70.000,00
1.1.2	Acompanhar a regulamentação do Regimento Interno e adequação ao SNUC	C.G.	Voluntário	
1.1.3	Dar continuidade à capacitação do CG	OS VERDES	TAC	12.000,00
1.2	Parcerias firmadas com PUC-RJ / BPFMA / SBBR / LNCC / UFRJ /			
1.2.1	Formar comissão do CG para viabilizá-las			
1.3	Desenvolver relações públicas na APA			
1.3.1	Viabilizar a cobertura jornalística e de relações públicas das atividades da APA	Tribuna de Petrópolis	Voluntário	
1.3.2	Viabilizar o funcionamento do site da APA		Voluntário	
1.3.3	Reestruturação da home-page	IBAMA	IBAMA	2.000,00
1.4	Monitorar e avaliar o Plano de Ação	Secretaria		
1.4.1	Dar continuidade ao Projeto de Monitoramento e Avaliação do Plano de Atividades da APA Petrópolis	Executiva	Voluntário	
1.5	Nova sede da APA implantada			
1.5.1	Projetar e construir nova sede da APA	PMP / Aracruz	TAC	70.000,00
1.5.2	Equipar e mobiliar a sede		Voluntário	
1.6	POA 2003 executado			
1.6.1	Programa de Proteção/Manejo - Programa de Operacionalização - Programa de Pesquisa e Monitoramento	IBAMA	IBAMA	29.700,00
1.7	Instrumentos da Gestão Participativa Ambiental implantados			
1.7.1	Disponibilização do Banco de Dados	LNCC/SCC	TAC	
1.7.2	Elaborar o Plano de Manejo da APA a partir do Zoneamento Ambiental	ECOTEMA		20.000,00
1.7.3	Divulgar o Zoneamento Ambiental através de CD-Rom			
1.7.4	Produzir e divulgar o Zoneamento Ambiental em forma impressa		TAC	
1.7.5	Realização de encontros técnicos para divulgação dos dados sobre o Zoneamento Ambiental da APA	ECOTEMA	voluntário / Palestras	
PRIORIDADES PARA 2004				
1. Elaborar o Plano de Manejo da APA Petrópolis				
2. Parcerias firmadas com UFRJ /SBBR / LNCC / Federação dos Parques Naturais Franceses				
3. Disponibilizar o Banco de Dados da APA Petrópolis				
4. Implantar programa de bolsas para pesquisa/estágios na APA				
5. Edital para Projetos do Plano de Atividades				
As atividades em azul estavam em andamento				
OBS:	As atividades em preto são as propostas que não foram realizadas			
	As atividades em verde são as propostas concluídas			

Quadro 5: Plano de Atividades de 2005.

Dentre elas, o Mapeamento da Cobertura Vegetal e Uso do Solo da APA Petrópolis em escala 1:10.000, realizado em 2005, o Projeto de Consolidação da Gestão Participativa, o estudo para identificar as causas do deslizamento de terra em algumas comunidades da APA Petrópolis e a Conversão do passivo ambiental encontrado no território da APA Petrópolis. A partir desta estratégia, a gestão participativa e a ação civil pública, combinadas, viabilizam a prática desejada expressa no artigo 225 da CRFB, cabendo ao conselho gestor prestar contas das atividades realizadas na APA com recursos oriundos de Termos de Ajustamento de Conduta.

O plano de atividades fortaleceu o programa de gestão participativa, sistematizando o acompanhamento das atividades aprovadas pelo conselho, permitindo a transparência do processo de planejamento e gestão e apoiando as atividades de acompanhamento, monitoramento e desenvolvimento do plano (MAÇAIRA, 2006).

O caráter voluntário da participação no conselho da APA Petrópolis e a necessidade de supervisão dos projetos e atividades previstas no Plano de Gestão requeriam mobilização e acompanhamento constantes. Tais atividades estavam fora do escopo de atuação dos funcionários do IBAMA lotados na APA Petrópolis e, para isso, foi necessária a montagem de uma nova estrutura, voltada para a viabilização das diretrizes de atuação da unidade de conservação, através da participação comunitária com caráter paritário e deliberativo. Em 1998 foi formada uma equipe de apoio para as atividades de acompanhamento, monitoramento e desenvolvimento do Plano. Em 1999, recursos de compensação ambiental viabilizaram a contratação da primeira secretária executiva do conselho.

Ao contrário da APA Petrópolis, no Parque Estadual da Ilha Grande esta estratégia ainda não foi utilizada, afinal, o processo é ainda muito recente e sem dúvida alguma, o Ministério Público Estadual e Federal, também tende a ser um ator chave para o planejamento participativo do Parque Estadual da Ilha Grande, o que ainda não aconteceu. Apesar disso, foi criada no estado do Rio de Janeiro a Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro (CCA/RJ), um mecanismo de financiamento de projetos de conservação ambiental, que poderia contribuir para a organização da estrutura participativa no Parque Estadual da Ilha Grande.

A CCA/RJ é um órgão colegiado cuja principal atribuição é definir a aplicação dos recursos oriundos da compensação ambiental devida por empreendimentos de significativo impacto ambiental. Instituído pelo SNUC (Lei Federal nº9.985 de 2000), em seu artigo 36, o instrumento da compensação ambiental tende a se tornar a principal fonte de recursos para implantação, consolidação e manutenção das unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro. Originalmente, a CCA/RJ foi criada pela Resolução Semadur nº 078, em 25 de novembro de 2004, com o objetivo de avaliar projetos que estruturassem as unidades de conservação existentes. Em 2007, no atual governo, a Câmara de Compensação Ambiental foi modificada pela Resolução SEA nº 08, passando não apenas a privilegiar estruturas já existentes, mas a estimular a criação de novas áreas protegidas e a buscar minimizar os impactos causados.

4.3. Operacionalização do Conselho Gestor da APA Petrópolis:

Na APA Petrópolis, graças à parceria com o Ministério Público, foi possível constituir uma secretaria executiva do conselho gestor da UC. Em 2005, recursos oriundos de um TAC colocaram em prática o Programa de Consolidação da Gestão Participativa e possibilitaram uma ampliação da composição da secretaria executiva que passou a contar com (Figura 1):

- um Secretário Executivo,
- dois Assessores Técnicos Ambientais,
- um Assessor de imprensa e
- um Assessor Jurídico (voluntário).

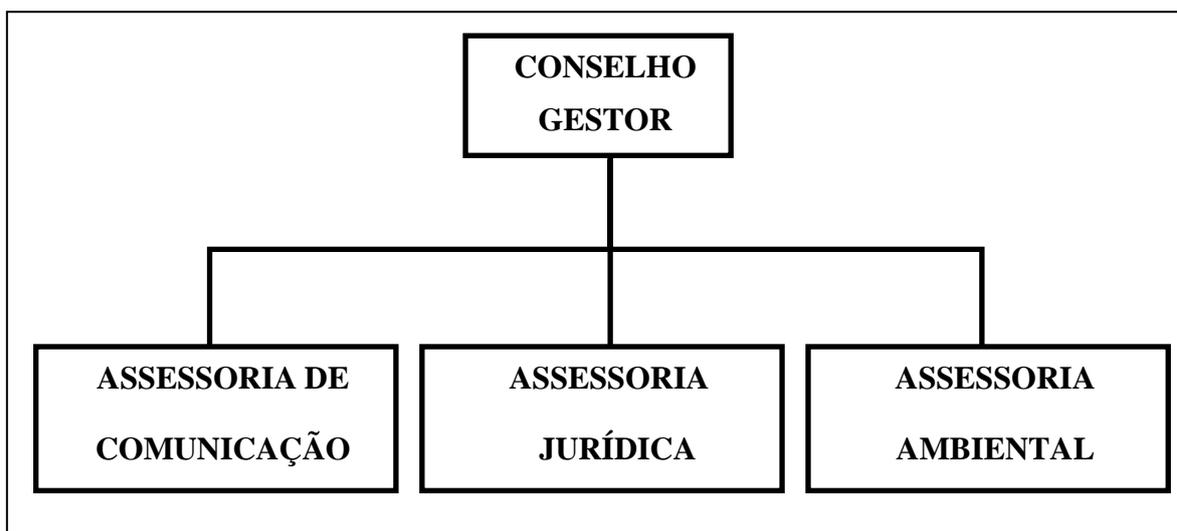


Figura 1: Organograma estrutural de apoio à gestão participativa na APA Petrópolis.

As atribuições da secretaria executiva do conselho gestor da APA Petrópolis definidas no Programa de Fortalecimento de sua Gestão Participativa são:

- operacionalizar, monitorar e avaliar os projetos e atividades do Plano de Ação elaborado no âmbito do conselho gestor;
- promover reuniões do conselho gestor e câmaras técnicas;
- apoiar tecnicamente o conselho com a elaboração de pareceres e Termos de Referência para projetos apontados como prioritários pelo conselho;
- mobilizar, informar e conscientizar a sociedade para as questões ambientais;
- capacitar tecnicamente e divulgar o trabalho realizado pela APA Petrópolis através da participação em eventos técnicos e científicos.
- desenvolver um banco de dados informatizado para avaliação dos projetos / atividades;

A operacionalização dos projetos e atividades constantes do Plano de Ação da APA Petrópolis, no âmbito do conselho gestor, foi acompanhada e supervisionada por uma Assessoria Técnica Ambiental, fornecendo o apoio necessário às atividades e projetos previstos no Plano de Ação anual, apoiando o conselho gestor através do aprimoramento das ferramentas de gestão existentes na APA e da capacitação dos gestores. Em 2005, o conselho decidiu que os projetos do Plano de Ação deviam seguir um Termo de Referência elaborado pela assessoria técnica ambiental. Nas câmaras técnicas, a assessoria ambiental colhia subsídios para a elaboração dos Termos de Referência específicos para cada meta do Plano de Ação executada. Os projetos elaborados, de acordo com os Termos de Referência,

eram encaminhados pelas instituições proponentes para a secretaria executiva que os repassava para uma comissão do conselho, formada por representantes de órgãos públicos, responsável pela escolha do projeto.

5. Avaliação do Processo de Planejamento Participativo de Unidades de Conservação: uso de indicadores possíveis

Até o final desta pesquisa, em outubro de 2008, foram realizadas apenas 9 reuniões do conselho consultivo do Parque Estadual da Ilha Grande. Como o processo participativo nas duas UCs encontra-se em estágios bem distintos, por isso, foi necessário particularizar a metodologia de investigação para cada caso. Para analisar o processo participativo no Parque, foram realizadas entrevistas abertas com os membros do conselho consultivo da UC, para discutir seu funcionamento e suas perspectivas de atuação, uma vez que a UC não dispunha de uma série de dados quantitativos e qualitativos expressivos, dada sua atuação de apenas 10 meses, aproximadamente. Estas entrevistas revelaram a percepção dos membros do conselho gestor do PEIG acerca dos maiores problemas e potencialidades da UC, o que permitiu apresentar as principais diretrizes e ações propostas para o funcionamento das atividades do conselho, assim como os projetos ambientais prioritários para o Parque. Na APA não foram feitas entrevistas, pois o processo de gestão participativa sofreu um retrocesso enorme, uma vez que há dois anos não são realizadas reuniões do conselho, o que provocou a desmobilização das entidades envolvidas na gestão participativa da APA.

Apesar deste retrocesso, a APA Petrópolis dispunha de uma série de dados sobre as reuniões do conselho gestor ao longo destes 9 anos de planejamento participativo. Esta pesquisa teve acesso aos dados completos referentes às reuniões do conselho gestor e de todas as câmaras técnicas, entre 2000 e 2005, o que permitiu avaliar o processo de planejamento participativo na unidade ao longo destes seis anos, a partir de dois indicadores:

a frequência de participantes nas reuniões e o grau de implementação das atividades propostas pelo conselho gestor que foram desenvolvidas com sucesso. Estes indicadores foram adaptados por Pagani (2003), baseados no método de avaliação do processo de manejo participativo de áreas protegidas proposto por Borrini-Feyerabend (1997).

A metodologia para investigar a gestão da APA Petrópolis se baseou em recursos provenientes do: IBAMA, ICMBIO, INCRA, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Congresso Federal. Além disso, o autor desta dissertação participou de 32 reuniões do conselho gestor e câmaras técnicas na APA Petrópolis. Além de participar de atos públicos, de audiências públicas e de reuniões de instituições voltadas para a temática da gestão ambiental e de áreas protegidas.

Os resultados desta metodologia de trabalho desenvolvida na APA Petrópolis permitiram avaliar a mobilização comunitária e estabelecer uma comparação entre os recursos disponibilizados pelo Estado para o IBAMA administrar a unidade de conservação e os recursos oriundos de compensações ambientais empenhados em projetos propostos pelo conselho gestor dentro de uma parceria entre o Ministério Público e a APA Petrópolis / IBAMA.

A secretaria executiva do conselho gestor da APA Petrópolis realizou a mobilização da sociedade civil e dos membros do colegiado para participar das reuniões através de: contato pessoal por telefone das pessoas cadastradas, do envio de ofício convocando os representantes do conselho, por envio semanal de uma mala direta para cerca de 800 correios eletrônicos cadastrados e do informe semanal enviado ao Jornal: a Tribuna de Petrópolis. Além disso, a

Assessoria de Imprensa divulga *releases* sobre temas específicos para suscitar a cobertura dos veículos de comunicação, buscando informar e conscientizar a comunidade. Essa estratégia contribuiu para promover o aumento da participação das entidades envolvidas na Gestão e um maior envolvimento e atuação nas atividades do Plano de Ação.

A frequência crescente de participantes nas reuniões do conselho gestor e das câmaras técnicas indicou que nestes seis anos, houve um forte processo de mobilização da sociedade na região (Tabela 1 e Gráfico 1).

Tabela 1: Frequência de participantes nas reuniões do conselho gestor e das câmaras técnicas da APA Petrópolis. Fonte: (IBAMA / INSTITUTO TERRA NOVA, 2006).

FREQÜÊNCIA DE PARTICIPANTES NAS REUNIÕES		
ANO	Nº DE REUNIÕES	Média de participantes por reunião
2000	37	10,62
2001	37	10,30
2002	35	10,74
2003	29	11,55
2004	26	14,73
2005	32	15,34

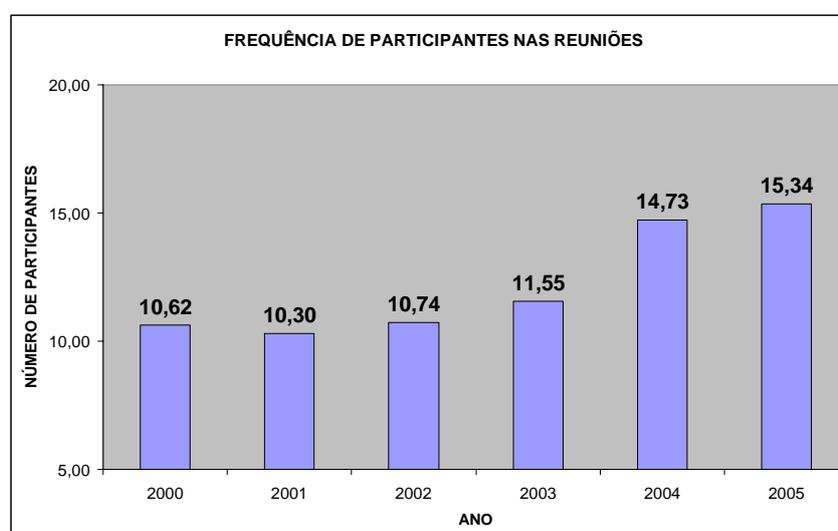


Gráfico 1: Frequência de participantes nas reuniões do conselho gestor e das câmaras técnicas da APA Petrópolis.

A média de participantes nas reuniões do conselho gestor e das câmaras técnicas da APA Petrópolis aumentou 44% entre 2000 e 2005, o que indicou que ao longo desses anos a sociedade civil organizada passou a se preocupar e se envolver mais nas discussões sobre a política ambiental da UC. A análise independente das reuniões do conselho gestor aponta para o mesmo sentido (Tabela 2), demonstrando que a gestão participativa consolidou um capital social importante para as ações de conservação e preservação ambiental na região.

Tabela 2: Média de participantes nas reuniões do conselho gestor da APA Petrópolis. Fonte: (IBAMA / INSTITUTO TERRA NOVA, 2006).

CONSELHO GESTOR		
ANO	REUNIÕES	Média de Participantes
2000	10	17
2001	10	18
2002	10	20
2003	8	22
2004	8	20
2005	10	22

Os resultados desta metodologia de trabalho desenvolvida na APA Petrópolis foram expressivos, tanto na mobilização comunitária, quanto em volume de atividades discutidas no âmbito do conselho gestor e das câmaras técnicas e realizadas pela UC. Ao longo destes seis anos de gestão participativa, grande parte dos projetos e atividades propostas (Quadro 5) foi realizada, atingindo 77%, conforme os resultados do trabalho do conselho gestor em cada ano (Tabela 3) e em cada câmara técnica (Tabela 4).

Tabela 3: Atividades realizadas pela gestão participativa na APA Petrópolis entre 2000 e 2005.

ANO	No. de Atividades	Atividades Realizadas	Não Realizadas	% de Realização
2000	63	35	28	56%
2001	60	53	07	88%
2002	61	48	13	79%
2003	62	49	13	79%
2004	58	41	17	71%
2005	63	55	08	87%
TOTAL	367	281	86	77%

Tabela 4: Atividades realizadas pela gestão participativa na APA Petrópolis entre 2000 e 2005 em cada câmara técnica.

CÂMARAS TÉCNICAS	NÚMERO DE ATIVIDADES PROPOSTAS							% de realização
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL	
GESTÃO PARTICIPATIVA	10	10	11	16	13	15	75	85%
C.T. ZONEAMENTO AMBIENTAL	13	11	6	-	-	-	30	77%
C.T. EDUCAÇÃO AMBIENTAL	10	9	15	16	17	18	85	69%
C.T. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	5	8	10	10	8	8	49	73%
C.T. RECUPERAÇÃO AMBIENTAL	20	16	9	6	8	9	68	75%
C.T. PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	5	6	10	14	12	13	60	80%
TOTAL	63	60	61	62	58	63	367	77%

Estas atividades foram propostas pelos membros do conselho gestor e pelo IBAMA integrando o Plano de Ação anual do conselho gestor da APA Petrópolis, conforme (Quadro 5). Ao longo destes anos, o número de atividades propostas girou em torno de 60 atividades por ano, sendo que em 2004 foi proposta o menor número de atividades, apenas 58 e o maior número de atividades proposta foram 63 em 2000 e 2005. Apesar de não ter havido disparidades entre o numero de atividades propostas ao longo dos anos, seu grau de implementação não obedeceu ao mesmo padrão, já que em 2000, apenas 56% das atividades que o conselho gestor propôs no início do ano foram realizadas, sendo que em 2005, houve um índice de aproveitamento de 87%. Isso mostrou que embora em 2000, a gestão participativa tenha encontrado dificuldades para realizar as atividades propostas, ao longo destes anos, ela foi aprimorando sua atuação, realizando 77% das atividades que foram propostas de 2000 até 2005 (Gráfico 2).

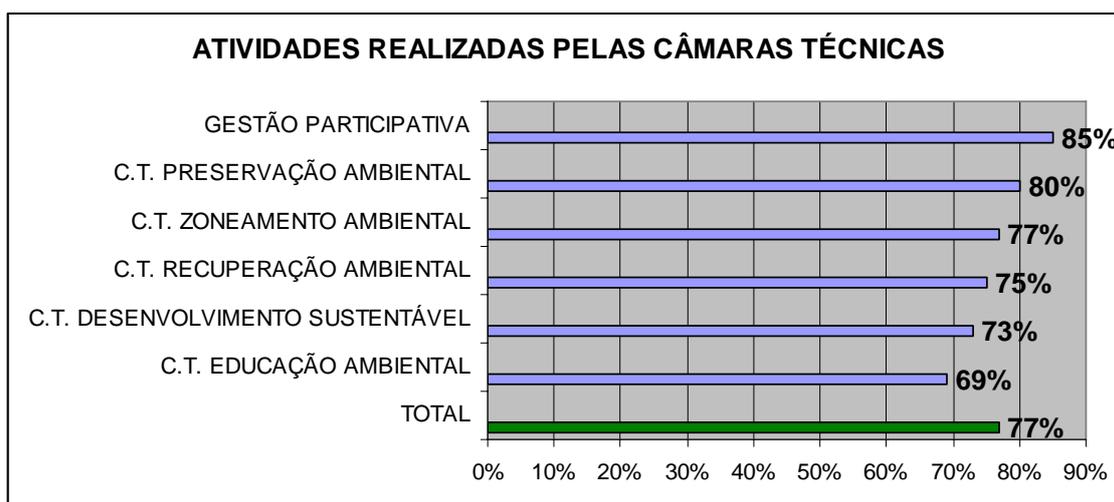


Gráfico 2: Percentual de atividades realizadas em cada câmara técnica.

Em relação às atividades propostas por cada câmara técnica, constatou-se uma diferença considerável entre elas. Primeiro quanto ao número de atividades, a câmara técnica de Educação Ambiental foi a que elaborou mais propostas, com 85 atividades, enquanto que a câmara técnica de Desenvolvimento Sustentável foi a que menos propôs (apenas 49 atividades). A Câmara Técnica de Zoneamento Ambiental não estava sendo considerada, pelo fato de ter atuado entre 2000 e 2001, enquanto o Zoneamento Ambiental da APA Petrópolis estava sendo elaborado.

É importante destacar que dentre as câmaras técnicas, a Gestão Participativa foi a que atingiu o maior percentual de realização das atividades, com 85% das atividades propostas sendo realizadas. Isso é natural, devido ao fato de ser no âmbito desta câmara técnica que se reúnem todos os membros do conselho gestor, enquanto que nas outras câmaras técnicas, a composição do conselho gestor se divide ficando as entidades distribuídas pelas câmaras técnicas.

Além da abertura à participação da sociedade civil organizada e de outros órgãos da administração pública, nas discussões sobre o planejamento ambiental da APA Petrópolis, um aspecto importante dos conselhos gestores e, particularmente, da experiência da APA Petrópolis é a origem dos recursos para o financiamento e execução destes projetos. Este tem sido um ponto chave para as unidades de conservação no país, face às dificuldades, sobretudo, financeiras que os órgãos ambientais apresentavam, comprometendo a gestão ambiental das UCs. Prova disso foi que o montante total de recursos financeiros repassados pelo IBAMA para a APA Petrópolis

nestes 6 anos representou apenas 19% de todo o montante gasto em atividades e projetos na APA Petrópolis.

De acordo com a tabela 5, neste período, o conselho gestor propôs 367 atividades e projetos. Algumas destas atividades não estavam relacionadas à utilização de recursos financeiros, mas a maior parte delas sim, tendo sido previsto nestes 6 anos R\$ 4.939.549,00 para realizar estas atividades, sendo que foi empenhado R\$ 4.234.849,00, o que representa 86% de todo o montante previsto (Gráfico 3).

Tabela 5: Total de recursos empenhados pela APA Petrópolis entre 2000 e 2005.

ANO	RECURSOS PREVISTOS	RECURSOS UTILIZADOS	% DE UTILIZAÇÃO
2000	1.457.836	998.536	68%
2001	1.443.603	1.361.503	94%
2002	467.901	372.201	80%
2003	264.300	231.700	88%
2004	246.313	219.313	89%
2005	1.059.596	1.051.596	99%
TOTAL	4.939.549	4.234.849	86%

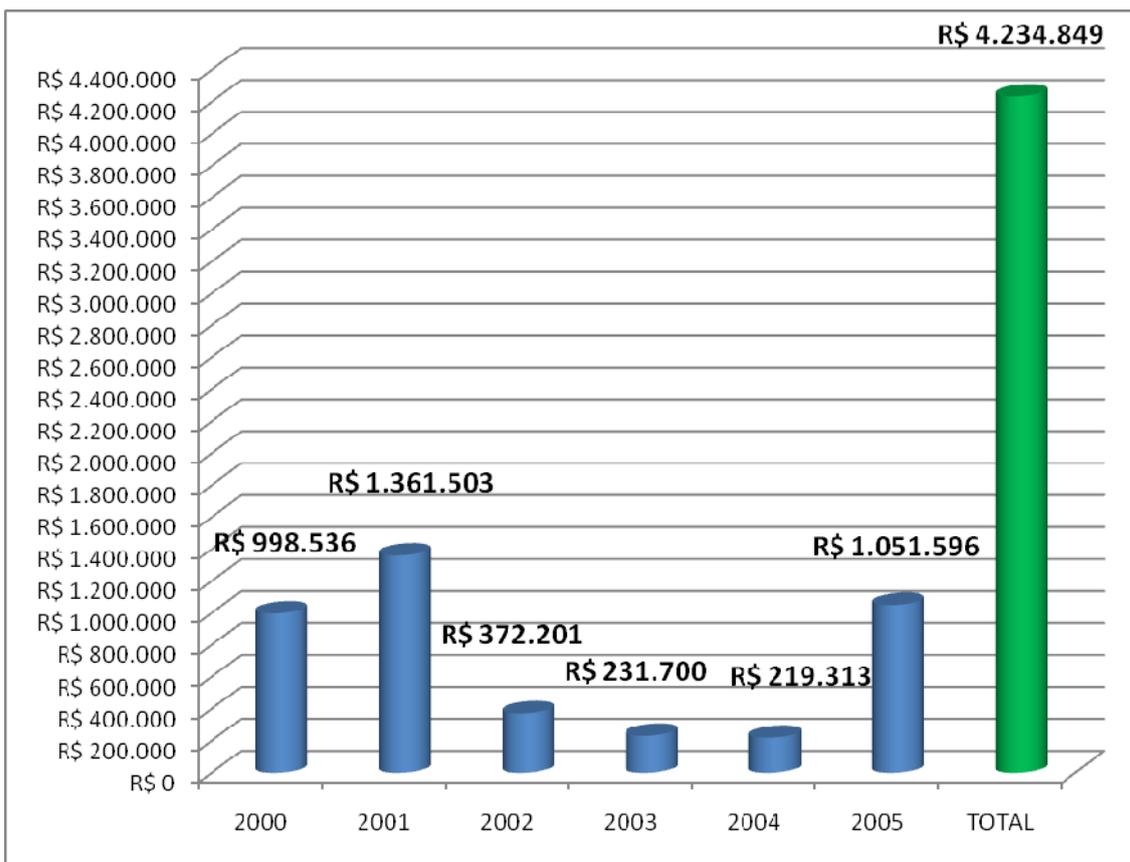


Gráfico 3: Total de recursos empenhados pela APA Petrópolis entre 2000 e 2005.

Graças à parceria com os Ministérios Público Estadual e Federal, a gestão participativa na APA Petrópolis conseguiu empregar muito mais do que o IBAMA repassa para a gestão ambiental da unidade, conforme a tabela 6. Através destes dados foi possível identificar que a maior parte das atividades realizadas foi financiada graças a doações de empresas e indivíduos e através das compensações ambientais (gráfico 4).

Tabela 6: Proporção dos recursos empenhados pelo conselho gestor da APA Petrópolis entre 2000 e 2005.

ANO	% Recursos Voluntários	% Compensação Ambiental	% IBAMA
2000	38%	60%	2%
2001	21%	42%	37%
2002	10%	51%	39%
2003	13%	70%	17%
2004	41%	45%	14%
2005	4%	92%	4%
TOTAL	20%	61%	19%

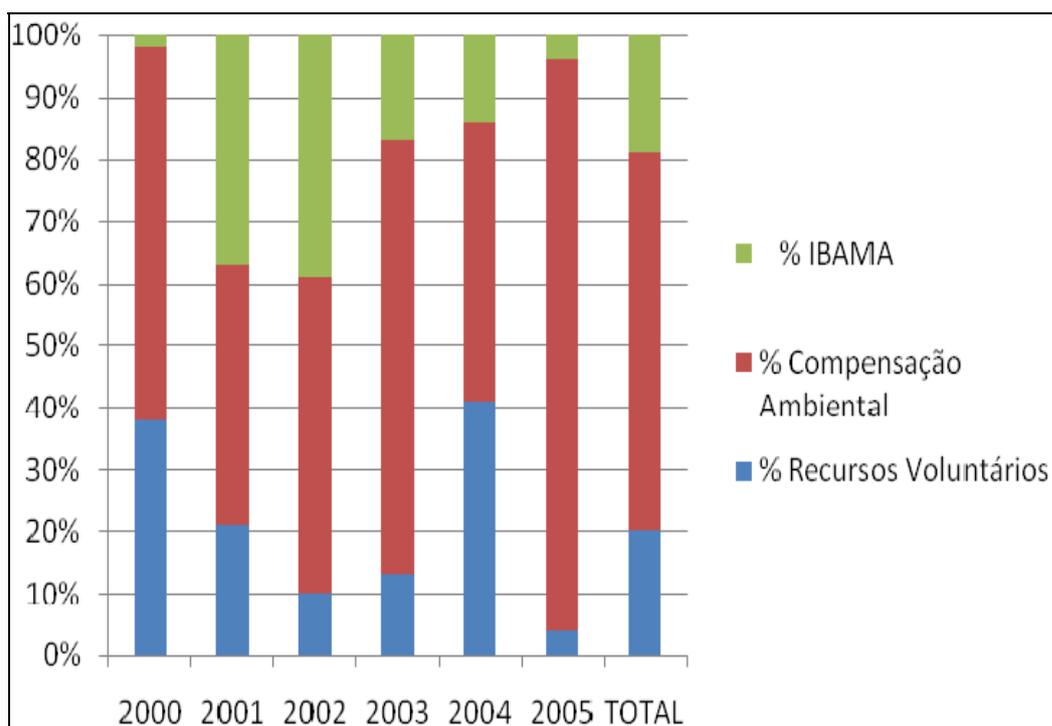


Gráfico 4: Proporção dos recursos empenhados pelo conselho gestor da APA Petrópolis entre 2000 e 2005.

A distribuição dos recursos por cada câmara técnica (Tabela 7) apontou a distribuição dos recursos disponibilizados para cada câmara Técnica. Estes dados confirmaram a importância estratégica da Câmara Técnica de Gestão Participativa que além de ter sido a que previu o maior aporte de recursos R\$ 1.558.340,00, foi a que teve o maior aproveitamento destes recursos, aplicando 90% do que foi disponibilizado, ou seja, R\$ 1.402.340,00.

Tabela 7: Distribuição dos recursos aplicados por cada câmara técnica da APA Petrópolis entre 2000 e 2005.

CÂMARAS TÉCNICAS	RECURSOS PREVISTOS	RECURSOS UTILIZADOS	% DE UTILIZAÇÃO
GESTÃO PARTICIPATIVA	1.558.340	1.402.340	90%
C.T. ZONEAMENTO AMBIENTAL	462.866	399.866	86%
C.T. EDUCAÇÃO AMBIENTAL	859.792	635.492	74%
C.T. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	330.800	264.800	80%
C.T. RECUPERAÇÃO AMBIENTAL	1.357.551	1.205.351	89%
C.T. PRESERVAÇÃO AMBIENTAL	370.200	327.000	88%
TOTAL	4.939.549	4.234.849	86%

O gráfico 5 ilustra a distribuição de recursos entre as câmaras técnicas ao longo destes 6 anos, indicando as questões ambientais privilegiadas pela sociedade civil organizada na APA Petrópolis.

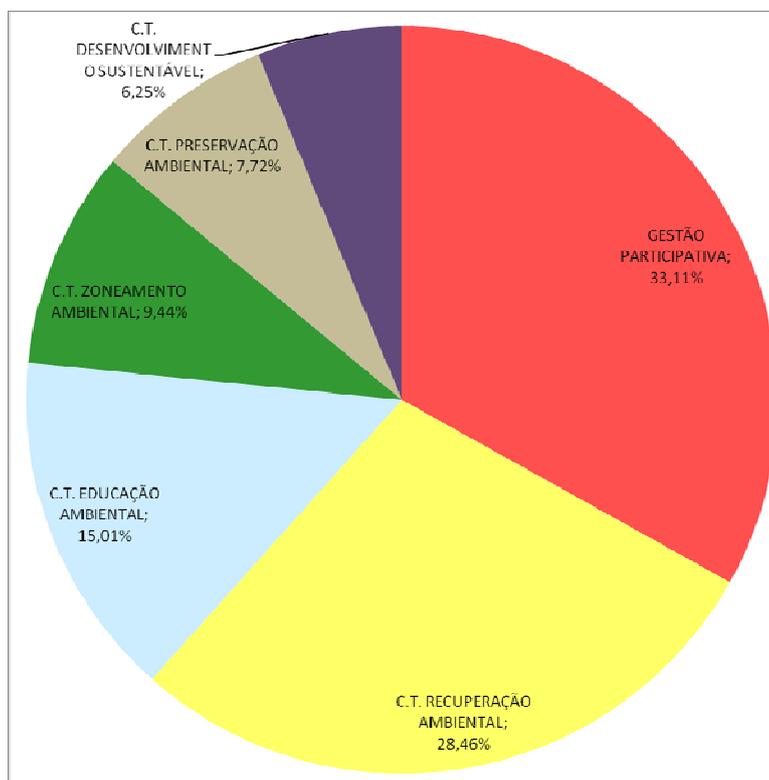


Gráfico 5: Proporção dos recursos aplicados por cada câmara técnica da APA Petrópolis entre 2000 e 2005.

6. Perspectivas para o Planejamento Participativo na APA Petrópolis e do Parque Estadual da Ilha Grande

O planejamento ambiental das duas UCs encontra-se em estágios bem diferentes, afinal, a APA Petrópolis tem um histórico de 9 anos de participação da sociedade civil. Neste processo, foram realizados diversos projetos e programas ambientais em conjunto entre a APA Petrópolis e seu colegiado, enquanto que a abertura à sociedade civil organizada no Parque estava apenas começando. No entanto, as perspectivas para cada UC foram completamente diferentes, pois, desde 2006 o conselho gestor da APA Petrópolis foi “praticamente dissolvido”, uma vez que mais nenhuma reunião foi realizada até setembro de 2008. As conseqüências para este fato foram incomensuráveis, ameaçando a continuidade desta experiência de democracia ambiental. Por outro lado, no Parque Estadual da Ilha Grande, ao longo das reuniões mensais do conselho consultivo realizadas desde fevereiro de 2008 foi possível identificar o início de um processo participativo que tem indicado ser sólido e consistente, apesar destas reuniões terem começado a ser realizadas sistematicamente apenas a partir de 2008.

As perspectivas para o Parque Estadual da Ilha Grande foram analisadas através da realização de entrevistas abertas com os membros do conselho consultivo do Parque, realizadas entre abril e agosto de 2008 (Quadro 6). Na APA não foram feitas entrevistas, pois, há dois anos não são realizadas reuniões do conselho, o que provocou a desmobilização das entidades envolvidas na gestão participativa da APA.

QUESTIONÁRIO APLICADO ÀS ENTIDADES REPRESENTANTES DO CONSELHO GESTOR DO PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE

APLICADOR: LELIO POLESSA MAÇAIRA Geógrafo, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRJ.

Título da dissertação: Problemas e avanços na gestão de unidades de conservação: Os casos da APA Petrópolis e do Parque Estadual da Ilha Grande, no estado do Rio de Janeiro.

1) DADOS DA ENTIDADE

- Nome da entidade: _____
- Cargo/função do representante da entidade: _____
- Nome do representante: _____
- Tel: _____ e-mail: _____
- Há quanto tempo a entidade atua na Ilha Grande? Quais seus objetivos gerais?

2) CARACTERÍSTICAS DO PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE

2.1) Qual a avaliação sobre as condições atuais de conservação ambiental do Parque?

2.2) Quais são as principais potencialidades para a conservação ambiental no PEIG?

2.3) Quais são as principais ameaças à conservação ambiental no PEIG? O que precisa ser feito para contornar estas ameaças?

2.4) Quais são as maiores necessidades que o Parque apresenta? O que precisa ser feito para atender a estas necessidades?

2.5) Quais são os principais comentários sobre cada atividade?

3) INTERESSES POLÍTICOS E ECONÔMICOS ENVOLVIDOS NO PARQUE

3.1) É possível identificar interesses particulares que são mais valorizados? Por que ?

3.2) Quais as principais atividades conflitantes com os objetivos do Parque?

3.3) Como conciliar os interesses econômicos com a conservação ambiental?

4) O CONSELHO GESTOR E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO PARQUE

4.1) Quais são os interesses específicos da entidade em participar do Conselho Gestor?

4.2) De que forma sua organização pode contribuir para o Conselho Gestor?

4.3) De que forma o Conselho Gestor pode contribuir para a gestão do Parque?

5) IMPLICAÇÕES DAS MUDANÇAS NA POLÍTICA AMBIENTAL ESTADUAL

5.1) Como avalia as ações desenvolvidas pelo Parque desde a criação até a ampliação?

5.2) Quais mudanças ocorreram desde a ampliação do Parque? Qual é sua efetividade?

5.3) Quais as expectativas acerca da nova política ambiental estadual?

Quadro 6: Questionário aplicado aos membros do conselho do Parque Estadual da Ilha Grande.

No Parque, foram entrevistadas 24 das 38 entidades que compõem seu conselho consultivo, sendo que, as 15 entidades que não foram entrevistadas foram exaustivamente contatadas, no entanto, por uma série de motivos não foi possível entrevistá-las. Isto não comprometeu o resultado desta investigação, pois, as 24 entidades entrevistadas foram as que participaram da maior parte das reuniões realizadas. Esta metodologia possibilitou uma análise ampla do processo de planejamento da unidade e das perspectivas para o funcionamento do conselho da unidade de conservação e atuação de seus conselheiros. As entidades entrevistadas foram as seguintes (Quadro 7):

GOVERNAMENTAIS

1. IEF
2. FEEMA (ARBIG-AGÊNCIA REGIONAL DA BAÍA DA ILHA GRANDE)
3. TURISRIO
4. UERJ
5. SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO URBANO/PMAR
6. SECRETARIA DE PESCA / PMAR
7. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO/PMAR
8. TURISANGRA
9. SAAE
10. UFF
11. UFRRJ

NÃO-GOVERNAMENTAIS

12. AMVDR – DOIS RIOS
13. AMOTAP – PARNAIÓCA
14. CURUPIRA
15. PARCEIROS DA TERRA
16. INSTITUTO ONDULAR
17. SAPÊ
18. LIGA CULTURAL AFRO BRASILEIRA
19. CODIG
20. INSTITUTO BIOATLANTICA
21. AMHIG
22. MOVIMENTO CIDADANIA PELAS ÁGUAS
23. SINDIPETRO/ANGRA
24. AMPLA

Quadro 7: Entidades do conselho consultivo do Parque Estadual da Ilha Grande entrevistadas por esta pesquisa.

Apesar de o Parque Estadual da Ilha Grande ter sido criado em 1971, a inserção da sociedade civil no planejamento ambiental da UC é um processo muito recente, pois, somente em 2005 o seu conselho gestor foi instituído, formado por uma representação muito restrita, que só se reuniu apenas uma vez, mais de um ano depois. Finalmente em 2007, pode se considerar que teve início o processo participativo no PEIG, fomentado pelo Programa de Fortalecimento dos Conselhos de Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro, que consistiu em uma série de ações voltadas para o fortalecimento da gestão participativa das unidades de conservação administradas pelo IEF. Este programa foi gerado a partir de oficinas de diagnóstico rápido participativo realizadas nas unidades de conservação estaduais do Rio de Janeiro, nas quais se buscou identificar a perspectiva de representantes de organizações governamentais e dos principais atores sociais envolvidos com as unidades de conservação.

A primeira UC escolhida para ser implementado este Programa foi o Parque Estadual da Ilha Grande, a partir do Diagnóstico Rápido Participativo realizado na unidade em julho de 2007. Os efeitos deste plano e do diagnóstico fortaleceram a gestão participativa no PEIG, e impulsionaram o IEF a atualizar o Plano de Manejo da UC, elaborado em 1993 pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e pela Fundação Brasileira de Estudos e Pesquisas Ambientais (Pró-natura). Este Plano Diretor encontrava-se muito defasado, portanto, o IEF e a Universidade Estadual do Rio de Janeiro estavam elaborando sua revisão, com previsão de estar concluída em 2009, compreendendo o Plano de manejo da UC e seu zoneamento ambiental.

Devido ao fato da área do PEIG estar justaposta ao território da APA Tamoios e, obviamente, ao município de Angra dos Reis, além do Plano Diretor da UC vigoram sobre o território do Parque: o Plano Diretor da APA Tamoios e o Plano Diretor do município de Angra dos Reis, com seus respectivos zoneamentos ambientais. Isto implicou na necessidade destes instrumentos de ordenamento territorial ser implementados de forma articulada, o que pressupôs uma negociação interinstitucional entre a Prefeitura de Angra dos Reis e o Estado do Rio de Janeiro, através do IEF.

Estes instrumentos foram elaborados no início da década de 90. A APA Tamoios foi criada em 1986, com cerca de 21.400 ha, localizada em parte da porção continental de Angra dos Reis, cobrindo toda Ilha Grande e as demais 91 ilhas que integram o Município de Angra dos Reis. Em 1994 o Governo do Estado do Rio de Janeiro instituiu seu Plano Diretor. Até 2006, a APA era administrada pela Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente (FEEMA) e em 2007 passou para a Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF), quando a unidade passou a contar pela primeira vez com um funcionário designado para sua chefia. A partir de 2007 iniciou-se a revisão de seu Plano Diretor e Zoneamento Ambiental, com previsão de serem finalizados em 2009.

Em relação à esfera municipal, o Plano Diretor de Angra dos Reis e seu zoneamento ambiental foram instituídos através da Lei Municipal nº162 de 1991. Com a promulgação da Lei que instituiu o Estatuto da cidade, a prefeitura deflagrou em 2002 um processo de revisão do Plano Diretor. Em 2006, foi aprovada a primeira parte da Revisão do Plano Diretor de Angra dos Reis: a Lei de Diretrizes Gerais do Plano Diretor. No entanto, a Lei de Uso do Solo e o Zoneamento Ambiental ainda estão sendo discutidos em reuniões abertas à

participação da sociedade e desta forma, apesar da Lei de Diretrizes Gerais do Plano Diretor ter sido aprovada, ela não possui efeito prático enquanto as demais regulamentações não forem instituídas.

Este processo de revisão, além de incluir a sociedade civil organizada, representa uma tentativa de articulação institucional entre a Prefeitura Municipal de Angra dos Reis e os órgãos estaduais, principalmente a Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF-RJ) e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA). Como estes órgãos estaduais apresentam alguns instrumentos de ordenamento territorial que legislam sobre o território do município de Angra dos Reis, esta integração é fundamental para evitar conflitos de atribuições entre órgãos licenciadores municipais e estaduais.

Esta é uma questão muito recorrente nas políticas de áreas protegidas, pois os instrumentos de ordenamento territorial das UCs (chamados de zoneamentos ambientais) estabelecem regras de uso e ocupação do solo que são prerrogativas constitucionais do município. Isso ocorre porque todo território de uma UC se superpõe a outro(s) recorte(s) político administrativo municipal(is), portanto, o zoneamento ambiental instituído pelas UCs cria regras de uso e ocupação do solo que podem entrar em conflito com a Lei de Uso e Ocupação do Solo Municipal. A mediação deste conflito passa pelo diálogo e pela articulação interinstitucional, porque, o interesse que deveria prevalecer não é o da municipalidade, como versa a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade. O que deveria ser focado é o interesse comum. A elaboração de uma lei ou decreto que atribua maior peso a uma das questões (lei de uso do solo municipal ou zoneamento ambiental das UCs) não resolveria o problema, por outro lado, o diálogo entre as partes seria uma estratégia que

permitiria que ambas as políticas fossem consideradas. As leis engessam esta possibilidade de articulação e caso o diálogo ocorresse, significaria um verdadeiro avanço para ambas as políticas.

Neste sentido, o conselho consultivo do PEIG tem um papel relevante a desempenhar nestas revisões. Para isto, seria fundamental que ele fosse capacitado para auxiliar na revisão do Plano de Manejo do PEIG e dos outros instrumentos de ordenamento territorial que influenciarão na UC, principalmente porque um dos maiores conflitos do PEIG tem sido a questão fundiária. Através das entrevistas foi claramente possível perceber que existiam muitos representantes do conselho que não estavam apenas preocupados com o bem difuso, mas também com seus interesses particulares, como foi o caso dos grandes proprietários de terra na Ilha que têm participado das reuniões do conselho: os grupos empresariais Boavista, Safra e Irati Imóveis.

A empresa Boavista pleiteou participar do conselho do PEIG, no entanto, o IEF entendeu que seus interesses já eram representados pela ONG Parceiros da Terra (membro do conselho consultivo), que tem trabalhado junto aos proprietários de terra na Ilha Grande. Apesar de não fazer parte do Conselho, esta pesquisa achou importante entrevistar o representante da empresa Boavista, que mesmo o IEF tendo negado uma cadeira, seu representante participou assiduamente das reuniões. O Boavista e outras entidades de defesa da propriedade privada foram alvo das principais críticas da vertente ambientalista do conselho, que identificava os interesses dos proprietários de terras, em geral, como a principal ameaça ambiental na Ilha Grande.

Os empresários e grandes proprietários de terra participaram das reuniões do conselho, com o motivo nada velado de tentar manter seus imóveis, o que pode ser notado claramente nas discussões travadas nas reuniões do conselho. Apesar de um grupo de empresários ter demonstrado que sabia da importância de se trabalhar em prol da natureza, teve um grupo que queria especular. Chegando ao cúmulo de manifestar que a sua empresa esperava que o conselho gestor pudesse contribuir para a gestão do Parque, buscando “não ser tão socialista demais”, esperando que ele respeitasse não só as entidades ambientalistas, mas também as atividades comerciais e a propriedade privada.

O conselho tem sido um espaço que reúne os vários interesses sobre este ponto. Colocar seus representantes sentados à mesma mesa para discutirem as melhores ações para o Parque tende a ser melhor do que as decisões serem tomadas apenas pela administração pública. O conselho tem trazido uma maior conscientização da comunidade e permitido que os conflitos tenham um espaço de discussão e mediação da questão fundiária, da especulação imobiliária e de outras questões.

Durante 2008, as reuniões no PEIG foram organizadas pela administração do IEF, no entanto, diante dos múltiplos interesses, seria fundamental que fosse criada uma estrutura operacional independente do IEF para organizar as reuniões do conselho gestor e auxiliá-lo em seu papel de mediar estes e outros conflitos. Apesar de ser fundamental criar uma estrutura independente do IEF para organizar as reuniões do conselho, seria preciso que o órgão ambiental garantisse e apoiasse a participação dos representantes,

pois deveria ser papel do IEF fazer o conselho funcionar, propiciando meios para que pudesse contribuir para a gestão ambiental da UC.

Uma estrutura semelhante à secretaria executiva da APA Petrópolis poderia ser implementada no PEIG, o que permitiria que as demandas apontadas nas reuniões do conselho pudessem ser melhor discutidas e viabilizadas, tais como: o fomento das atividades turísticas de baixo impacto (incluindo a comunidade nos ganhos desta atividade), a realização de estudos de capacidade de carga de visitantes para o PEIG, o desenvolvimento de um programa de educação ambiental nas comunidades, dentre outras.

Estas demandas poderiam ser enquadradas em câmaras técnicas específicas. Souza (2008) analisou a atuação do conselho consultivo do Parque, buscando identificar os temas considerados prioritários pela maioria dos conselheiros. A educação ambiental foi considerada um tema prioritário para o conselho por 96% dos entrevistados. Para os conselheiros e para a administração do PEIG, esta parece ser a principal forma de aproximar a população local das atividades do Parque. A importância da realização de estudos e ações visando: a preservação da biodiversidade local, capacidade de carga, reestruturação dos sistemas de saneamento básico das comunidades, zoneamento territorial e a regularização fundiária também obtiveram votações expressivas, dando um indicativo de qual deve ser a agenda discutida no âmbito do conselho nos próximos anos. Interessante notar que o tema relativo ao desenvolvimento turístico, que normalmente ocupou grande espaço na discussão da mídia e na opinião pública, ficou atrás de temas como a desigualdade social, saúde e fortalecimento da identidade cultural.

Seria importante ressaltar a diferença entre as câmaras técnicas da APA Petrópolis e os temas prioritários sugeridos pelos conselheiros para o Parque Estadual da Ilha Grande. Os temas prioritários das unidades de uso sustentável (como as APAs) têm sido temas voltados principalmente para a recuperação ambiental e o planejamento participativo, sendo que a preservação ambiental não tem sido tão focada quanto nas unidades de proteção integral (como os Parques).

Apesar da participação social na Ilha Grande, o nível de conhecimento dos cidadãos acerca dos instrumentos de gestão previstos pela legislação foi muito baixo, o que refletiu o modo como o Estado brasileiro foi formado e como o exercício da cidadania foi negado ao longo da história (Loureiro, 2006), tornando esta missão ainda mais difícil e importante. Portanto, seria fundamental que o conselho gestor que acabou de ser efetivamente implementado na Ilha Grande, realizasse um processo de capacitação de seus conselheiros, não só em relação aos aspectos técnicos, mas também quanto aos aspectos conceituais da democracia e da cidadania.

Portanto, seria necessário que uma estrutura operacional fosse formada o mais rápido possível, no entanto, em certa medida, considerando o fato da própria estrutura do IEF necessitar de muitos investimentos básicos, a implementação de uma secretaria executiva do conselho consultivo do PEIG poderia ser considerado menos importante. Porém, o momento que o Parque atravessava era de forte participação e envolvimento da sociedade civil organizada e caso estas demandas não tenham uma resposta concreta à médio e curto prazos, a sociedade poderia desacreditar na capacidade de transformação do conselho.

Esta possibilidade de a sociedade vir a desacreditar no conselho não seria mera hipótese, pois, em relação a uma das maiores reivindicações da comunidade local que tem sido a sua participação efetiva nas atividades turísticas, dois Programas foram implementados recentemente. O Programa de Promoção do Turismo Inclusivo na Ilha Grande (2003), financiado pelo BNDES e o Programa Unir e Vencer (2005), do SEBRAE. No entanto, tudo indica que eles não tenham trazido resultados concretos para os chamados “nativos”, pois, não conseguiram promover uma redistribuição da renda advinda do turismo, permanecendo concentrada na mão de poucos empresários, que em sua grande maioria são de fora da Ilha (BERNAL, 2007).

A ampliação do PEIG, os investimentos que foram feitos em sua gestão e o fortalecimento do conselho consultivo, fizeram do momento atual uma oportunidade de ouro para reverter o descrédito da população local, para isso, seria fundamental que a população percebesse a importância do Parque em sua vida. O PEIG deveria incluir a sociedade nos ganhos econômicos atraídos pela reestruturação da administração do Parque, revertendo-nos para a comunidade local, através principalmente da prestação de serviços turísticos. A melhor maneira de investir no turismo seria a partir de uma forma descentralizada, gerando renda para a população local, através de pequenos projetos que a beneficiassem e não através do fomento de grandes empreendimentos de turismo ecológico, que poderiam provocar a desterritorialização da população, expulsando-a sem que fosse incluída nos ganhos advindos do turismo

O desafio de conciliar os interesses econômicos com a conservação ambiental na Ilha Grande deveria ser enfrentado através de uma política social

favorável aos nativos e suas famílias, que demonstraram historicamente saber como explorá-la. Dessa forma, seria fundamental que o estado implementasse uma política de fixação do nativo, fazendo com que a renda produzida pelo turismo fosse melhor distribuída entre eles.

Pela primeira vez o IEF começou a reverter esta situação, reformulando a administração do PEIG e contratando cerca de 20 funcionários, o que representou um avanço sem precedentes. Não teria como um Parque funcionar sem estrutura administrativa e de fiscalização, como se observou até hoje, além disso, o contexto institucional tem sido muito oportuno, pois a política ambiental estadual será centralizada em um órgão, o INEA, que unificará o IEF, a FEEMA e a SERLA. No entanto, a linha de gestão dos três órgãos tem sido muito diferente, o que tem gerado conflitos intra-institucionais, portanto seria primordial que o organograma institucional do INEA seja bem estruturado, enxugue a máquina administrativa e desburocratize procedimentos com o objetivo de promover uma eficiência da gestão.

Na escala nacional a política ambiental estava caminhando no sentido inverso, mostrando que não existia um consenso sobre qual a melhor forma de implementar a política ambiental. Independente de qual estratégia aplicar, tanto na centralização quanto na descentralização, o sucesso dependeria em grande medida de uma maior agilidade na aplicação dos recursos, pois, caso contrário, o processo de gestão não avançaria. A questão não é se junta ou separa, mas qual é a agenda que terá maior força, maior peso. Isto tem sido uma decisão de cunho político e não apenas estrutural.

Com a recente divisão do IBAMA e a criação em 2007, do novo órgão ambiental federal, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

(ICMBIO), a política federal de áreas protegidas, que era implementada pelo IBAMA, passou a ser desempenhada pelo ICMBIO. Esta mudança se somou ao quadro de abandono do processo de planejamento participativo da APA Petrópolis, que não se reuniu durante os últimos dois anos. As conseqüências deste fato são incomensuráveis, ameaçando a continuidade desta experiência de democracia ambiental, pois, entre 2000 e 2005, os recursos disponibilizados pelo IBAMA para a gestão da APA permitiram que sua administração fizesse muito menos do que deveria fazer, no entanto, realizou-se muito mais do que teria condições de fazer com os recursos que dispunha. Ou seja, em relação às suas atribuições, o IBAMA na APA Petrópolis fez menos do que deveria, mas realizou muito mais do que conseguiria, tendo em vista, os recursos que foram colocados à sua disposição. Isso se deveu especificamente à gestão participativa que empenhou em projetos 539% a mais do que o IBAMA disponibilizou anualmente nestes seis anos.

Na APA Petrópolis, a parceria entre o MP e o IBAMA possibilitou que a partir de medidas legais, os recursos provenientes de multas por infrações ambientais fossem alocados em projetos ambientais na APA, à critério do seu conselho gestor. Portanto, seria fundamental que as atividades do conselho gestor fossem realizadas de forma mais transparente e democrática. Além disso, em função da quantidade de recursos que o conselho gestor discutiu e aplicou, seria importantíssimo que fosse feita uma fiscalização orçamentária para que as prioridades estabelecidas pelo conselho seguissem o que a UC de fato demanda e não os interesses pessoais e/ou de grupos específicos.

A desmobilização do processo participativo na APA desde 2006 deveu-se a uma série de fatores, no entanto, um dos pontos centrais ocorreu em

2005, quando o Presidente do IBAMA alterou o caráter da APA de deliberativo para consultivo, através de uma Portaria. As implicações desta alteração nevrálgica para a articulação dos diferentes atores e sua devida atuação no conselho gestor da APA Petrópolis praticamente tenderam a inviabilizar a implementação dos recursos provenientes das parcerias estabelecidas com o Ministério Público Estadual e Federal.

Essa alteração comprometeu esta parceria que representava uma alternativa ao baixíssimo volume de recursos repassados pelo IBAMA para a unidade de conservação. Por exemplo, em 2005, de acordo com a tabela 6, o acesso à compensações ambientais e a realização de TAC (Termo de Ajustamento de Conduta) foram responsáveis pelo financiamento de 92% dos projetos executados.

Além disso, a alteração do caráter do conselho representou uma perda de capital social adquirido ao longo do processo democrático de planejamento participativo da APA Petrópolis. A partir de uma classificação da abertura à participação popular desenvolvido por Souza (2004), foi possível dimensionar o grau que representou esta perda. A abertura à participação popular admitiu ser tratado a partir de uma classificação em oito categorias, que representavam desde situações de não participação (como a coerção e a manipulação), passando por estágios de pseudoparticipação (informação, consulta e cooptação) até graus de participação autêntica (parceria, delegação de poder e autogestão) (Figura 2). A classificação que foi proposta por Souza representou uma adaptação da Escada da Participação Cidadã que foi proposta anteriormente por Arnstein em 1969 (ARNSTEIN, 2002). Obviamente, a escada com oito degraus constitui uma simplificação, mas conhecer esta graduação

possibilitou cortar os exageros retóricos e entender tanto a crescente demanda por participação, como a atuação do Estado.



Figura 2: Grau de abertura à participação popular. Fonte: (Souza, 2004)

No caso da APA Petrópolis, uma experiência relevante de parceria (nível/degrau 6), na qual Estado e Sociedade Civil organizada colaboravam, em um ambiente de diálogo, reduziu-se a uma mera experiência de consulta (nível/degrau 4). Isto praticamente destituiu a sociedade civil organizada do poder de decidir sobre as questões ambientais mais importantes para a unidade, pois, enquanto o conselho era deliberativo o MP tinha a possibilidade

legal de passar para um fórum específico de discussão o encaminhamento de um TAC, no entanto, com um conselho consultivo esta iniciativa autonomista, retrocedeu a uma mera experiência de parceria.

Quando o conselho gestor da APA Petrópolis era de caráter deliberativo, a alocação dos recursos provenientes de compensações ambientais e de TACs era discutida pelo conselho gestor que indicava alguma atividade ou projeto do Plano de Ação Anual. Porém, como o conselho passou a ser consultivo, o Ministério Público Federal e Estadual não necessariamente acatariam a decisão do conselho, pois este não teria mais poder de deliberação.

No PEIG ocorria um processo de coerção e/ou manipulação, em que o Estado raramente informava à população de suas medidas e políticas públicas. Com o processo participativo, o diálogo com a sociedade civil organizada e outros órgãos públicos começou a se desenrolar, atingindo o nível 3 (informação). Com a continuidade deste movimento, o conselho do PEIG poderia atingir patamares democráticos mais altos. No entanto, seria fundamental que fossem criadas regras perenes independentes da administração do órgão ambiental e imunes às mudanças de mandatos político-eleitorais.

Conclusões

O Rio de Janeiro apresenta uma diversidade de unidades de conservação municipais, estaduais e federais, porém, a maior parte delas apresenta problemas de continuidade e de viabilização. A partir da análise do processo de planejamento e gestão da APA Petrópolis e do Parque Estadual da Ilha Grande foi possível apreender os principais problemas e avanços da política de áreas protegidas implementada pelo IBAMA (atualmente ICMBIO) e pelo IEF-RJ (futuramente INEA) nas respectivas unidades de conservação.

A experiência de gestão participativa na APA Petrópolis pode contribuir enormemente para o recente processo democrático em curso desde 2008 no Parque Estadual da Ilha Grande. Apesar do processo participativo na APA Petrópolis ter sido interrompido há dois anos, os 9 anos em que ele se desenrolou, com avanços e retrocessos, servem como parâmetro para a experiência que está começando a ser implementada no Parque Estadual da Ilha Grande, desde o início deste ano. Visando sistematizar as informações de cada unidade de conservação estudada, foi elaborado um quadro síntese com as características principais de cada UC (Quadro 8).

CARACTERÍSTICAS DAS DUAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO		
	APA Petrópolis	Parque Estadual da Ilha Grande
Ano de Criação	1982	1971
Área Atual	59.621 ha Decreto 87.561/82	12.072 ha Decreto Estadual 15.273/71
Definição / Alteração de	1992 (delimitação da UC) Decreto 527/92	2007 (de 5.594 ha para 12.072 ha)
Localização	Continental	Insular
Características	Predominantemente Urbana	Rural
População (2007)	306.645 habitantes	5.696 habitantes
Categoria do SNUC	Unidade de Uso Sustentável	Unidade de Proteção Integral
Corrente Filosófica	Conservacionismo	Preservacionismo
Esfera Político-administrativa	Âmbito Federal	Âmbito estadual
Orgão Gestor	ICMBIO (até 2007 IBAMA)	IEF-RJ (a partir de 2009 INEA)
Instituição do Conselho Gestor	1997 (com atuação entre 1997 e 2006)	2005 (com atuação efetiva somente a partir de 2008)
Plano de Manejo	1997	1992
Revisão do Plano de Manejo	2007	Em andamento, com previsão de conclusão em 2009
Zoneamento Ambiental	1992 (revisto em 2007)	1992
Situação Fundiária	Terras públicas e privadas	Irregular (necessita desapropriar algumas áreas)
Metodologia de Avaliação da Gestão Participativa	Avaliação da Frequência de Participantes nas Reuniões do Conselho e Grau de Implementação das Atividades	Acompanhamento das reuniões do Conselho e entrevistas com os membros do Conselho Consultivo
Principais Potencialidades	Recuperação Ambiental e Planejamento Participativo	Educação Ambiental e Turismo Ordenado
Principais Problemas	Desvalorização das APAs frente aos Parques e Reservas	Especulação Imobiliária
Principais Avanços	Parceria com os Ministérios Público Estadual e Federal	Contexto Político-institucional estadual fluminense
Principais Desafios	Ordenamento Territorial	Regularização Fundiária e Preservação da Biodiversidade

Quadro 8: Síntese das principais características da APA Petrópolis e do Parque Estadual da Ilha Grande.

Na APA Petrópolis foi implementada uma estratégia de gestão ambiental que permitiu torná-la independente de seu órgão administrador e formulador da política federal de áreas protegidas, o IBAMA. A parceria entre o Ministério Público e a APA Petrópolis possibilitou que a partir de medidas legais, os recursos provenientes de multas por infrações ambientais fossem alocados em projetos ambientais na APA, à critério do seu conselho gestor. Esta mesma estratégia poderia ser adotada no PEIG, o que iria conferir uma autonomia em relação ao órgão formulador da política de áreas protegidas estadual fluminense, o IEF.

A idéia não seria substituir a estrutura institucional pública existente em cada esfera de governo, mas sim, permitir que a sociedade civil organizada e outros órgãos públicos pudessem participar do processo de planejamento e gestão ambiental da UC, através de um conselho gestor. Apesar disso, seria preciso que o órgão ambiental garantisse e apoiasse a participação dos representantes, pois deveria ser papel do IBAMA e do IEF fazer o conselho funcionar, propiciando meios para que o colegiado pudesse contribuir para a gestão ambiental de cada UC.

A criação de um instrumento democrático de política de áreas protegidas como os conselhos gestores não significaria que o papel do Estado devesse ser menor, pelo contrário, para o colegiado contribuir com o planejamento e a gestão da UC seria fundamental o Estado criar as condições para seu funcionamento, caso contrário, o conselho se esvairia como se perdeu na APA. Neste sentido, o exemplo da esfera estadual no Parque Estadual da Ilha Grande indicou que a iniciativa do Estado em retomar as atividades do conselho consultivo se somava aos anseios de participação da sociedade local

nas questões ambientais da Ilha Grande. Portanto, seria fundamental que o IEF estabelecesse condições mínimas necessárias para o conselho consultivo do Parque atuar. No entanto, tanto o IEF quanto o IBAMA também precisariam saber melhor qual seu papel dentro do planejamento participativo, pois, este conceito ainda deveria ser internalizado tanto pela esfera estadual quanto federal.

Esta seria uma necessidade também da sociedade civil organizada, que não demonstrou estar preparada para desempenhar seu papel nestes mecanismos de participação social, principalmente no que diz respeito à interlocução entre os conselheiros e sua base de representação. Seria fundamental, para o próprio sucesso do modelo participativo, que as entidades transmitissem às suas bases, as principais questões discutidas no âmbito do conselho e que por outro lado, os conselheiros levassem para a esfera do conselho, os anseios, demandas, críticas, sugestões e propostas das entidades que representam. O colegiado só funcionaria bem caso ocorresse este fluxo de mão-dupla. Uma questão problemática dos conselhos é o fato de um representante participar em nome de uma entidade sem ter discutido com sua base preliminarmente, muitas vezes, se posicionando pessoalmente e não representando os interesses de seu grupo.

Este não foi um problema exclusivo do planejamento participativo de unidades de conservação, essa seria uma questão inerente ao próprio modelo de democracia e seus diferentes estágios. Por isso, a existência dos conselhos de UCs tem se apresentado como uma possibilidade da sociedade cobrar por direitos que não se restringiriam à esfera ambiental, usando estes fóruns democráticos para discutir outras questões básicas da sociedade brasileira,

como: educação, saúde, saneamento básico e outras carências fundamentais. Obviamente, isto tem interferido no foco de atuação dos conselhos gestores de unidades de conservação, por isso, mais uma vez, seria indispensável criar uma estrutura independente do Estado (como uma secretaria executiva dos conselhos gestores) para organizar o funcionamento destes conselhos, disciplinar a discussão dos diferentes temas e contribuir com o planejamento e a gestão ambiental das UCs.

Pelo fato das duas UCs serem de categorias de áreas protegidas diferentes, a capacitação dos conselheiros deveria ser particularizada para cada categoria de área protegida. No Parque Estadual da Ilha Grande, por exemplo, através das entrevistas foi claramente possível perceber que existiam muitos representantes do conselho que não estavam apenas preocupados com o bem difuso, mas também com seus interesses particulares, como foi o caso dos grandes proprietários de terra na Ilha Grande. As questões fundiárias e outras demandas poderiam ser enquadradas em câmaras técnicas específicas do PEIG, que apresentaram demandas diferentes das discutidas nas CTs criadas na APA. Nas unidades de proteção integral (UPI), as questões prioritárias têm envolvido discussões sobre preservação ambiental, pesquisa e turismo, enquanto que nas unidades de uso sustentável (UUS), as questões principais seriam participação social, recuperação ambiental e conservação ambiental.

Além das questões abordadas nos conselhos gestores serem específicas para cada UC, as diferenças existentes entre os dois grupos de UCs (UUS e UPI) também deveriam implicar na formulação de diretrizes de planejamento ambiental e de ordenamento territorial específicos para cada uma

delas, por isso, seus Planos de Manejo e Zoneamentos Ambientais deveriam ser individualizados. Primeiramente, seria preciso deixar claro que as diferenças existentes entre os dois grupos de UCs deveriam se traduzir em instrumentos de gestão ambiental e ordenamento territorial especificamente adequados a cada tipo de UC. Principalmente as APAs, dado seu caráter de uso direto, apresentam um grau de complexidade de ordenamento territorial enorme, pois em seus limites, tem-se o desafio de realizar a gestão ambiental, em conjunto com o ordenamento da ocupação rural e urbana. No caso das UCs de uso indireto como os Parques e Reservas, sem dúvida alguma, a complexidade tem sido muito grande, no entanto, seu uso tem se restringido a atividades de preservação ambiental, por isso seu zoneamento se resumiria a zonas de visitação, pesquisa, recuperação e definição de áreas intangíveis para reserva de fauna e flora. O IBAMA produziu em 2005 um Roteiro Metodológico de Planejamento de Parque Nacional, Reserva Biológica e Estação Ecológica, no qual foi definido um escopo mínimo para a elaboração de Planos de Manejo e Zoneamento Ambiental destas UCs. No entanto, como as APAs não apresentavam um roteiro específico, o roteiro de UPI tem servido como base para as APAs, o que tem representado uma adaptação distorcida. Por isso, seria fundamental discutir as características peculiares que o zoneamento ambiental das APAs tem apresentado em relação às UCs de uso restrito e desenvolver instrumentos de planejamento ambiental e ordenamento territorial adequados às APAs.

O problema foi que as APAs têm sido categorias de unidades de conservação de certa forma marginalizadas. Alguns críticos, em geral defensores das unidades de proteção integral, acreditariam que as unidades de

uso sustentável dificilmente atingiriam a finalidade de proteger a natureza. Ao invés de criticar a efetividade da categoria, seria fundamental que fosse discutida a sua regulamentação, de forma a considerar o zoneamento ambiental das APAs, como instrumento de ordenamento territorial fundamental ao planejamento e à gestão ambiental, não só da área protegida em si, mas dos recortes territoriais político-administrativos justapostos. Desta forma, uma sugestão seria propor a incorporação do zoneamento ambiental das APAs, à Lei de Uso do Solo de cada município que ela faz parte, caso o município não disponha de uma Lei específica, o zoneamento ambiental valeria como tal.

Estes críticos se esqueceram que o modelo preservacionista tem sido praticamente inviável na maior parte das áreas pressionadas pelo processo de urbanização crescente que tem sofrido a Mata Atlântica. Na Floresta Amazônica este modelo parece o mais indicado para proteger as espécies de fauna, flora, os recursos naturais e sócio-culturais, pois, a maior parte do território deste Bioma não tem apresentado o mesmo grau de urbanização da Mata Atlântica. Portanto, a política de áreas protegidas deveria ser regionalizada. Porém, a ênfase das políticas públicas de áreas protegidas para todo o país, inclusive para os domínios de Mata Atlântica tem sido a de criação de unidades de conservação de proteção integral, que tem expulsado a sociedade que ocupava estas áreas. No entanto, o Estado brasileiro não dispunha de recursos para a desapropriação, tanto que, grande parte das unidades de proteção integral apresentava situação fundiária irregular, com diversas propriedades privadas em seus territórios, enquanto que segundo a legislação, todas as suas terras deveriam ser de domínio público.

O debate que tem dominado a discussão sobre as estratégias de conservação da biodiversidade ou do patrimônio ambiental do país não tem dado conta das complexas relações entre a constituição de territórios de proteção dos recursos (as mais diversas modalidades de unidades de conservação) e os órgãos gestores ambientais. Os congressos de áreas protegidas no Brasil tem sido um reflexo desta crítica, com uma estrutura que tem deixado claro o peso do preservacionismo ambiental na política de áreas protegidas brasileira, em detrimento de um viés que consideraria o homem e sua capacidade de transformar a natureza.

Com a pressão exercida pela urbanização na Mata Atlântica, este modelo preservacionista tem se encontrado cada vez mais ultrapassado, sendo fundamental que se repensasse “o mito moderno preservacionista da natureza intocada”. As APAs representariam uma possibilidade de política pública de criação de unidades de conservação da natureza, alternativa à visão preservacionista privilegiada e adequada ao contexto urbano em que tem se encontrado a maior parte das áreas protegidas no Bioma.

Estudar estas duas situações foi extremamente oportuno, pois, tanto a política ambiental federal quanto a estadual fluminense encontraram-se num momento de reestruturação institucional. Além dos interesses conflitantes inerentes ao próprio território de cada UC, a reestruturação político-institucional do IBAMA, com a criação do ICMBIO e da política ambiental estadual fluminense, com a criação do INEA, se apresentaria como uma dimensão transversal importante para discutir a gestão de UCs. No entanto, estas novas instituições são muito recentes, o que ainda não permitiu estabelecer um debate mais aprofundado acerca dos principais cenários que se apresentariam

para a política de áreas protegidas diante destas mudanças. Na escala nacional a política ambiental estava caminhando no sentido inverso, o que mostrou que não existia um consenso sobre qual a melhor forma de implementar a política ambiental, o que se refletiria nas diretrizes para a instituição e planejamento das áreas protegidas no país.

Por estes motivos, a APA Petrópolis e o Parque Estadual da Ilha Grande se apresentaram como casos riquíssimos para discutir o planejamento e a gestão ambiental de áreas protegidas. Não importou saber qual foi a situação mais desenvolvida, mas procurar seus avanços e retrocessos, para buscar diretrizes de atuação. As dinâmicas territoriais e a interpretação das práticas de política ambiental não tem sido apenas um foco de investigação empírica, mas também tem atendido a uma demanda crescente de pesquisa nas inúmeras unidades de conservação. Além disso, tem sido necessário desenvolver uma teoria crítica acerca do papel do Estado, das empresas, das ONG's e das consequências de suas interferências nas relações o Estado e os demais atores envolvidos no planejamento e na gestão ambiental das áreas protegidas.

Esse esforço teórico-crítico tem tido implicações diretamente no debate sobre a gestão das unidades de conservação no Brasil. Gerir uma unidade de conservação tem sido um processo de viabilidade e execução muito mais desafiadoras do que normalmente tem se reconhecido. As unidades de conservação – como quaisquer outras bases territoriais ou outros territórios socialmente construídos – apresentaram formas complexas de relações entre grupos sociais, o território e o ambiente, cujas estratégias, se social, dinâmica e

criativamente reelaboradas poderiam acarretar possibilidades de resistência à destruição dos ecossistemas naturais ameaçados.

Referências

ABERS, R. N. Orçamento Participativo: Alguns Pensamentos sobre seu aperfeiçoamento e ampliação. In: VERLE, J. e BRUNET, L. (Org.). **Construindo um Novo Mundo: Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre - Brasil**. Porto Alegre: Guayí, 2002. p. 25-35.

ACSELRAD, H. Cidadania e Meio Ambiente. In: IBASE. **Meio Ambiente e Democracia**. Rio de Janeiro: IBASE, 1992.

ACSELRAD, H. (Org.). **Conflitos sociais e meio ambiente: desafios políticos e conceituais**. Rio de Janeiro: IBASE, 1995.

ANDRADE, J. T. **Gestão Participativa em áreas protegidas no Brasil: Interpretando a APA Petrópolis**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais e Florestais) – Instituto de Florestas, UFRRJ, 2007.

ARNSTEIN, S. R. Uma escala da participação cidadã. In: **Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE**. Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, jan. 2002.

ARRUDA, R. “Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. In: **Ambiente e Sociedade 5**. Campinas: UNICAMP, 1999. p. 79-92.

BECKER, B. K. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I.; GOMES, P. C. e CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1995. p. 165-205.

_____. Amazônia: construindo o conceito e a conservação da biodiversidade na prática. In: GARAY, I. e DIAS, B. F. S. (Org.). **Conservação da biodiversidade em ecossistemas tropicais: avanços conceituais e revisão de novas metodologias de avaliação e monitoramento**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2001. p.92-101.

_____ A (Des)organização Global, o Desenvolvimento Sustentável e a Amazônia. In: BECKER, B. K.; CHRISTOFOLETTI, A. e GEIGER, P. P. (Org.). **Geografia e Meio Ambiente no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2002. p.46-64.

BECKER, B. K. e EGLER, C. A .G. **Detalhamento da metodologia para o zoneamento ecológico-econômico da Amazônia Legal**. Brasília: SAE / MMA / LAGET, 1996. 43p.

BERESFORD, M. e PHILIPS, A. Protected Landscapes – A Conservation Model for the 21st.Century. In: The George Wright Forum. **Landscape Stewardship: New Directions in Conservation of Nature and Culture**. V. 17, n. 1. Michigan, 2000.

BERNAL, A.B. **Um olhar sobre a Ilha Grande-RJ, sua gestão sócioambiental e processos participativos**. Rio de Janeiro, 2007. Monografia (Bacharelado em Oceanografia) – Faculdade de Oceanografia, UERJ, 2007.

BORRINI-FEYERABEND, G. **Manejo participativo de áreas protegidas: adaptando el método al contexto**. **Temas de política social**. Quito: UICN Sur, 1997.

BREDARIOL, C. S. Conflitos Sócio-Ambientais no Brasil: Casos na Cidade do Rio de Janeiro. In: SCOTTO, G. e LIMONCIC, F. (Org.). **Conflitos Sócio-Ambientais no Brasil**. v. II. Rio de Janeiro: IBASE, 1997.

BROWN, J.; MITCHELL, N. Partnerships and Protected Landscapes: New Conservation Strategies that Engage Communities. In: HARMON, D. (Org.). **People, Places, and Parks: Proceedings of the 2005 George Wright Society Conference on Parks, Protected Areas, and Cultural Sites**. Hancock, Michigan: The George Wright Society, 2005. p. 89-98.

CABRAL, N. R. A. J. e SOUZA, M. P. **Área de Proteção Ambiental: Planejamento e Gestão de Paisagens Protegidas**. São Carlos: RiMa, 2002. 154p.

CAPEL, H. **Filosofia y ciencia en la Geografía contemporanea: una introducción a la Geografía**. Barcelona: Ed. Bascanova, 1981. XXXp.

CASTRO, F.; SIQUEIRA, A. D. e BRONDIZIO, E. S. et al. Use and misuse of the concepts of tradition and property rights in the conservation of natural resources in the atlantic forest (Brazil). In: **Ambiente e Sociedade**. v. IX, 2006. ISSN: 1414-753X.

COELHO, M. C. N. Impactos Ambientais em Áreas Urbanas: Teorias, Conceitos e Métodos de Pesquisa. In: GUERRA, A. J. e CUNHA, S. B. (Org.). **Impactos Ambientais Urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 2001. p. 19-45.

COELHO, M. C. N.; CUNHA, L. H. e MONTEIRO, M. A. **Unidades de Conservação: Populações, Recursos e Territórios. Abordagens da Geografia e da Ecologia Política**. 2008 (No prelo).

COLLARES, J. E. R.; BRAGANÇA, P. C. O. Metodologia do zoneamento da APA Petrópolis. IN: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, III, 2002, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, 2002.

CORRÊA, R. L. Espaço, um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. e CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1995. p. 15-47.

CORTE, D. A. A. **Planejamento e Gestão de APAs – Enfoque Institucional**. Brasília: Ed. IBAMA/MMA, 1997. (Série Meio Ambiente em Debate n.15.).

COSTA, G. V. L. **A população do Aventureiro e a Reserva Biológica da Praia do Sul: Conflitos e disputas sob tutela ambiental**. Rio de Janeiro, 2004. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Museu Nacional, UFRJ, 2004.

CUNHA, L. H. **Manejo comunitário de recursos Naturais na Amazônia: arranjos institucionais e mediação externa**. Belém, 2002. Tese (Doutorado em desenvolvimento sustentável do trópico úmido) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), UFPA, 2002.

CUNHA, L. H. e COELHO, M. N. C. Política e Gestão Ambiental. In: CUNHA, S. B. GUERRA, A. J. T. **A questão Ambiental. Diferentes Abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p.43-79.

D'ARAUJO, M. C. **Capital Social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2003.

DELEUZE, G. e GUATTARI, F. **Mille Plateaux. Capitalisme et Schizophrénie.** Paris, Les Editions de Minuit, 1980.

DIEGUES, A. C. S. **O mito moderno da natureza intocada.** São Paulo: HUCITEC, 1994.

DIEGUES, A. C. S. **The myth of untamed nature in the Brazilian rainforest.** São Paulo: NUPAUB-Universidade de São Paulo, 1998.

DOUROJEANNI, M. J. e PÁDUA, M. T. J. **Biodiversidade: a hora decisiva.** Curitiba: Ed. UFPR, 2001. 308p.

FARIA, I. F. Ecoturismo: etnodesenvolvimento e inclusão social no Amazonas. In: **Revista de Turismo e Patrimônio Cultural.** v.3, n. 1., 2005. p.63-77.

FREY, K. **Gestão Ambiental: Um desafio interdisciplinar.** Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2005.

FUKUYAMA, F. **Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade.** Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1996.

GALINDO-LEAL, C. e CÂMARA, I. G. Status do hotspot Mata Atlântica: uma síntese. In: GALINDO-LEAL, C. e CÂMARA, I. G. (Org.). **Mata Atlântica: biodiversidade, ameaças e perspectivas.** Belo Horizonte: Fundação SOS Mata Atlântica / Conservação Internacional, 2005. p. 3-11.

GAMA, S. V. G.; PINHEIRO, T. S. A. D. e ROCHA, I. C. A identificação de impactos ambientais decorrentes da atividade turística em unidades de conservação: os atuais conflitos de gestão na Ilha Grande - Angra dos Reis (RJ). In: Encontro Nacional de Turismo com Base Local (ENTBL), X, 2007, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: Editora da Universidade, 2007.

GONÇALVES, C. W. **Os (Des)caminhos do Meio Ambiente.** São Paulo: Contexto, 2002.

HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. e CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1995. p. 165-205.

_____ **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HOCKINGS, M.; STOLTON, S. e DUDLEY, N. **Evaluating Effectiveness: A Framework for Assessing the Management of Protected Areas.** Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN, 2000.

HOLDGATE, M. **The Green Web: A Union for World Conservation.** London: IUCN, 1999. 308p.

IBAMA **Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Proteção Ambiental.** Brasília: Ed. IBAMA, IBAMA/DIREC, 2001. 240p.

IUCN. **The protected landscape approach: linking nature, culture and community.** Gland, Switzerland: IUCN/World Commission on Protected Areas, 2005.

IUCN **Directrices para las Categorías de Manejo de Áreas Protegidas.** Gland, Switzerland and Cambridge, UK: UICN/CNAP, 1994.

LAYRARGUES, P. P. A função social do ecoturismo. In: **Boletim Técnico do SENAC.** v. 30, n. 1, Rio de Janeiro, 2004. p. 39-45.

LOUREIRO, C. F. B. *et al.* **Gestão participativa em Unidades de Conservação.** Rio de Janeiro: Ibase - Instituto TerrAzul: Parque Nacional da Tijuca, 2006. 28p.

MAÇAIRA, L. P. **Planejamento territorial e gestão ambiental na APA Petrópolis.** Rio de Janeiro, 2006. Monografia (MBA em Gestão e Controle Ambiental) – UGF. 2006.

MARETTI, C. C. Comentários sobre a Situação das Unidades de Conservação no Brasil. In: **Florestas e Unidades de Conservação. Revista de Direitos Difusos.** v. 1, n. 5, 2001. p. 633-674.

McNEELY, J. Afterword – people and protected areas. Patterns in prosperity. In KEMF, E. **The law of the mother.** San Francisco: Sierra Club Book, 1993.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. In: **AMBIENTE e SOCIEDADE.** v. 9, n. 1, 2006. p. 41-64.

MEDEIROS, R.; ANDRADE, J. T.; STEIN, F. F. G.; Da proposta à ação: construção da gestão participativa na APA Petrópolis a partir das propostas do conselho gestor. In: III Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social, 2007, Teresópolis. **Áreas Protegidas e Inclusão Social: Tendências e Perspectivas**. Rio de Janeiro, 2007. v. 3. p. 125-127.

MORAES, A. C. R. **Meio ambiente e ciências humanas**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

MORAES, M. B. R. **Áreas Protegidas como Instrumento de Planejamento e Gestão**. São Paulo, 2000. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2000.

OLLAGNON, H. Estratégia Patrimonial para a gestão dos recursos e meios naturais. Enfoque integrado da gestão do meio rural. In: VIEIRA, P. F. e WEBER, J. (Org.). **Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 1990.

PÁDUA, M. T. J. e COIMBRA FILHO, A. F.C. **Os Parques Nacionais no Brasil**. São Paulo: José Olympio, 1979.

PAGANI, Y. V. O Processo de Gestão Ambiental Participativa e Voluntária na APA Petrópolis: Estratégia para o Desenvolvimento Sustentável. In: GUAPYAÇU, S. M. S (Org.). **Gerenciamento de Áreas de Proteção Ambiental no Brasil**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2003.

PAGANI, Y. V. e MAÇAIRA, L. P. A experiência da gestão participativa na Área de Proteção Ambiental (APA) Petrópolis: a 1ª área protegida da categoria (V) da IUCN criada no Brasil. In: Congreso Latino Americano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas, II, 2007, Bariloche. **Libro de Resúmenes...** Bariloche: UICN, 2007.

PEARCE, D. W. e TURNER, R. K. **Economics of Natural and the Environment**. London: Johns Hopkins Press ,2001. 258p.

PIRES do RIO, G. A. e GALVÃO, M. C. C. Gestão ambiental: apontamentos para uma reflexão. In: **Anuário do Instituto de Geociências/UFRJ.**, v. 19, Rio de Janeiro, 1996. p. 35-44.

PHILIPS, A. **Management Guidelines for IUCN Category V Protected Landscapes/Seascapes**. Gland, Switzerland and Cambridge, UK: IUCN /WCPA, 2002. 122p.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: A experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999. 257p.

PUTNAM, R. **Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

RAFFESTIN, C., Repères pour une théorie de la territorialité humaine. In: Dupuy, G. (Dir). **Réseaux Territoriaux**. Caen, Paradigme, 1988.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo, Ática, 1993.

RIBEIRO, A. C. T. Pequena Reflexão sobre Categorias da Teoria Crítica do Espaço: Território Usado, Território Praticado. In: SOUZA, M. A. **Território Brasileiro**. Campinas: Edições Territoriais, 2003

SACK, R. D. **Human territoriality: its theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, R. F. **Planejamento ambiental: teoria e prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004. 184p.

SANTOS, M. **Metamorfose do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SATHLER, E. B. **Conselhos de unidades de conservação: entre o consultivismo e o deliberismo na gestão participativa de áreas naturais protegidas**. Niterói, 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Direito) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, UFF, 2005.

SKOCPOL, T. e FIORINA, M. P. (Org.). **Civic Engagement in America Democracy**. Nova York: The Brooking Institution Press, 1999.

SILVA, M. L. B.; CARVALHÊDO, S. P. e Lessa, C. M. Área de Proteção Ambiental do Pratigi: uma experiência inovadora de parcerias. In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 3, 2002, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, 2002. p. 251-258.

SOUZA, H. N. **Uma análise do processo de gestão participativa em Unidades de Conservação – O estudo de caso da Ilha Grande, RJ.** Rio de Janeiro, 2008. Monografia (Bacharelado em Oceanografia) – Faculdade de Oceanografia, UERJ, 2008.

SOUZA, M. L. Espaços da participação popular: algumas observações acerca da territorialidade do orçamento participativo em cidades brasileiras. In: **Cidades**, v. 1, n. 1, 2004. p. 97-116.