

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
CENTRO DE CIÊNCIAS MATEMÁTICAS E DA NATUREZA – CCMN
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS – IGEO
PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA – PPGG

PAULA AZEVEDO DA SILVA

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO: a
gestão do Parque Nacional da Tijuca

Rio de Janeiro

2014

Paula Azevedo da Silva

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO: a
gestão do Parque Nacional da Tijuca

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Geografia.

Orientador: Rafael Winter Ribeiro

Rio de Janeiro

Março de 2014

Paula Azevedo da Silva

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO CONTEXTO FEDERATIVO BRASILEIRO: A
GESTÃO DO PARQUE NACIONAL DA TIJUCA

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Organização e Gestão do Território.

Prof. Dr. Rafael Winter Ribeiro (Orientador)

Prof^a. Dr^a. Iná Elias de Castro (PPGG/UFRJ)

Prof. Dr. Augusto César Pinheiro da Silva (PosGeo/PUC-Rio)

FICHA CATALOGRÁFICA

Silva, Paula Azevedo da.

S582u

Unidades de Conservação no Contexto Federativo Brasileiro: a gestão do Parque Nacional da Tijuca / Paula Azevedo da Silva. - Rio de Janeiro, 2014.

xii, 92 f.

Orientador: Rafael Winter Ribeiro

Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Instituto de Geociências - IGEO, Programa de Pós-Graduação em Geografia - PPGG, Rio de Janeiro, 2014.

1. Unidades de Conservação. 2. Federalismo.
3. Parque Nacional da Tijuca - dissertações.

I. Ribeiro, Rafael Winter (Orient.). II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Geociências. III. Unidades de Conservação no Contexto Federativo Brasileiro: a gestão do Parque Nacional da Tijuca.

*À minha família.
Com todo amor dessa e de outras vidas.*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer primeiramente a minha família, meu alicerce que me mantém forte na caminhada pessoal e profissional. Aos amigos e familiares que aceitaram com paciência a minha ausência em diversas comemorações e sempre me receberam de braços abertos quando pude estar presente.

Agradeço aos funcionários do departamento de Geografia pelo suporte. Aos professores da Pós-Graduação pelas contribuições diretas a esta pesquisa e também por toda troca de conhecimento e vivência importantíssimos para o desenvolvimento deste trabalho, mas principalmente para a minha vida acadêmica. Não posso deixar de agradecer a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro a esta pesquisa.

Agradeço a todos os integrantes do Grupo de Estudos e Pesquisa Sobre Política e Território (GEOPPOL) pelo trabalho em equipe, por sempre se dispuserem a me ajudar, pela convivência e pelas lembranças que me fazem realmente acreditar que o “GEOPPOL é lugar de gente feliz!”. Mariana, Tatiana, Jardel, Adriano, Guilherme, Alan, Beatriz, Débora, Ludmila, Pablo, Pedro, Caio, Félix, Eduardo, Vitor, Rubens, Dirceu, Marcelo e Daniel, MUITO OBRIGADA!

Um agradecimento muito especial a Prof^a. Dr^a Iná Elias de Castro por todo o apoio e dedicação, pelo incentivo a pesquisa, pelas broncas e pelos ensinamentos. Também preciso agradecer ao Prof. Dr. Augusto César Pinheiro da Silva pela generosidade de compartilhar seus conhecimentos de grande valia para essa pesquisa.

Por fim e não menos importante, Prof. Dr. Rafael Winter Ribeiro, mais que meu orientador, se tornou um grande amigo. É exemplo de como ser um profissional ético e competente, tanto em suas atividades como professor quanto como pesquisador e geógrafo. Agradeço a dedicação, atenção, os puxões de orelha sempre necessários para me trazer de volta ao foco da pesquisa, pela paciência com os meus ataques de pânico e inércia. Agradeço imensamente por me ensinar além dos livros. Obrigada por acreditar nessa pesquisa e por não desistir de mim (ainda!).

*The World is round, and the place which may seem like the end may
also be the beginning.*

(Ivy Baker Priest)

RESUMO

SILVA, Paula Azevedo da. **Unidades de Conservação no Contexto Federativo Brasileiro: a gestão do Parque Nacional da Tijuca**. Rio de Janeiro, 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

A dissertação faz uma análise da atuação das esferas de governo, assim como das instituições inseridas no Parque Nacional da Tijuca (PNT), com o propósito de explicitar a relação existente entre a forma de organização do sistema federativo brasileiro e as possíveis dificuldades de cooperação entre as instituições. Busca problematizar como a criação e gestão de unidades de conservação reflete a gestão da cidade, sofrendo influência de suas dinâmicas e processos, mas também influenciando no ordenamento territorial da mesma. Por meio de uma perspectiva do institucionalismo apresenta a trajetória das políticas ambientais no Brasil contemplando as diversas fases institucionais das políticas federais, do estado e da cidade do Rio de Janeiro. Tem como principais resultados da análise das Reuniões do Conselho Consultivo do parque, em que as dificuldades de coordenação ocasionam em perda de serviços para o parque, principalmente no que se refere à falta de manutenção, limpeza e segurança. Conclui que as unidades de conservação são espaços inseridos no contexto urbano e que, mesmo diante das dificuldades de gestão - desde a sua criação até a administração – são essenciais para a qualidade de vida da cidade e de seus habitantes. Em especial, o Parque Nacional da Tijuca presta serviços ambientais indispensáveis para a manutenção do bem-estar tanto de seus visitantes, quanto dos moradores da cidade. Sendo uma área de grande visitação o parque ainda possui grande representatividade econômica para a mesma. Por fim, apresenta algumas considerações a respeito da análise institucional do PNT, que poderia ter sido mais bem problematizada se houvesse contato com os gestores e as demais agências presentes no parque.

Palavras-Chaves: Sistema Federativo Brasileiro; Unidades de Conservação; Ordenamento Territorial, Institucionalismo; Parque Nacional da Tijuca (PNT).

ABSTRACT

SILVA, Paula Azevedo da. **Unidades de Conservação no Contexto Federativo Brasileiro: a gestão do Parque Nacional da Tijuca.** Rio de Janeiro, 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

The dissertation is an analysis of the action of the spheres government, as well as the institutions included in the Tijuca National Park, with the purpose of clarifying the relation between the form of organization of the federative system Brazilian and the possible difficulties of cooperation among the institutions. Search how the creation and management of conservation units reflects the management of the city, influenced their dynamics and process, but also influencing the territorial management of the same. Through of a perspective of institutionalism introduce the trajectory of environmental politics in Brazil contemplating the various phases of institutional politics federal, state and city of Rio de Janeiro. The most important results of the analysis of the Meetings of the Advisory Council of the park coordination difficulties cause in loss of services to the park, especially with regard to the lack of maintenance, cleaning and security. It is concluded that the conservation units are spaces inserted in the urban context and that, even in the face of difficulties of management - from the time of its creation until the administration - are essential to the quality of life of the city and its inhabitants. In particular, the Tijuca National Park provides environmental services essential to the maintenance of the well-being of both your visitors and the residents of the city. Being an area of large visiting the park also has a great economic representativeness for the same. Finally, it presents some considerations regarding the institutional analysis of TNP, which could have been better speculated if there was contact with managers and other agencies present in the park.

Keywords: Federative System Brazilian; Conservation Units; Territorial Management; Institutionalism; Tijuca National Park.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS:

Figura 1	Centro de Visitantes	_____	p.52
Figura 2	Capela Mayrink	_____	p.52
Figura 3	Cascatinha Taunay	_____	p.52
Figura 4	Espaço de Convivência/ Recanto	_____	p.52
Figura 5	Vista Chinesa	_____	p.54
Figura 6	Cristo Redento/ Corcovado	_____	p.54
Figura 7	Vista Panorâmica da cidade do Rio de Janeiro	_____	p.54
Figura 8	Pedra da Gávea	_____	p.55
Figura 9	Pedra Bonita	_____	p.55

MAPAS:

Mapa 1	Parque Nacional da Tijuca: seus limites, trilhas e pontos mais visitados	_____	p. 50
Mapa 2	Setor A do PNT	_____	p.51
Mapa 3	Setor B do PNT	_____	p.53
Mapa 4	Setor C do PNT	_____	p.55
Mapa 5	Setor D do PNT	_____	p.56

ORGANOGRAMAS:

Organograma 1	Estrutura de Gestão do PNT	_____	p.59
Organograma 2	Estrutura do Conselho Consultivo do PNT (CCPNT)	_____	p.69

QUADROS:

Quadro 1	Público Visitante do PNT de 2000 a 2014	_____	p.10
Quadro 2	Principais Legislações Brasileiras Para o Meio Ambiente	_____	p.29
Quadro 3	Mudanças Institucionais em Órgãos Responsáveis Por Áreas Protegidas de nível federal	_____	p.32

Quadro 4	Mudanças Institucionais dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente do Rio de Janeiro	_____	p.33
Quadro 5	Tipologias de Unidades de Conservação e Seus Principais Objetivos	_____	p.37
Quadro 6	Áreas de Proteção Ambiental na Cidade do Rio de Janeiro	_____	p.42
Quadro 7	Divisão das Zonas Internas do PNT e Suas Características	_____	p.49
Quadro 8	Gestão Compartilhada do PNT	_____	p.58
Quadro 9	Rede de Proteção do PNT: Instituições e Categorias de Proteção	_____	p.63
Quadro 10	Instituições Atuantes na Administração e no Funcionamento do PNT	_____	p.65
Quadro 11	Valor Econômico Direto e Indireto Associado à Preservação Ambiental	_____	p.75

TABELAS:

Tabela 1	Tabela Consolidada das Unidades de Conservação no Brasil	_____	p.34
-----------------	--	-------	------

GRÁFICO:

Gráfico 1	Total de Unidades de Conservação no Brasil	_____	p.36
------------------	--	-------	------

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações./
- ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica.
- AGUIPERJ - Associação de Guias, Instrutores e Profissionais de Escalada do Estado do Rio de Janeiro.
- AMORIO - Associação dos Amigos dos Monumentos e Obras de Arte do Município do Rio de Janeiro.
- APARU - Áreas de Proteção Ambiental de Recuperação Urbana.
- AVLRJ - Associação de Voo Livre do Rio de Janeiro.
- CEDAE - Companhia Estadual de Águas e Esgotos.
- CBMERJ - Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro.
- CCPNT – Conselho Consultivo do Parque Nacional da Tijuca.
- COMLURB - Companhia Municipal de Limpeza Urbana.
- CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente.
- EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo.
- FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional.
- FEEMA - Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente.
- FEMERJ- Federação de Montanhismo do Estado do Rio de Janeiro.
- IBAMA- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
- IBASE- Instituto Brasileiro de Análises e Estudos Socioeconômicos.
- IBDF- Instituto Brasileiro para o Desenvolvimento Florestal.
- ICMBio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.
- INEA – Instituto Estadual do Ambiente.
- INEPAC- Instituto Estadual do Patrimônio Cultural.
- IPHAN- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional.
- IPP – Instituto Pereira Passos.
- MIR-ISER- Movimento Inter-Religioso.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente.
- OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.
- RIOTUR- Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro.
- PDCRJ- Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro.
- PMPNT – Plano de Manejo do Parque Nacional da Tijuca.
- PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente.

PNT – Parque Nacional da Tijuca.

SMAC - Secretaria de Meio Ambiente do Rio de Janeiro.

SMO – Secretaria Municipal de Obras.

SNUC- Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

SERLA- Superintendência Estadual de Rios e Lagoas.

UC – Unidade de Conservação.

UERJ - Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

UNIRIO – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	p.1
Aporte Teórico e Metodológico	p.11
Operacionalização	p.14
1.FEDERALISMO E MEIO AMBIENTE	p.17
1.1. Federalismo: uma introdução	p.18
1.1.1. Federalismo Brasileiro e Sua Organização	p.20
1.2. Federalismo e a Questão Ambiental	p.23
2. POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO AMBIENTE	P.25
2.1. Políticas Públicas e Instituições	p.25
2.2 Trajetória das Políticas Públicas Ambientais no Brasil	p.27
2.3. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)	p.34
3. ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	P.40
4. O PARQUE NACIONAL DA TIJUCA	p.48
4.1. Características Gerais	p.48
4.1.1. Setor A: Floresta da Tijuca	p.51
4.1.2. Setor B: Corcovado - Sumaré- Gávea Pequena	p.52
4.1.3. Setor C: Pedra Bonita - Pedra da Gávea	p.52
4.1.4. Setor D: Covanca- Pretos Forros	p.55
4.2. Gestão do PNT	p.56
4.3. Sobreposição de Proteções do PNT	p.60
4.4. O Conselho Consultivo do PNT (CCPNT)	p.66
5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS	P.71
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	P.78

INTRODUÇÃO

O crescimento das cidades na contemporaneidade reflete a importância da temática do meio ambiente na discussão a respeito do espaço urbano e seu desenvolvimento buscando não só a preservação de áreas naturais, mas também a garantia de qualidade de vida dos habitantes. Áreas de preservação ambiental são espaços de uso diferenciado do restante do espaço urbano e fazem parte do interesse de diversos grupos sociais para finalidades múltiplas. Por isso, áreas protegidas, particularmente em contextos urbanos, merecem atenção especial do poder estatal, uma vez que estes locais também estão sujeitos à pressão e problemas de diversas origens.

Sendo o Estado agente regulador da sociedade tem a responsabilidade de controlar os conflitos, ao mesmo tempo em que deve garantir os direitos individuais e coletivos. Nesse contexto, o Estado assume a responsabilidade de criar normas de ação social e fiscalizar o cumprimento das mesmas. No que se refere ao meio ambiente, o poder público fica incumbido de criar e administrar as áreas protegidas, incluindo a sociedade atuante desse processo, conforme o artigo 225 da Carta Constitucional de 1988. Tendo em vista esse panorama, a gestão ambiental é “compreendida por um conjunto de instrumentos que visam monitorar as ações humanas sobre o ambiente natural, levando em conta as ações do Estado e de todos os agentes que interferem no meio ambiente” (THEODORO, 2005. p. 48).

A ação governamental se relaciona diretamente com a maneira como o Estado se organiza. Devido a uma gama de interesses associados a escalas territoriais diversificadas, o sistema de governo brasileiro evoluiu de uma maneira ímpar formando uma estrutura administrativa complexa, que, muitas vezes é apontada como um problema para a capacidade de coordenação entre os entes federativos.

É essa complexidade do sistema federativo brasileiro que se torna um elemento crucial desta pesquisa, mais evidenciada no âmbito da gestão ambiental. Isso, não somente pela visibilidade estabelecida ao tema, mas devido aos interesses múltiplos inseridos em área de proteção ambiental e pelas grandes pressões sofridas por esses espaços.

Assim, tem-se como objetivo identificar a relação entre o Federalismo e a proteção do meio ambiente analisando suas possíveis compatibilidades e discrepâncias. Para tanto, tem-se como marco territorial e objeto de pesquisa o Parque Nacional da Tijuca (PNT), situado na cidade do Rio de Janeiro.

É importante destacar que se entende como proteção ambiental nesta pesquisa todas as políticas, métodos e procedimentos que visem a proteção de espécies, habitats e ecossistemas à longo prazo (SNUC, 2000).

O PNT se apresenta como objeto de pesquisa porque seu espaço é formado por áreas descontínuas, que ao longo do tempo, receberam atenção por parte do poder público de maneira diferenciada. Possui uma interposição de proteções federais, estaduais e municipais, tanto nas esferas de proteção ambiental, quanto cultural, o que o torna um espaço complexo. De acordo com o Plano de Manejo do PNT (ICMBio, 2008) e Fernandez (2011) a administração e gestão da área compreendida inicialmente pela Floresta da Tijuca, e posteriormente, do Parque Nacional do Rio de Janeiro¹ (1961) e em seguida do Parque Nacional da Tijuca² (1967) esteve sobre corresponsabilidade de diferentes esferas de governo.

A Floresta da Tijuca era administrada pelo Serviço de Águas e Esgoto do Ministério da Educação e da Saúde em 1941, entretanto, em dezembro do mesmo ano passou a ser administrada pelo Serviço Florestal do Ministério da Agricultura. Em 1944, a administração da Floresta passou para a Prefeitura do Distrito Federal sob coordenação do Serviço de Águas e Esgotos (ICMBIO, 2008; FERNANDEZ, 2011). Assim, pode-se afirmar que mesmo sua administração sendo de responsabilidade do governo federal, sua conservação e manutenção eram de responsabilidade da prefeitura. “Compartilhada administrativamente como um bem nacional e municipal, a Floresta da Tijuca teve sua imagem fortemente vinculada, no plano das representações, aos feitos nacionais e à identidade carioca” (FERNANDEZ, 2011, p.145).

Desde a formação do Parque Nacional, a gestão do PNT esteve sujeita a diversos órgãos governamentais federais: Ministério da Agricultura, de 1961 a 1972; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), em 1972 a 1989; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), desde sua criação em 1989 até 2007; e atualmente pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). No âmbito federal, além da proteção de caráter natural, destaca-se também o tombamento de toda área do parque, em 1966, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)³. Tal fato evidencia que mesmo no nível federal há uma sobreposição de valores e instituições de preservação.

¹ Decreto nº 50.923 de 06/06/1961. Cria o Parque Nacional do Rio de Janeiro no Estado da Guanabara.

² Decreto nº 60.183 de 08/02/1967. Altera o nome do Parque Nacional do Rio de Janeiro, criado pelo decreto nº 50.923 de 06/06/1961, para Parque Nacional da Tijuca, com as dimensões e demais características no presente decreto.

³ Notificação nº 987 de 16/12/1966.

Também estão presentes no espaço do PNT proteções das demais esferas de governo. No tocante ao nível estadual, o guia de bens tombados do Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC)⁴ apresenta como tombamentos de áreas naturais por esse órgão: o Sistema Orográfico Serra do Mar/Mata Atlântica⁵, que engloba 38 municípios do estado do Rio de Janeiro, sendo de grande importância histórica, pois abriga os principais sítios primários do estado; e o tombamento do Morro Dois Irmãos⁶ que foi tombado devido às ameaças de grandes empreendimentos no local. Além disso, é importante destacar o tombamento da Caixa Velha da Tijuca⁷, que corresponde a uma construção do século XIX, com área total de 17.215 m², e que servia para a captação de água, com estrutura de açudes, caixas d'água e casa dos funcionários, que até hoje estão ocupadas e configura-se como um dos problemas de regularização fundiária do parque (MAGALHÃES; INEPAC, 2010).

Em relação à esfera municipal a Área de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana (APARU) do Alto da Boa Vista, tem cerca de 70% de sua área incluída e sobreposta ao perímetro do parque. A APARU da Boa Vista⁸ é tutelada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC) e funciona com regime de um conselho gestor que possui órgãos de esfera federal, estadual e municipal, além de outros atores de interesse na área.

O PNT também se encontra integrado a outras redes de proteção como a da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA) reconhecida pela UNESCO desde 1991. Esta reserva compreende 15 dos 17 estados brasileiros dentro do bioma da Mata Atlântica. A RBMA é gerida por comitês constituídos por instituições governamentais e não governamentais através de um comitê estadual criado pelo decreto 26.057 de 14.03.2000. Ainda, o PNT está incluído, desde 2010, no Mosaico Carioca, uma parceria entre os governos federal, estadual e municipal e suas agências, no qual o PNT e o Parque Estadual da Pedra Branca estão interligados (FRAGELLI & PEIXOTO, 2008).

Desde 2012, o PNT está incluído no sítio do Rio Patrimônio Mundial tendo todo o seu perímetro e zona de amortecimento correspondendo a área delimitada de proteção. O PNT faz parte do comitê gestor e também atua na elaboração do plano de gestão de todo o sítio do

⁴O banco de dados do portal do INEPAC apresenta informações sobre os bens tombados pelo governo estadual do Rio de Janeiro no que se refere ao nome, descrição do bem, localização, tipo de tombamento, processo e sua localização. No caso da área que compreende os limites do PNT, os bens tombados são de caráter provisório, porém, estão em fase de negociação para se tornar tombamentos permanentes. Mesmo assim, estes se estabelecem como um marco na malha de proteção do parque, pois seus agentes também são atuantes no PNT.

⁵ Processo nº E-18/000.172/91 – Tombamento Provisório: 06/03/91.

⁶ Processo nº E -18/000.835/94 – Tombamento Provisório: 22/09/94.

⁷ Processo nº E – 18/001.542/98 – Tombamento Provisório: 09/12/98.

⁸ Projeto de Lei nº 1307/2003. Regulamenta a criação da Área de Proteção e Recuperação Urbana (APARU) do Alto da Boa Vista.

patrimônio. É importante destacar que o Rio como Patrimônio Mundial mobiliza a atuação de diversas instituições como o IPHAN, o ICMBio, o Governo do Estado do Rio de Janeiro e a Prefeitura do Rio de Janeiro⁹ evidenciando a presença de várias instituições e a importância da correlação entre elas.

Além dos agentes governamentais ligados diretamente a sua gestão, o PNT conta com a presença de vários atores ligados às esferas de governo cujas ações influenciam de maneira direta na sua administração e funcionamento. Alguns desses atores possuem relação conflitante com o parque, pois, suas atividades não condizem com os objetivos de preservação em Unidades de Conservação (UCs). Entretanto, por se tratar de serviços importantes para a sociedade continuam em exercício. É o caso da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), uma companhia concessionária que possui vínculo com o governo estadual. Segundo publicação do IBASE sobre a gestão de recursos hídricos do PNT, a captação de água também é feita de forma irregular pelas comunidades ao redor do parque – população de baixa renda e também em condomínios de classe média e alta - no qual, não há informações precisas a respeito do volume de água retirado (IBASE, 2006). Já a CEDAE capta água dos principais mananciais do PNT para abastecimento do próprio parque e também de residências próximas. Alguns de seus pontos de captação se encontram em marcos arquitetônicos e ambientais principais do PNT como, por exemplo, a Cascatinha Taunay e a Represa Mayrink (ICMBio, 2008; IBASE, 2006). A captação de água se configura como atividade conflitante, uma vez que, de acordo com o artigo 47 da lei 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), assim como o decreto nº 4.340/2002 que o regulamenta, é exigida uma compensação ambiental.

Art. 47. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica. (BRASIL: SNUC, 2000;2002).

Segundo o Plano de Manejo do PNT (PMPNT), a construção de mecanismos que visam esta compensação ambiental existe, mas ainda não estão em execução. Outro ator importante que também exerce atividade conflitante no parque é a Agência Nacional de Telecomunicações (ANAEL) agência federal reguladora e responsável pelas autorizações de

⁹ As informações disponíveis em:

<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarDetalheConteudo.do?id=16727&sigla=Noticia&retorno=detalheNoticia>. Acesso em junho de 2013.

uso das torres de transmissão presentes no morro do Sumaré. De acordo com o Plano de Manejo, os serviços de rádio e comunicação se instalaram em UCs federais desde 1960 com as devidas autorizações do órgão responsável pela gestão dessas áreas, o IBDF. Entretanto, as mais de 300 empresas que se utilizam das torres de transmissão do Sumaré (ICMBio, 2008) não solicitam mais autorizações dos órgãos ambientais se valendo apenas das concessões da ANAEL (PEIXOTO; SOUZA; GAYARD; et al; 2001). Outra função exercida no parque corresponde às redes de transmissão de energia elétrica, que ficam a cargo da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e estão presentes em todos os setores do parque. O PMPNT prevê criação de mecanismos que ajustem a compensação ambiental dessas atividades, porém não há como retirar essas torres do PNT, se configurando como um impacto permanente.

Existem diversas instituições públicas e privadas ligadas a diferentes esferas de governo, e exercendo atividades importantes no PNT que merecem ser destacadas, já que também influenciam na sua gestão. Realizam, principalmente, atividades para o funcionamento do parque, como por exemplo: limpeza; segurança; manutenção de equipamentos do PNT; controle de incêndios; pesquisa para preservação da biodiversidade; ecoturismo; e educação ambiental, dentre outras ações.

Diante desse panorama inicial pode-se afirmar que o PNT é um espaço complexo, de múltiplas institucionalidades, e com a coexistência de diversas agências governamentais e atores não governamentais coordenando ações distintas em seu perímetro. Nem sempre essa coexistência ocorre de maneira harmoniosa, devido a diferentes percepções e ideias do que e como preservar. É dessa forma que o PNT se apresenta como espaço de conflitos e objeto de análise ao estudo da organização da administração governamental brasileira.

Em função dessa problemática, uma série de questões com relação à estrutura de gestão do parque, as diferentes instâncias de preservação e a organização do federalismo no Brasil podem ser colocadas.

Assim, a questão principal que orienta este trabalho é: **Como a organização do sistema federativo brasileiro repercute na gestão das Unidades de Conservação?** A maneira como o sistema governamental se estrutura, influencia não somente no escopo legislativo voltado ao meio ambiente, mas principalmente, na ordenação das suas instituições. Ao longo dos anos, o país passou por processos de centralização e descentralização de poder

político, o que deixou como herança diversos momentos de desarticulação entre as instituições. Desarticulação que ocorre entre de órgãos de competências de mesma escala territorial promovendo uma segmentação de caráter horizontal, ou a falta de comunicação entre as esferas de governo gerando, assim, uma segmentação de caráter vertical. Diante disso, apresentam-se como questões secundárias neste trabalho:

a) Como a estrutura federativa brasileira influencia na gestão do Parque Nacional da Tijuca (PNT)?

O que se tem como suposição é que o Poder Público possui uma ação diferenciada dos demais atores presentes no PNT, já que este é gestor, mediador de conflitos e de interesses diversos, em que o parque está sujeito. Por conta disso, a maneira como os agentes governamentais se apropriam deste território, também é distinta, modelando esse espaço de forma peculiar.

Acredita-se, portanto, que a maneira como as competências federativas são distribuídas influencia em como as esferas de governo atuam em uma mesma unidade de conservação. Logo, o Parque Nacional da Tijuca torna-se um “microcosmo” de observação das mediações do sistema federativo brasileiro no PNT, visto que é no campo da gestão ambiental que as dificuldades e falhas desse sistema ficam evidentes devido à necessidade de cooperação de diversas instituições do governo e, também da sociedade. Assim, faz-se necessário questionar:

b) Tendo em vista a sobreposição institucional presente na malha de proteção do PNT, quem são os atores governamentais e qual é o grau de articulação entre as suas ações? Até que ponto suas competências são conflitantes ou complementares?

Compreender o funcionamento das redes de interesses que influenciam na gestão e na coordenação entre os entes federados dentro do parque implica em pensar como essa gestão é organizada. Para isso, é necessário saber quem são os principais atores envolvidos em sua gestão, quais os seus interesses e sua atuação no parque. Com o intuito de identificar esses atores e suas intenções no PNT, as reuniões do Conselho Consultivo são um instrumento de

observação e contato com agentes de diversas instituições governamentais e não governamentais, nas três escalas de poder cabendo, também, indagar:

c) O Conselho Consultivo do PNT é o aparato institucional em que esses conflitos se manifestam e se resolvem? Como isso ocorre?

Os conselhos consultivos são instrumentos que visam assegurar a gestão descentralizada e coordenada de UCs. Segundo Silva (2013), os conselhos consultivos são espaços em que ocorrem deliberações, e questões de cunho social, político, cultural e ambiental competentes a uma determinada UC entram em pauta. Ainda segundo a autora, são instrumentos participativos e espaços em que “as complexidades locais aparecem e a sociedade tem voz ativa e participativa” (SILVA, 2013, p.8). Fazem parte dos conselhos consultivos em UCs membros da sociedade civil e instituições governamentais da esfera federal, estadual e municipal. Os conselhos consultivos são criados pelo SNUC, segundo a lei 9.985/2000 e decreto 4.340/ 2002 que o regulamenta, tendo sua composição em UCs de proteção integral – tal como Parques Nacionais – a seguinte forma:

Art. 29. Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade. (BRASIL, 2000; 2002).

Vale ressaltar que ficou estabelecido a existência de conselhos consultivos em todas as UCs em caráter obrigatório em até cinco anos após a regulamentação do SNUC (BRASIL, 2000; 2002). Nesse contexto, o conselho consultivo do PNT (CCPNT) foi criado em 2002¹⁰ objetivando além de se enquadrar nos requisitos impostos pela lei do SNUC ser um instrumento de construção de um modelo de gestão mais participativo em áreas protegidas. Mais de 10 anos desde sua criação, o CCPNT contou com a participação de entidades do poder público das três esferas de governos, além de instituições privadas. Se tornou um espaço que envolve “a discussão e a negociação dos problemas e conflitos socioambientais, a expressão plural das diversas racionalidades, e os interesses dos diversos atores sociais envolvidos no plano de manejo do PNT.” (MMA, 2004 apud FRAGELLI, 2007; p. 102), este,

¹⁰ Portaria nº. 98, de 06 de agosto de 2002.

mais do que tudo, deve ser observado como espaço mobilizador de atores, interesses e conflitos. Portanto, para esta pesquisa, o CCPNT é um instrumento de análise bastante rico para entender a relação entre os agentes governamentais.

A escolha do PNT como estudo de caso considera as particularidades de sua gestão, na qual é observada a atuação das três esferas de governo, tornando-o um objeto de análise emblemático do federalismo brasileiro. Ademais, o PNT está sujeito a uma sobreposição de instâncias de proteção, tanto ambientais quanto culturais, municipal, estadual e federal, o que o torna um laboratório por excelência para estudo das questões associadas ao federalismo brasileiro e unidades de conservação.

No Brasil do início do século XX, as políticas de preservação da natureza foram predominantemente relacionadas a criação de áreas protegidas, principalmente sobre a perspectiva de preservar os recursos naturais para o uso imediato e futuro. Entretanto, no que diz respeito à constituição de um suporte institucional e político, estes só se consolidaram em uma política nacional ambiental nos anos posteriores. Uma característica primordial da criação de áreas protegidas no país é que o Estado sempre foi o dirigente da gestão e implementação dessas áreas. Mesmo com a participação da sociedade civil organizada – tornando-se um processo mais democrático – é o Estado que detém as réguas de como essa participação ocorrerá, por meio de normas e regulamentos específicos. (CASTRO Jr.; COUTINHO; FREITAS, 2009).

Quanto às estratégias de preservação depois de anos de grandes devastações, em um país de dimensões continentais como o Brasil, a biodiversidade passa a ser um elemento central da conservação vista sobretudo pelo valor que possa a ela estar agregado. Nesse caso, a criação de parques pelo poder público é entendida não somente como produção de um território com novas lógicas institucionais (COELHO; CUNHA; MONTEIRO, 2009), mas também como a proteção de valores agregados aos espaços e seus recursos, que incluem a conservação da biodiversidade para gerações futuras (VALLEJO, 2009). Sobre esse panorama, a criação de áreas protegidas no país seguiu uma lógica diferenciada daquela exercida nos Estados Unidos, o pioneiro em criação de espaços para a conservação da natureza e acesso ao público tendo como marco a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872.

Desse modo, enquanto os parques americanos buscavam proteger as paisagens de um impacto futuro, os parques brasileiros buscaram proteger áreas de interesse ambiental de impactos imediatos, de conflitos já existentes. Os parques brasileiros e outras unidades de conservação já nasceram, em sua maioria, em meio a importantes conflitos territoriais e de acesso a recursos, sendo sua gestão bastante dificultada e particularizada. (CASTRO Jr.; COUTINHO; FREITAS, 2009, p.39).

A criação de unidades de conservação sobrepõe outros territórios de comunidades indígenas, de populações tradicionais, e até mesmo territórios urbanos/municipais (COELHO; CUNHA; MONTEIRO, 2009). Particularmente, em áreas de proteção ambiental situadas em núcleos urbanos observa-se a importância da intervenção estatal, uma vez que estes locais também estão sujeitos à pressão imobiliária e à pressão urbana. A dimensão local representa a escala real de ação estatal, visto que, “grande parte dos conflitos ocorre na escala local, pois é aí que se dá a materialização das relações sócio - espaciais e o exercício do poder, a partir dos fluxos de material e informação e das ações de coerção e de ordenamento territorial.” (CASTRO JR.; COUTINHO; FREITAS, 2009, p. 57). Além disso, os diversos extratos sociais inseridos na cidade configuram uma gama de grupos que possuem interesses e demandas diferenciadas e, que cabe ao poder público - sendo o agente regulador da sociedade – a responsabilidade de controlar os conflitos, ao mesmo tempo em que deve garantir os direitos individuais e coletivos.

Nesse contexto, o município do Rio de Janeiro possui uma configuração espacial particular, resultante de processo de origem física, econômica, política, social e cultural, ao longo da história de sua ocupação. Associado a isso, o processo extensivo da expansão urbana vem causando estrangulamentos nos seus remanescentes naturais (ABREU, 1987; FUSK, 2001), que evidencia a maior atenção dada a suas áreas de proteção ultimamente.

Dessa forma, o objetivo desta pesquisa é analisar a atuação das esferas de governo, assim como das instituições inseridas no PNT, com o propósito de explicitar a relação existente entre a forma de organização do sistema federativo brasileiro e as possíveis dificuldades de cooperação entre as instituições. Pretende-se problematizar como a criação e gestão de unidades de conservação refletem a gestão da cidade sofrendo influência de suas dinâmicas e processos, mas também influenciando no ordenamento territorial da mesma.

O PNT se destaca nessa conjuntura, pois, como já destacado anteriormente, este possui importância não somente ambiental, mas também histórica, econômica, social e cultural para a cidade do Rio de Janeiro. Ainda, por ser reconhecido como Reserva da Biosfera, também tem grande representatividade internacional. Mesmo sendo o menor parque do Brasil, correspondendo a apenas 0,003% do território nacional e tendo pouco mais de 3.500 ha, o PNT se consolida como um dos maiores parques urbanos do mundo (ICMBio, 2008). Outro fator de destaque é que seus limites se encontram totalmente dentro da área urbana da cidade

e, diante disso, como bem observam Abreu (1987) e Fusk (2001), insere-se em um contexto de crescente expansão urbana, sobretudo, nessas últimas três décadas.

Dados do Plano Turismo em Parque Nacionais criado por iniciativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Instituto Chico Mendes de Conservação de Biodiversidade (ICMBio), do Ministério de Turismo e do Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) mostram que até 2007 o PNT era o segundo parque nacional mais visitado do Brasil – sendo o Parque Nacional do Iguaçu (PR) o mais visitado.

Outros dados mostram que o PNT se tornou o parque mais visitado. Em 02 de Junho de 2011, em entrevista ao jornal O Globo¹¹, o chefe substituto do PNT Henrique Zaluar enuncia sobre o crescimento da visitação no parque devido aos grandes eventos que ocorrerão na cidade, e os principais impactos que esse crescimento causaria no PNT. O entrevistado atentou para a necessidade de melhorias na infraestrutura para que o parque consiga suportar esse novo aporte de visitante. Referindo sobre a grande visitação ao parque, a coluna do Jornalista Ancelmo Góes, também do jornal O Globo¹², de 21 de março de 2013, apresenta que o PNT ultrapassou a marca dos mais de 2,5 milhões de visitantes em 2012.

Já em reportagem no site do ICMBio, do dia 16 de janeiro de 2014¹³, o PNT apresenta crescimento de visitação batendo recorde e alcançando o posto de parque mais visitado do país, com mais de 2,9 milhões de visitantes em 2013. Esse aumento deveu-se ao evento da Jornada Mundial da Juventude (JMJ) que acarretou na passagem de quase 12 mil pessoas todos os dias ao parque, no mês de julho. Com os grandes eventos que irão acontecer na cidade como a Copa do Mundo em 2014, e as Olimpíadas de Verão, em 2016 estima-se que esta visitação seja ainda maior. A seguir estão dispostos os números de visitantes do parque.

Quadro 1: Público Visitante do PNT de 2000 a 2007

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2012	2013
622.038	635.498	497.808	584.192	1.103.631	1.069.066	1.100.000	885.367	2.500.000	2.900.000

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Plano de Turismo em Parque Nacionais (MMA; ICMBIO; EMBRATUR, 2008), Jornal O Globo (2013) e ICMBio (2014)¹⁴

¹¹ A entrevista referida está disponível na íntegra no endereço eletrônico: <http://parnatijuca.blogspot.com.br/2011/06/visitacao-e-arrecadacao-no-pnt.html>. Acessado em Junho de 2013. No folheto impresso, foi publicada no dia 02 de Junho de 2011, no caderno de economia do jornal O Globo.

¹² A reportagem está disponível em: <http://oglobo.globo.com/rio/ancelmo/posts/2013/03/21/parque-da-tijuca-rompe-marca-de-2-5-milhoes-de-visitantes-490682.asp>. Acessada em Junho de 2013.

¹³ Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/20-geral/4589-tijuca-bate-novo-recorde-de-visitacao.html>. Acesso em janeiro de 2014.

¹⁴ Os dados do Ministério do Turismo referentes a visitação no parque encontram-se defasados e tendo disponível para consulta apenas até o ano de 2008.

Esse crescente procura ao PNT reforça a ideia de o parque se configurar como um espaço sujeito a uma dinâmica única, e para a manutenção do parque é patente a necessidade de uma gestão capacitada a compatibilizar os interesses dos visitantes e os objetivos de proteção dessa UC.

Aporte Teórico e Metodológico:

A política ambiental brasileira deve ser observada sob o contexto histórico e político no qual foi estruturada. De fato, ela se desenvolveu inicialmente por intermédio internacional, se adequando, assim, aos modelos e exigências estrangeiras. Desse modo, como enfatiza Theodoro e Barros (2011) a política ambiental no Brasil apresenta-se como uma “colcha de retalhos”. A falta de sistematização do aparato legislativo e, principalmente, administrativo dificulta transformar a teoria em prática. Isso significa dizer que, os dispositivos legais formulados em prol do meio ambiente não se constituem, muitas vezes, em uma atitude efetiva de execução e cumprimento das leis de maneira adequada.

No que se refere às áreas de proteção ambiental, essa desarticulação se torna um agravante. Mesmo sendo considerada como política de proteção de espaços patrimoniais mais eficiente, a criação de Unidades de Conservação, especificamente de Parque Nacionais, como aponta Leuzinger (2009) *apud* Braga e Macial (2011), esbarra com diversos obstáculos a sua efetivação. Dentre os mais graves encontra-se a falta de coordenação entre os órgãos responsáveis pela sua tutela.

Muito desse caráter desordenado deve-se ao próprio arranjo institucional brasileiro, que ao longo dos anos experimentou momentos de desarticulação e até embates. Sendo assim, visando compreender esse contexto, faz-se necessário buscar contribuições de estudos realizados que envolvam a problemática ambiental e sua relação com o sistema político brasileiro; além, é claro, de sua dimensão espacial. Por isso, é importante destacar o Federalismo e a dimensão territorial de suas implicações no meio ambiente.

Assim, é importante analisar como o Federalismo se instituiu no país, ressaltando que esse sistema de governo implica na maneira como o Estado e suas escalas territoriais se articulam. Além disso, deve ser salientada sua inserção em um contexto socioeconômico e cultural, que influencia a leitura do Estado sobre o meio ambiente, assim como, que critérios são considerados para a criação, gestão e manutenção de áreas protegidas. Em resumo, isso significa inferir que, a maneira como o sistema federativo se constitui no Brasil tem influência

sobre quais valores e significados são atribuídos ao meio ambiente. Por consequência, como esses valores são repassados para a sociedade, e também, da sociedade para o Estado, que não fica isento de sua influência.

A discussão em torno do conceito de Unidades de Conservação passa pela análise do surgimento dessa modalidade de proteção ambiental, considerando leis e normativas legais, mas também, referências que debatem suas características. Anterior à criação das Unidades de Conservação, os Parques Nacionais, que após a criação e regulamentação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL: LEI 9.985/2000; DECRETO 4.340/2002), se tornaram uma categoria particular de UCs, são considerados como a política de proteção de áreas ambientais mais antiga instituída no país (Drummond, 1997; Dourojeanni 2002; e Bernardo, 2007). As tipologias referentes aos Parques Nacionais são idealizadas pelo governo, portanto, pode-se dizer que os parques são uma categoria governamental, isto é, pensada e executada pelo Estado. Assim, existe uma relação direta entre as concepções específicas de meio ambiente do Estado, que vão sendo modificados ao longo da história, e o manejo e o controle desse território.

A criação de áreas de proteção ambiental representa uma estratégia de controle territorial, estabelecendo limite espacial, que serão traduzidos em uma dinâmica de uso e ocupação específicos. Desse modo, as UCs são entendidas como manifestação da territorialidade dos agentes governamentais. Observa-se ainda, a importância de tratar do ordenamento territorial dessas áreas e como estas influenciam o ordenamento da cidade. A discussão desse conceito é importante, pois, os Parques Nacionais se configuram como um espaço delimitado, que reflete uma “arena” de conflitos e, com forte presença de instrumentos de controle e poder de diversos agentes.

No tocante à história das instituições governamentais, Magdaleno (2001) concorda com Bobbio (1986:1995) quando este afirma que a centralização e a descentralização são tendências dos aparelhos administrativos existindo momentos de alternância entre elas, ou seja, existe uma troca de momentos centralizados e descentralizados. Assim, a descentralização é caracterizada quando os órgãos centrais possuem poder mínimo, e a centralização, por sua vez, quando o poder local é reduzido ao “mínimo indispensável” (BOBBIO, 1986:1995, p.331). Ambos os processos devem ser encarados como binômios e não como contrapontos, pois, coexistem nos sistemas políticos e administrativos, sendo inerentes ao Federalismo (MAGDALENO, 2001). Essa balança da centralização/descentralização se configura um problema quando interfere na organização das instituições refletindo, então, em problemas de coordenação.

Segundo Dallari (1986) *apud* Magdaleno (2001) o federalismo é constituído por uma aliança indissociável de estados baseados em princípios como: a Constituição; autonomia dos estados-membros e o pacto federativo. Em linhas gerais, trata-se de um modelo, uma forma de organização do governo. Abrucio & Franzese (2008) apresentam que o Federalismo tem o objetivo de “compatibilizar o princípio de autonomia com a interdependência das partes; resultando numa divisão de funções e poderes entre os níveis de governo” (ABRUCIO & FRANZESE, 2008, p. 62). Abrucio; Franzese & Sano (2010) destacam que centralização e a descentralização são vertentes de estudo sobre o Federalismo em diversos campos de pesquisa. Porém, ressaltam que a coordenação governamental é uma linha das questões federativas, que se relaciona com esse processo de centralização e descentralização, mas merece destaque de estudos mais direcionados as suas causas. Isso porque, o maior ou menor grau de coordenação entre as instituições não necessariamente está relacionado a um Estado centralizado ou descentralizado. Nesse caso, é eminente a necessidade de caracterizar o que é cooperação governamental.

De acordo com Abrucio; Franzese & Sano (2010) a coordenação é um aspecto essencial a Federação, pois, visa à garantia de autonomia e interdependência dos estados – membros. Essa situação de interdependência se torna complexa, uma vez que, é recorrente a presença de mais de um nível governamental em um território. Para Pierson (1995) *apud* Abrucio; Franzese e Sano (2010) a busca pela coordenação entre os níveis de governo envolve “(...) mais do que um simples cabo de guerra, [uma vez que] as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação”. (PIERSON, 1995 *apud* ABRUCIO; FRANZESE & SANO, 2010). Assim, a coordenação é entendida como um misto de práticas competitivas – que englobam a constante negociação, barganha entre os entes federativos no processo decisório, principalmente, no que se refere à distribuição e utilização de recursos públicos – e cooperativas relacionadas à ação conjunta e parceria nas políticas públicas.

Associado a essa questão, Abrucio (2005) complementa que a cooperação muitas vezes é confundida com a verticalização; “resultando mais em subordinação do que em parcerias” (ABRUCIO, 2005, p. 44). O autor ainda acrescenta à ideia de coordenação que esta pode ser realizada através de regras que obriguem aos atores a partilha de tarefas e decisões. Políticas ambientais - como o Sistema Nacional de Conservação - são um exemplo dessa lógica, já que exigem a participação de representantes de todas as esferas de governo e da sociedade civil na gestão dos espaços protegidos.

Em suma, a coordenação federativa é intrínseca a própria existência do Federalismo, e a sua maior eficiência depende do equilíbrio entre a participação democrática e o compartilhamento de funções governamentais em suas instituições (ABRUCIO & FRANZESE, 2008). No desenvolvimento das tarefas administrativas, Weber (1967:1974) apresenta que quanto maior o Estado, maior é a sua burocracia, isto é, maior é o seu conjunto de leis, normas e regulamentos. No entanto, a burocratização não vai ter um resultado único. Assim sendo, a maneira como esse aparato burocrático é usado pelo Estado que acarreta em resultados específicos (WEBER, 1967:1974). Por isso, mesmo os Estados construindo uma burocracia forte é a maneira como as instituições dispõem da organização que irá gerar resultados expressos territorialmente pelas políticas públicas.

Portanto, as instituições e a forma com que estas se organizam influenciam no grau de coordenação que, por sua vez, induz no modo de “organização territorial do Estado”, como é entendido o sistema federativo por Abrucio; Franzese & Sano (2010). No caso de áreas de proteção ambiental esta organização tem um caráter específico, devido a vários aspectos como, a existência de vários atores governamentais agindo direta e indiretamente nestes espaços. Isso configura a necessidade destas instituições agirem coordenadamente. Com o propósito de entender como isso funciona de maneira prática, as relações institucionais no Parque Nacional da Tijuca (PNT) se tornam objeto de análise dessa pesquisa.

Operacionalização:

De acordo com Pezzato (2011) “a seleção de uma metodologia de pesquisa implica na escolha do caminho de investigação: o ‘como’ proceder nas análises e interpretações e com ‘que’ instrumental técnico trabalhar” (PEZZATO, 2011, p.212). Lüdke & André (1986) e Pezzato (2011) caracterizam a pesquisa quantitativa como um processo indutivo que possui diversas técnicas de coleta de dados, como a análise documental; a observação; e os relatos orais.

Segundo esses autores uma análise documental considera que um documento é caracterizado como um material escrito que seja utilizado como fonte de dados e informação para o estudo e/ou caracterização do comportamento humano (LÜDKE & ANDRÉ, 1986, e PEZZATO, 2011). Nesse caso, além das bibliografias – livros, artigos, relatórios técnicos e demais trabalhos acadêmicos – sobre Federalismo Brasileiro; Unidades de Conservação e o Parque Nacional da Tijuca (PNT) são usados nesta pesquisa a legislação competente a parque

nacionais, principalmente o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000; 2002) e todos os decretos que criam e incidem determinações sobre o PNT. Além disso, é utilizado como fonte o Plano de Manejo do Parque Nacional da Tijuca (ICMBio, 2008) que abarca várias informações sobre o PNT como objetivos de proteção; histórico de ocupação da área e criação do parque; localização e delimitação; fauna e flora e; o principal elemento a ser avaliado, as atividades no PNT e seus atores.

Outros documentos analisados importantes são as Atas de Reuniões dos Conselhos consultivos¹⁵. Ata é um documento que deveria apresentar de maneira clara e objetiva os apontamentos, deliberações e decisões de uma reunião. Por ter intuito de apresentar as reuniões de maneira resumida, embora se constitua como um documento válido para esta pesquisa, sua análise não é suficiente para avaliar os objetivos, interesses e o posicionamento dos atores presentes no PNT.

Complementando a metodologia de pesquisa, a observação é descrita pelos referidos autores como uma pesquisa etnográfica. A etnografia surge como uma tradição de investigação do campo da Antropologia que, ao longo do tempo, vem se apresentando como uma ferramenta técnica e metodológica para a interpretação e análise de áreas como políticas públicas sociais, educação, de saúde e, também, ambientais. Para Lüdke & André (1986) e Pezzato (2011), a pesquisa etnográfica abrange os processos de descrição; reconstrução de diálogos; descrição de lugares, atividades e eventos; além do registro do comportamento do observador. Dessa forma, mesmo as atas das reuniões sendo um documento analisado, o acompanhamento das reuniões do Conselho Consultivo do PNT (CCPNT) é um instrumento que complementa as informações deste documento. As reuniões do CCPNT são abertas ao público tendo como membros fixos a chefia do parque, que é presidente do CCPNT¹⁶, e membros da sociedade civil de instituições públicas das esferas de governo. É importante acompanhar as reuniões, pois muitas opiniões sobre determinados aspectos não são descritas nas atas por não se tratar de ser um conteúdo essencial ao que deve compor uma ata, mas por outro lado, são essenciais para entender alguns aspectos desta pesquisa, desse modo, sendo possível obter um panorama inicial desses atores.

Dessa forma, esta pesquisa está dividida em 5 capítulos. No capítulo 1 intitulado *Federalismo e Meio Ambiente* faz uma discussão a respeito do Federalismo apresentando

¹⁵ As atas das reuniões do Conselho Consultivo do PNT estão disponíveis no site do parque desde 2010. No entanto, ainda não foi possível aferir se estão de todas as reuniões realizadas neste período. Cabe, também visitar a biblioteca do PNT para saber quais outras atas estariam disponíveis.

¹⁶ De acordo com o Artigo 29 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL: Lei 9.985,2000; Decreto: 4.340, 2002) a presidência dos Conselhos Consultivos de Unidades de Conservação fica a cargo da chefia do parque.

conceitos e definições de grande importância para o entendimento das relações expostas entre os processos de centralização e descentralização eminentes ao próprio federalismo, mas que, no federalismo brasileiro gera uma dinâmica particular. Associa a organização do sistema federativo brasileiro com a temática ambiental, e como as dificuldades de coexistência de esferas de governo e instituições exercem influência na gestão ambiental.

O capítulo 2 – *Políticas Públicas e Meio Ambiente* - trata das políticas públicas de meio ambiente no Brasil sob a perspectiva do institucionalismo, um modelo de análise da ciência política que visa compreender o funcionamento do Estado, e que avalia a relação entre os arranjos institucionais e o conteúdo das políticas públicas. Este capítulo também apresenta a trajetória das políticas ambientais no Brasil contemplando as diversas fases institucionais das políticas federais, do estado e da cidade do Rio de Janeiro. Como política de maior avanço para a criação e gestão de espaços protegidos, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação ganha destaque nesta seção sendo discutidas suas características, assim como pontos positivos e negativos de sua regulamentação até os dias atuais.

O capítulo 3 com título *Áreas de Proteção Ambiental na Cidade do Rio de Janeiro* disserta sobre as principais características da criação e gestão dos espaços protegidos na cidade. Expõe a relação entre a proteção ambiental e o ordenamento territorial no município do Rio de Janeiro, que possui vários espaços protegidos em sobreposição.

O capítulo 4 – *O Parque Nacional da Tijuca* – descreve o objeto de estudo, assim como suas principais características, como localização, os setores em que o parque está dividido, e histórico de ocupação da área. Nesse capítulo a gestão do PNT, as instituições atuantes no parque, e a articulação entre elas ganha destaque na problematização da coexistência de múltiplos órgãos presentes em um mesmo espaço, e com objetivos distintos. O Conselho Consultivo do PNT (CCPNT) também é discutido nessa seção sob o panorama de como este influi na gestão do parque.

O quinto e último capítulo *Discussão dos Resultados: o CCPNT como instrumento de análise* relata os principais resultados do acompanhamento das reuniões do CCPNT e discute as relações institucionais presentes no parque e como isso transfere para a gestão do parque, e por consequência reflete a gestão ambiental e urbana da cidade.

1. FEDERALISMO E MEIO AMBIENTE:

Pensar a forma como a gestão do Parque da Tijuca está constituída - com seus desafios - faz parte de uma reflexão sobre o próprio modelo federativo brasileiro e constitui um ótimo estudo para se analisar as consequências dessa estrutura, com relação à gestão ambiental de maneira específica, mas também com relação à própria gestão do território, de maneira geral.

A respeito da temática ambiental, diversos estudos de Fusk (2001); Dourojeanni (2002); Ferreira (2003); Medeiros, Irving & Garay (2004); Bernardo (2007) e Vieira (2009) apontam a estreita relação entre gestão do meio ambiente e a organização do sistema federativo brasileiro. Portanto, considera-se como ponto de partida a necessidade de evidenciar esta relação, principalmente, no que se refere à ligação entre política e território, visto que as políticas e ações estatais afetam diretamente a organização territorial (CASTRO, 2005).

Para Souza (1997), o federalismo no Brasil pode ser distinguido em três fases. A primeira, entre 1889 até 1934, caracteriza-se pela dualidade de poder entre a união e os estados-membros. Na segunda fase que caracteriza o federalismo nacional, que se estenderia de 1934 a 1967, na qual se tem uma centralização do poder na esfera federal. Somente na terceira fase, a partir da Constituição de 1988 que as demais escalas de governo conquistaram sua autonomia e maior equidade com a escala federal.

É nesse contexto de centralização e descentralização do governo brasileiro, que surgem os problemas e as limitações na coordenação entre os entes federativos, como corroboram Souza (1997); Castro (1997); Abrucio (2005); Abrucio & Franzese (2008); Vieira (2009); e Abrucio; Franzese & Sano (2010). Com relação às questões ambientais, é a partir da Constituição de 1988 que estas recebem maior destaque, não somente pela nova concepção de meio ambiente, que passa a ser observado como bem público (BRASIL, 1988; FUSK, 2001; FERREIRA, 2003), mas também pela real necessidade da elaboração de políticas públicas que provocassem mudanças radicais na estrutura de governo (VIEIRA, 2009), com o propósito de amenizar a falta de coordenação.

A descoordenação entre as esferas aparece de maneira grave no âmbito ambiental, visto que suas questões devem ser analisadas de maneira multiescalar (NEVES, 2006 apud, VIEIRA, 2009), pois estas áreas também apresentam impactos originados de escalas diversas, necessitando a atuação das esferas de poder em escalas territoriais distintas (CASTRO, 1997).

Para Weaver e Rockman (1993) apud Vieira (2009), os impasses na gestão são ainda mais sintomáticos quando:

Os Estados Federativos tornam mais difíceis os problemas de coordenação de suas instituições e dos objetivos das políticas porque tendem a conformar uma sobreposição de competências, além da competição entre níveis de governo e, em alguns casos, da disputa entre instituições do próprio governo. (WEAVER e ROCKMAN 1993, apud VIEIRA, 2009, p. 52).

Dessa forma, a falta de coordenação de ordem vertical, ou seja, escala federal, estadual e municipal e; de ordem horizontal, entre órgãos competentes de uma mesma escala, é melhor observada em escala local. Por isso, o Sítio estabelecido para o Rio Patrimônio Mundial se apresenta como um objeto de estudo privilegiado para esta análise. Com a presença de diversos órgãos de atuação multiescalar, inclusive de representação internacional, potencializa essa avaliação.

A cidade do Rio de Janeiro possui um espaço patrimonial de grande relevância e diversificado com tutelas de diferentes esferas governamentais distribuída por seu território, que é constituído por um extrato social também diversificado. A proteção das suas reservas naturais aumentou significativamente após a década de 1970, com o intuito de diminuir os efeitos da expansão desordenada da população e do crescimento desenfreado do mercado imobiliário (ABREU, 1987; FUSK, 2001). A cidade, ao longo dos anos, sofreu com a pressão da expansão urbana, o que acarretou na devastação de boa parte do bioma da Mata Atlântica. O processo intensivo de favelização vem causando um estrangulamento nos remanescentes ambientais. Por conta disso, o Parque Nacional da Tijuca se torna o marco territorial deste estudo, pois, enfrenta problemas de gestão de seu espaço, tendo em vista a complexidade existente neste território.

A organização das ações governamentais é ligada ao sistema de governo pelo qual uma nação se desenvolve. O federalismo se apresenta como um sistema bastante complexo e a federação brasileira possui características muito particulares que influenciaram diretamente o desenvolvimento das políticas ambientais. A construção desse sistema político é desenvolvida neste segmento.

1.1. Federalismo: uma introdução

Antes de entrar no mérito das questões referentes ao Federalismo brasileiro, se faz necessário caracterizar, de modo geral esse sistema de governo. O Federalismo surge a partir

do processo de independência dos Estados Unidos, em 1776. O sistema federalista é dinâmico, ou seja, está sujeito a diversas situações que fazem algumas federações se tornarem Estados unificados ou ocorre à desintegração de seus Estados-membros. Por conta disso, não existe um Federalismo único, visto que cada Estado desenvolve modelos adequados a sua realidade e conjunturas históricas e políticas próprias. Segundo Bobbio (1986:1995):

O princípio constitucional no qual se baseia o Estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que ao Governo federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que têm competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados os demais poderes. (BOBBIO, 1986:1995; p. 481).

Já Trigal e Pozo acrescentam que o Federalismo é “una idea política que presupone el valor de la diversidad en sí misma y plantea qué tipo de organización es conveniente para promoverla e mantenerla¹⁷.” (TRIGAL & POZO, 1999, p. 224). Basicamente, o sistema federativo pode ser caracterizado quando os Estados independentes abrem mão de parte de sua soberania para submeterem a um poder superior. Essa perda de soberania é realizada em prol de interesses comuns, tais como manutenção do território, língua e cultura, por meio do pacto federativo. Para Castro (2005) o pacto federativo é definido como “um acordo de base territorial no qual grupos localizados em diferentes partes de um território organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e interesses gerais da sociedade que têm por objetivo constituir”. (CASTRO, 2005, p. 164).

Segundo Farias (2000), o federalismo é um instrumento de garantia dos direitos fundamentais e isso somente é possível com a integração dos poderes locais, regionais e nacionais, administrando suas competências e autonomias. O Estado Federado e a divisão das competências são caracterizados por Velloso (1998) apud Farias (2000) como a descentralização geográfica do poder do Estado. A distribuição de competências, embora possa gerar diversos conflitos e contradições no sistema federativo, é visto como garantia contra o abuso de poder, tanto por parte de elites locais, quando da hierarquia do governo federal. Pode-se dizer que esse sistema funciona com duas divisões: a) Divisão Horizontal: Legislativo, Executivo e Judiciário; b) Divisão Vertical: Governo Federal e Governo Local (estadual e municipal). Para Andrada (2012), uma federação é caracterizada como “uma entidade política que cobre uma grande comunidade territorial e, por ser de uma dimensão

¹⁷ “Uma ideia política que pressupõe o valor da diversidade em si mesma e considera que tipo de organização é conveniente para promovê-la e mantê-la.” Tradução livre da autora.

maior, subdivide-se em entidades federadas menores, transferindo para essas entidades poderes e atribuições de competências próprias da vida regional.” (ANDRADA, 2012, p. 206). Complementando essa ideia. Baracho (1986) acrescenta:

A forma do Estado Federal implica, normalmente, a distribuição territorial do poder público, com a coexistência das esferas de governo, com competências definidas, possibilitando coordenação e independência. (BARACHO, 1986, p. 26).

Tendo considerado o dinamismo do sistema federativo é possível observar diferenças entre a federação americana e a brasileira. A federação dos Estados Unidos originou-se da união de estados independentes visando garantir seus interesses. Em contrapartida, o sistema federativo brasileiro foi constituído com o intuito de descentralização de poder. A complexidade de sua formação é descrita adiante.

1.1.1. Federalismo Brasileiro e Sua Organização:

A federação brasileira surgiu por meio de Decreto nº1 de 15 de novembro de 1889, junto à proclamação da República, que tornava as províncias em Estados-membros da União. Antes desse momento, o Brasil era constituído por um Estado Unitário no Império. Abrucio & Franzese (2008) apresentam que o federalismo é eminente aos estados com grande dimensão territorial, como o Brasil. No entanto, no auge do Império, a fim de manter uma lógica de exploração e escravidão, o Estado era bem centralizado. Contudo, ao mesmo tempo, o país era caracterizado por uma cultura das elites locais, com um peso forte do regionalismo. Foi justamente a demanda reprimida por uma institucionalização desse poder local que favoreceu a aceitação da implantação da república federativa no país. Assim:

O mote principal da criação da Federação no Brasil foi o repasse do poder de autogoverno aos estados, num processo descentralizador marcado pela oligarquização local e pelo caráter bastante centrífugo do pacto federativo, enfraquecendo a interdependência entre os níveis de governo. (ABRUCIO & FRANZESE, 2008, p. 68).

Farias (2000) e Souza (2007) distinguem o federalismo brasileiro em duas fases. A primeira fase, que se estenderia da primeira Constituição de 1889 até 1934, seria o *Federalismo Segregacionista*. Na primeira república a Federação somente intervinha nos poderes locais a fim de prestar socorro, além de não existir muito contato entre os poderes. A

segunda fase, de 1934 até a Constituição de 1967, seria o *Federalismo Orgânico ou de Cooperação*. Muitos estudos apresentam como objeto de análise as constituintes. Para Magdaleno (2001), em um ordenamento político existem vários graus de centralização e essa variação é condicionada pela distribuição de poder e recursos pelas esferas de governo. Isso é definido nas Constituições por meio de delimitação das autonomias e competências entre os entes federados (MAGDALENO, 2001). Souza (2004) acrescenta que o Brasil viveu vários modelos de arranjos federativos alternados entre períodos de autoritarismos e democracias. Sendo as Constituições aquelas que determinam as regras de ordenamento do federalismo, é importante estudá-las (SOUZA, 2004).

Por conta disso, foram analisadas as Constituições da República Federativa do Brasil dos anos de 1937, 1946, 1967 e 1988, tentando associar também o seu contexto histórico a alguns aspectos como: autonomia dos Estados-membros, divisão da arrecadação tributária entre a União e o poder local, disposição para criação de leis próprias e outros fatores julgados de importância para essa contextualização.

A Constituição de 1937 é caracterizada por não dar a devida importância aos governos locais. Os Estados-membros e municípios são meros “braços” da União, cabendo a essa comandar e decidir tudo o que diz respeito à organização e gestão do país. Fato comprovado no Art. 9º, referente ao controle dos Estados-membros, que por meio deste, o Governo Federal interfere nos estados através da nomeação pelo presidente da república de um interventor que será responsável por assuntos de competência do Poder Executivo. Nesse momento o país, era governado por Getúlio Vargas e o período do Estado Novo era caracterizado por um controle total do poder central e na figura do presidente.

Já a Constituição de 1946 pode ser caracterizada por uma abertura maior aos governos locais, visto que, nesse momento, era possível aos Estados criarem políticas próprias - como pode ser observado no título II Justiça dos Estados - além de, nessa época, se dar o início da redemocratização do Brasil, como o fim do governo Vargas. Nesse período, também foi possível eleger os governadores e estes estariam garantidos nos cargos executivos.

A Constituição de 1967-1969 foi caracterizada por um retorno à centralização do poder político e econômico na União, causando novo enfraquecimento nos Estados-membros. Nesse momento, a Constituição centralizava no governo federal o poder político e tributário, alterando assim o federalismo e suas instituições (SOUZA, 2004). Mas não significa dizer que os governos estaduais e municipais deixaram de ter importância, pelo contrário, foram grandes legitimadores do governo militar, pois realizavam as coligações necessárias para sua permanência. Esse momento também é importante porque, segundo Souza (2004) e

Magdaleno (2001) mesmo com uma centralização financeira no governo central foi elaborado o primeiro sistema de transferências de receitas tributárias, o que representava uma necessidade de cooperação entre os poderes para tais transações.

A Constituição de 1988, pode ser considerada a mais democrática, uma vez que dispõe todos os direitos institucionais e principalmente garante como nenhuma outra constituição anterior do país, os direitos sociais, a proteção à família e à cultura, mas refere-se também ao meio ambiente em capítulo separado. Além disso, é caracterizada por dar mais autonomia aos municípios e aos Estados para criação de legislação própria e ainda promove integração com poder central.

Se por um lado as novas diretrizes políticas do país enveredavam para o que foi considerado por vários autores como, por exemplo, Farias (2000) ao que se chamou de período mais democrático e um avanço na política ambiental brasileira, a nova conjuntura estabelecida provocou algumas mudanças não muito positivas. Segundo Souza (1997) o “desenho constitucional de 1988 promoveu constrangimentos decorrentes da não identificação das competências dos entes federativos” (SOUZA, 1997, p.110). O autor embasa esse argumento na inerente dificuldade dos governos em direcionar suas políticas públicas, gerada por uma “distribuição assimétrica” de recursos e de poder territorial, o que ocasiona a incapacidade de limitar e distinguir as competências de cada esfera.

O estudo sobre o sistema federativo brasileiro é vasto e se insere em diversos campos de estudo como do Direito, Economia, Ciência Política e Geografia. Por esse motivo, muitas vezes as impressões a respeito da distribuição das competências se tornam contraditórias. Baracho Júnior (2008) admite que não possa haver conflitos no que se refere à identificação das competências entre os entes federativos em virtude “da harmonia interna do sistema constitucional”, visto que a organização administrativa dos municípios e estados é descrita na Constituição e, sendo assim, cada ação deveria seguir os preceitos da Carta (BARACHO JÚNIOR, 2008, p.113). Porém, Castro (1999) disserta que:

No Brasil, a experiência federativa apresenta uma complexa estrutura administrativa para a gestão das atribuições de cada uma das três esferas de poder que constituem três escalas territoriais – nacional, estadual e municipal – e não garantiu eficiência e adequabilidade entre os problemas e os aparatos institucionais para a sua administração (CASTRO, 1999, p.37).

Isso significa que, mesmo as competências sendo determinadas pela Constituição Federal, como descreve Baracho Júnior (op. cit.), ocorrem dificuldades em torno da sua

distribuição, visto toda complexidade de interesses existentes no território brasileiro. No que concerne ao meio ambiente, essa dificuldade é ainda mais evidente, pois, além de envolver as competências das esferas de governo, também necessita da coordenação e cooperação de diversas instituições, com ações de escalas diferenciadas. A existência de múltiplos atores em um mesmo espaço pode promover conflitos de cunho econômico, político, social, ambiental e cultural.

Irigaray (2003) afirma que “O interesse pela concretização do direito ao meio ambiente equilibrado, conflita com os de grupos econômicos, de interesses imediatistas, quando não enfrenta resistências de ordem cultural.” (IRIGARAY, 2003, p.218). Conflitos esses que são agentes modeladores do espaço, pois, interesses diversos implicam em usos e ações de intensidade diferenciadas neste mesmo espaço. Dessa maneira, propõe-se analisar a estrutura do sistema federativo brasileiro e distribuição desigual de suas competências influencia na organização das áreas de proteção ambiental.

1.2. Federalismo e a Questão Ambiental:

A política ambiental foi mais fortemente discutida a partir 1970, através da Conferência de Estocolmo de 1972, que teve como repercussão no Brasil a criação do primeiro órgão ambiental: a Secretaria Especial de Meio Ambiente (FERREIRA, 2003). É neste momento que entra em ação a percepção de proteção do meio ambiente por meio da criação de áreas de proteção ambiental e estações ecológicas. Em um movimento crescente, a ideia de planejar e criar uma Unidade de Conservação começa a amadurecer, principalmente com o *Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil* (BRASIL, Ministério da Agricultura, 1979, apud BERNANDO, 2007). É esse plano que passa a encaminhar a política ambiental, definindo que áreas possuem prioridade de implantação e como devem ser criadas, mantidas e geridas as unidades de conservação. Inicia-se, então, um quadro favorável ao meio ambiente na política nacional.

Sem dúvida a Constituição de 1988 se tornou, em alguns aspectos, um marco importante na política brasileira. De suas principais mudanças destaca-se a maior autonomia dada aos entes federativos. Assim, a descentralização governamental, não só garantiu o direito, mas também ratificou a obrigação da participação mais incisiva de estados e municípios em diversas questões. No que se refere ao meio ambiente, a carta de 1988 dispõe

sobre a atuação do Poder Público, sem exaurir, é claro, a sociedade de suas responsabilidades, como preconizado no artigo 225 da mesma:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial á sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para presentes e futuras gerações. [Grifo nosso]. (BRASIL, Constituição Federal, 1988, p. 64).

Porém, se por um lado, os caminhos políticos do país enveredavam para o que foi considerado como período mais democrático, associado a um avanço da temática ambiental brasileira, por outro, a nova conjuntura estabelecida pós Constituição de 1988 provocou algumas mudanças não muito positivas. Como Castro (1997) e Souza (1997) afirmam, o desenho constitucional de 1988 promoveu inerente dificuldade na identificação e distribuição de competências entre os entes federativos. Essa dificuldade dos governos em direcionar suas políticas públicas é, muitas vezes, gerada por uma “distribuição assimétrica” de recursos e, principalmente, de poder territorial, o que ocasiona a incapacidade de limitar e distinguir as competências de cada esfera.

No que concerne ao meio ambiente, essa dificuldade é ainda mais evidente, ao passo que, além de envolver as esferas de governo e suas competências – distribuição de responsabilidades e atribuição de funções –, também é patente a necessidade de coordenação e cooperação de diversas instituições, com ações em escalas diferenciadas.

Dessa forma, a existência de múltiplos atores em um mesmo espaço pode promover conflitos de cunho econômico, político, social, ambiental e cultural. O impasse na organização do sistema federativo brasileiro cria barreiras no que se refere à eficiência da gestão ambiental, pois as unidades de conservação necessitam, para o seu funcionamento, do trabalho em conjunto dos entes federados, da sociedade e, de outras instituições. Por isso, faz-se necessário a discussão a respeito das instituições e da legislação competente a proteção ambiental, principalmente a referente as unidades de conservação.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO AMBIENTE:

2.1. Políticas Públicas e Instituições:

No seu surgimento, os estudos em políticas públicas na Europa aparecem como um desdobramento de estudos referentes ao Estado e suas instituições. Já nos Estados Unidos, como disciplina da Ciência Política, tem seu propósito inicial a análise da ação governamental, ou seja, segundo as palavras de Thomas Dye “o que o governo escolhe ou não fazer” (DYE, 1984). Enquanto campo de conhecimento, as políticas públicas têm caráter interdisciplinar, pois segundo Souza (2007) envolve a relação entre Estados, instituições, economia e sociedade, e por isso se torna interesse de várias áreas como a Ciência Política, a Sociologia, a Economia, a Geografia, Antropologia, e Ciências Sociais. Quanto a sua definição não há uma que seja considerada a mais correta, no entanto, todos que se propuseram a defini-la:

(...) guiam o nosso olhar para o lócus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores. (SOUZA, 2007, p.68).

Winkler (2009) apresenta que os estudiosos da política possuem várias visões sobre a formulação e a implementação das políticas públicas e que “essas visões são modelos não escritos de comportamento que permitem ao indivíduo entender fenômenos complexos e prever as consequências das ações específicas.” (WINKLER, 2009, p.219). Esses modelos explicativos são compostos por processos metodológicos e que possuem o intuito de analisar as políticas públicas e seus diversos aspectos. Existem diversos modelos que foram ampliados, modificados e criticados ao longo do percurso de desenvolvimento do campo sendo objeto de análise de vários estudiosos. Dentre eles, Thomas Dye revisa alguns modelos analíticos e sua serventia caracterizando-os como uma representação simplificada da realidade, mas que possibilitariam no aspecto metodológico, conceitual e operacional compreender e promover as políticas públicas (DYE, 1984). É importante destacar que estes modelos não estão isentos de críticas, uma vez que, a realidade é mais complexa do que os modelos e os aspectos que podem ser contemplados por seus postulados. Porém, ainda assim

os modelos de análise de políticas públicas podem auxiliar estudos sobre a organização do Estado, como é o propósito desta pesquisa.

O papel do Estado é analisado por diversas correntes que debatem a sua importância, e até mesmo seu monopólio, isto é, se ele seria o único atuante na promoção de políticas públicas. Dos modelos que visam avaliar a participação do Estado, o *Institucionalismo* é tratado por vários autores. Dye (1984); Frey (2000) e; Immergut (2007) concordam em afirmar que tradicionalmente as instituições públicas tem grande importância na análise das políticas públicas. Para Dye (1984), as instituições públicas impõem às políticas públicas um caráter legítimo, ou seja, a obrigação ao cumprimento das leis; universal, que corresponde a todos os cidadãos; e coercitivo, quer dizer, somente as instituições públicas podem punir o não cumpridor da lei. Por isso, a importância de um modelo que visasse avaliar a relação entre os arranjos institucionais e o conteúdo das políticas públicas.

Immergut (2007) faz um apanhado histórico das principais características e aspectos teóricos do institucionalismo apresentando também as críticas a este modelo. Segundo a autora, o *institucionalismo* se opunha a análise comportamentalista do *behaviorismo*, ao Estado formado por grupos de interesses da sociedade dos *pluralistas*, e a ideia de que o Estado se regula apenas pelo interesse do capital, como na abordagem *marxista*. Nessa perspectiva, o Institucionalismo histórico é entendido como um modelo que visa avaliar como as instituições influenciam sua articulação e manifestação na política. Embora, os institucionalistas não apresentem uma definição do que é instituição, o governo não é visto como uma máquina formada apenas por poder ou grupos de interesses. O Estado, dentro do processo democrático, é constituído de uma organização interna que possui certa autonomia nos seus meios regulatório de tomada de decisões.

Durante as décadas de 1960 e 1970 o campo científico ficou marcado por teorias quantitativas que privilegiaram modelos analíticos estatísticos. A abordagem institucionalista foi deixada de lado em um período em que se privilegiava a abordagem mais quantitativa voltada para resultados de políticas, índices eleitorais, votos e a quantificação desses processos até a década de 1980 (FREY, 2000). A partir do final da década de 1980 e mais precisamente na década de 1990 que a análise das instituições toma força dando início ao campo que se chama neoinstitucionalismo. O neoinstitucionalismo não busca criar um novo modelo de análise com novos pressupostos, mas segundo Frey (2000) busca elucidar alguns pontos que no passado foram motivos de crítica ao modelo institucional, como por exemplo, a definição de instituição. Este modelo, diferente do institucionalismo tradicional, não visa

explicar tudo por meio das instituições e sua organização, mas admite que as instituições possuem papel fundamental nas relações políticas.

Sobre a análise institucional no Brasil, os trabalhos têm atentado para os efeitos de um modelo institucional importado, ou seja, assim como a maioria dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, o Brasil importou estruturas políticas e suas características de uma realidade não condizente com a brasileira. Admite-se que essa estrutura gera impactos em como as políticas públicas são pensadas e implantadas. Por isto, esta pesquisa utiliza-se do modelo institucional para analisar a organização de federalismo, suas instituições e como elas influenciam na gestão de espaços protegidos.

2.2. A Trajetória das Políticas Ambientais no Brasil:

O tema meio ambiente foi tratado de maneira diferenciada ao longo dos anos no que diz respeito a políticas públicas, em diferentes escalas, podendo ser observado três fases distintas, segundo Neves (2006). Inicialmente, até a década de 1960, em meados da Revolução Industrial, o foco principal era a proteção dos recursos naturais condicionantes para exploração econômica e reformas sanitárias. No caso brasileiro, o meio ambiente era observado como bem de interesse público, com políticas centralizadas e de nível federal.

A segunda fase entra em vigor no final da década de 1970, quando fóruns mundiais passaram a discutir o caso, como já referida anteriormente, a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, que repercutiram no Brasil, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, o primeiro órgão ambiental do país (Santos, 2005). Nesse momento, além do controle da poluição ambiental, entra em ação a percepção de proteção do meio ambiente por meio da criação das Áreas de Proteção Ambiental e Estações Ecológicas.

A última fase inicia-se na década de 1990, com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), também conhecida como ECO-92 ou Rio-92, que teve como sua realização mais importante a criação da Agenda 21. Diante de todos os problemas observados após anos de exploração desenfreada dos recursos naturais e que passam a ser entendidos como recursos não-renováveis, os discursos ecoados pelo mundo são referentes ao presente e, principalmente, ao futuro, e a busca por equilíbrio entre as características de consumo da população e a necessidade de preservação do meio ambiente. No âmbito político brasileiro, intensificam-se o papel do Estado e a descentralização do poder, favorecendo as escalas locais a também se tornarem participantes da discussão e da

responsabilidade quanto à proteção, assim como a participação da sociedade que também se intensifica.

É inegável que nesse período ocorreu um crescimento do movimento ambientalista no Brasil. A participação de novos atores como: organizações não governamentais; instituições acadêmicas e; sociedade civil, elucida a obrigatoriedade do Poder Público de promover novas diretrizes de conduta ambiental. Essa mudança de perspectiva inicia-se em 1981, quando foi implantado o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Sistema esse considerado por Farias (2000) como “revolucionário” da política ambiental no Brasil.

O contexto político brasileiro da década de 1980 é de descentralização do regime concebida por meio da Constituição democrática de 1988. Os municípios passam a ser entes federativos, também dispendo de autonomia, assim como os estados para criação de suas próprias normas, desde que respeitando a constituição¹⁸. No que se refere ao meio ambiente, é previsto na Carta de 1988 as obrigações do Poder Público para com a sua preservação e manutenção, em que o poder público é responsável por preservar e proteger o meio ambiente. É de extrema importância analisar a ação do poder público, pois esta se configura de maneira diferenciada. Como a ação do poder público é traduzida por meio das leis, é de extrema importância avaliar o histórico das políticas públicas ambientais brasileiras, a fim de observar essa evolução.

A política ambiental nacional teve início em 1934, quando se realizou a 1ª Conferência de Nacional para Proteção da Natureza, na qual foram criados os códigos de Caça e Pesca; Código das Águas; código de Minas e o código florestal. Posteriormente em 1937, baseada na constituição de 1934 é definida a responsabilidade dos órgãos públicos em proteger belezas naturais e bens e valor histórico.

Para Neves (2006), nesse período de 1930 até o início da década de 1960, o meio ambiente era observado por duas perspectivas: a proteção dos recursos naturais e, principalmente, havia uma preocupação com as redes sanitárias. Essa proteção era concebida por meio de uma ótica conservacionista, a qual competia ao governo federal a sua preservação, de uma forma centralizada. O Código de Águas e o Código Florestal eram tratados como agentes reguladores que tratavam esses recursos como de interesse público.

Em 1965 foi constituído o Novo Código Florestal, que instituía as áreas de preservação permanente e de preservação legal. Em 1967 foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, que tinha ação conjunta ao SEMA (Secretaria Especial de Meio

¹⁸ Sobre as disposições político-administrativa dos estados e municípios ver Constituição Federal, 1988, p. 19 [Título III: Da Organização do Estado; Capítulo I: Da Organização Político-Administrativa].

Ambiente, criado em 1973), ficando de sua responsabilidade a fundação e administração de unidade de conservação. Em 1981 foi institucionalizada a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). “Em termos formais, a Política Nacional de Meio Ambiente descentraliza para os estados e municípios a gestão e controle ambiental e, incentiva a criação dos conselhos municipais de meio ambiente (Comdema)”. (SANTOS, 2005, p. 33). Em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), sucessor do SEMA, tendo como atribuição o estabelecimento e administração das unidades de conservação.

Já no período posterior a década de 1960, observa-se uma mudança de perspectiva no que se refere ao meio ambiente. A política ambiental, ainda conduzida por uma ótica conservacionista obtinha, por, a preocupação em proteger áreas se torna mais evidente. Este fato é comprovado com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) em 1973 e, das Áreas de Proteção Ambiental (APA) e Estações Ecológicas, ambos criados pela Lei nº 6803/80. Muito dessa nova visão a respeito das questões ambientais surgiu como reflexo das discussões internacionais, como a Conferência de Estocolmo (1972).

Na década de 1980 foram observados maiores avanços na política ambiental nacional. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA_ lei 6.938/81) passa a ter duas atribuições: confecções de políticas interinstitucionais e execução da política nacional do meio ambiente. A partir da constituição de 1988, a política ambiental no Brasil veio a tomar importância e, principalmente com o artigo 225 que, proporcionou ao poder público consolidar os princípios da política nacional do meio ambiente. Como fruto da Agenda 21 Global, em 1997 é criada a Política Nacional dos Recursos Hídricos que, entre outras atribuições regulamenta o comitê de bacias hidrográficas. Em 2000 foi institucionalizado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), lei nº 9.985. Recentemente, o Código Florestal, lei nº 12.651 foi reformulado em publicada em 25 de maio de 2012. A seguir um quadro resumido apresenta regulamentos ambientais de nível nacional.

Quadro 2: Principais Legislações Brasileiras Para o Meio Ambiente¹⁹:

Legislação	Ano	Decreto/Lei/Portaria	Objetivo Principal
Código de Águas	1934	Decreto 24.643	Controlar e incentivar o aproveitamento industrial da água; definir os direitos de propriedade das águas; regulamentar seus diferentes usos; tratar de mecanismos para o

¹⁹ As legislações estão agrupadas de acordo com o objetivo de proteção e/ou regulamentação e não por ordem cronológica.

			controle da contaminação; estabelecer punições para contaminação.
Código Florestal	1934	Decreto 23.793	Passa a considerar as florestas brasileiras como bem de interesse público; estabelece os direitos de propriedade sobre formações florestais; prevê penalidades para desmatamento estabelecendo que proprietários de terra não poderiam desmatar mais de $\frac{3}{4}$ de floresta em suas propriedades.
Código Florestal (1º Revisão)	1965	Decreto 4.771	Reitera que florestas são bens de interesse público; estabelece critérios para áreas de preservação permanente (APA) e reserva legal (RL).
Código Florestal (2ª Revisão)	2012	Decreto 12.621	Modifica o tamanho as áreas protegidas, assim como alguns objetivos de proteção. Até o presente momento o decreto faria alterações no novo código florestal está em tramitação no Senado, após o veto da presidência.
Código de Caça e Pesca	1934	Decreto 22.672	Norteia a proteção de recursos pesqueiros e da fauna; e regulamenta a sua exploração. Foi reformulado e desmembrado em dois instrumentos legais: Código de Pesca (1938) e; Código de Caça (1943)
Lei de Proteção aos Animais	1934	Decreto 24.645	Coloca o Estado como tutor de toda fauna selvagem existente no país; prevê punição a maus tratos, comércio e morte de animais; estimula a criação de refúgios silvestres.
Política Nacional de Saneamento	1937	Lei 5.318	Cria o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental; coordena atividades de abastecimento e controle da poluição das águas; destinação do esgoto e lixo.
Lei de Poluição Ambiental	1975	Lei 1.413	Controle da poluição ambiental por poluição industrial; regulamenta a prevenção e a correção de atividades poluidoras; estabelece punições para poluição; reforça a responsabilidade de estados e municípios quanto a fiscalização de atividades poluidoras.
Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)	1981	Lei 6.938	Busca organizar as leis ambientais vigentes, cria órgãos para participação das esferas de governo nas decisões, criação de leis e implantação de normas: SISNAMA e o CONAMA. Também estabelece critérios de

			licenciamento ambiental; promove e regulamenta os estudos de impacto ambiental; dentre outras responsabilidades.
Lei de Crimes Ambientais	1998	Lei 9.605	Estabelece penalidades legais e administrativas de atividades que lesionem o meio ambiente; estabelece e define os crimes ambientais como “toda atividade que viole o uso, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.
Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)	2000	Lei 9.998 (2000); decreto 4.340 (2002)	Regulamenta os SNUC e cria novas categorias de proteção caracterizando-as em: proteção permanente e uso sustentável.

Fonte: Elabora pela autora a partir de diversos autores: Santos (2005); Neves (2006); Bursztyn & Bursztyn (2012)

Além do acontecimento da conferência ambiental, o ano de 1992 é um marco pelas suas mudanças institucionais. Isso porque neste ano foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA), que em 1995 se tornou o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Renováveis e da Amazônia Legal, e que em 1999 voltou a ser chamado de Ministério do Meio Ambiente. Essa mudança de nomes é a representação da tentativa de administrar as pautas que seriam desenvolvidas nesse novo ministério, que em pouco tempo de existência também mostrou a fragilidade institucional desse novo órgão.

A criação do MMA teve como seu antecessor o SEMA e se configurou como uma tarefa bastante difícil. O ministério enfrentou como desafio inicial organizar e unir pastas referentes ao meio ambiente que antes eram de responsabilidade de outros ministérios e órgãos, como o Ministério da Agricultura e o próprio IBAMA (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012). Aliado a isso, o MMA não dispunha, nos seus anos iniciais, de um aparato técnico próprio, devido a limitações financeiras do governo para a contratação de pessoal efetivo, assim, buscou a contratação de prestadores de serviços e também de técnicos de outros órgãos, o que causou embates entre essas instituições.

Essa “fagocidade institucional” (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012, p. 474) pode ser observada com a criação do IBAMA, em 1989. Quatro organismos foram extintos e tiveram suas atribuições assumidas por esse órgão: IBDF; SEMA; Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe); e Superintendência da Borracha (Sudhevea). Por ter nascido dessa união, o IBAMA sofreu com dificuldades geradas principalmente por conflitos de identidade.

A arquitetura institucional da criação do IBAMA reflete bem o fenômeno de concentração de atribuições ambientais que antes estavam dispersas em outros organismos governamentais. A nova agência ambiental surgiu não apenas subtraindo algumas prerrogativas de outras instâncias governamentais, mas também passou a impor diretrizes e efetuar cobranças junto às instituições das quais retirou competências. Num momento em que o aparelho de estado brasileiro sofria retração, devido à forte crise fiscal à maré liberal, que seduziu os meus políticos e econômicos no Brasil, a situação de destaque do IBAMA gerou conflitos institucionais. Um exemplo foi na área da pesca, na qual persistiu um mal-estar institucional, até que esta missão voltou ao Ministério da Agricultura, seu lócus de origem. (BURSZTYN & BURSZTYN; 2012, p. 475).

Os autores acrescentam que essas institucionalidades do IBAMA geraram conflitos estaduais, visto que os antigos gabinetes do IBDF nos estados se tornaram diligências regionais desse órgão ocasionando na concorrência de atribuições com os órgãos estaduais. Para melhor ilustrar essas mudanças institucionais, o quadro a seguir apresenta os órgãos ambientais de esfera federal e seus sucessores.

Quadro 3: Mudanças Institucionais em Órgãos Responsáveis Por Áreas Protegidas de Nível federal.

Órgão	Ano de criação	Autarquia que é Submetido	Principais Resoluções
Serviço Florestal Brasileiro (SFB)	1921	Ministério da Agricultura	Administração de florestas e criação de áreas protegidas
IBDF	1967	Ministério da Agricultura	Substitui o SFB e executa a políticas florestal
SEMA	1973	Ministério da Agricultura	Atua em ação conjunta com o IBDF na criação e gestão de áreas protegias de nível federal
IBAMA	1989	Ministério do Meio Ambiente	Substitui quatro órgãos do ministério da Agricultura: IBDF; SEMA; SUDEPE e; SUDHEVEA
ICMBio	2007	Ministério do Meio Ambiente	Surge do desmembramento do IBAMA com mais dois órgãos: SFB que é reintegrado, em 2006, para a gestão das florestas nacionais; e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), em 2006, responsável pelo desenvolvimento florestal. O ICMBio fica responsável pela criação, gestão e regulamentação de UCs. O IBAMA continua com suas responsabilidades de proteção da fauna e da flora, além de outros remanescentes não contemplados no SNUC.

Fonte: Elabora pela autora a partir de diversos autores: Santos (2005); Neves (2006); Bursztyn & Bursztyn (2012)

Com relação às instituições de nível estadual estas seguiram a lógica das instituições federais, ou seja, observa-se uma centralização administrativa em órgãos ambientais. O Rio de Janeiro passou pela fusão de dois estados, Rio de Janeiro e Guanabara, em 1975, o que fez com que suas instituições se fundissem dando início a um processo complexo de organização institucional. Assim como na esfera federal, não haviam órgãos específicos para a proteção do meio ambiente ficando tal tarefa delegada às secretarias estaduais de agricultura (VALLEJO, 2005).

Em 1975 foi criado o Departamento Geral de Recursos Naturais Renováveis (DGRNR) dentro da secretaria de Agricultura e Abastecimento. Nesse mesmo ano foi criada a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), integrante da secretaria de Obras e Serviços Públicos. Em 1986, a criação do Instituto Estadual de Florestas (IEF) desmembramento do DGRNR, era responsável por cuidar dos Parques Estaduais, Reservas, Hortos e Florestas, e, em 1988, por meio da Lei 1.315 de 07/06/88 foi estabelecida a Política Florestal do Estado do Rio de Janeiro transformando o IEF em fundação. As áreas protegidas do Rio de Janeiro eram de responsabilidade de dois órgãos diferentes, FEEMA e IEF, que possuíam uma estrutura organizacional diferente, pois foram criados em momentos políticos distintos (VALLEJO, 2005). Esses órgãos foram integrados à Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMAM), atual *Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Urbano* (SEMADUR). Em 2007, por meio da lei nº 5.101 de 04/10/2007 foi criado o *Instituto Estadual do Ambiente* (INEA), uma instituição de regime autárquico especial e que veio substituir a FEEMA, o IEF, e também, a *Fundação Superintendência Estadual de Rios e Lagoas* (SERLA). Este órgão então, herdou todas as complexidades de formação institucional e conceitual de seus anteriores.

Quadro 4: Mudanças Institucionais dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente do Rio de Janeiro

Órgão de Origem	Ano de Criação	Mudança Institucional	Órgão Subsequente	Ano de Criação
DGRNR	1975	Desmembramento	IEF	1986
FEEMA	1975	Unificação	INEA	2007
SERLA	1975			
IEF	1986			

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Vallejo (2005).

No que se refere ao nível municipal, o mesmo atua por meio de licenciamento e fiscalização, além de ter atuação direta em unidades de conservação por meio de leis de uso de ocupação do solo e zoneamento ambiental e urbano – que são definidos pelo plano diretor da cidade - nos quais, outras secretarias além da de meio ambiente se apresentam, como a secretaria de urbanismo.

Existe uma complexa malha legislativa e institucional que compete ao território da cidade do Rio de Janeiro que influenciam diretamente as unidades de conservação e, em especial, o Parque Nacional da Tijuca (PNT). Fica claro que essa rede extensa de instituições e normas de uso e ocupação do solo convergem dentro e fora do parque havendo a necessidade de uma análise mais meticulosa sobre a organização institucional do PNT.

2.3. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)

Passados mais de 10 anos da criação da lei 9.985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e do decreto 4.340/02 que o regulamenta este sistema é considerado como um modelo de êxito quanto à proteção do meio ambiente e um marco da conquista da preservação ambiental na legislação brasileira. Embora este contribua com inúmeros avanços nas políticas ambientais, aumentando a extensão de espaços protegidos e também do número de áreas protegidas por unidades de conservação, ainda é possível observar muitos desafios a sua implementação.

O SNUC atualmente é composto por 887 unidades federais, 737 estaduais e 159 municipais. Em área, as unidades de conservação brasileiras abrangem cerca de 1.528.781km² do território continental e marinha nacional. Do total, 754.877km² pertencem à esfera federal, 766.094 km² à estadual e 7.811 km² à municipal, dados estes atualizados pelo Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), em agosto de 2013, como pode ser observado na tabela a seguir.

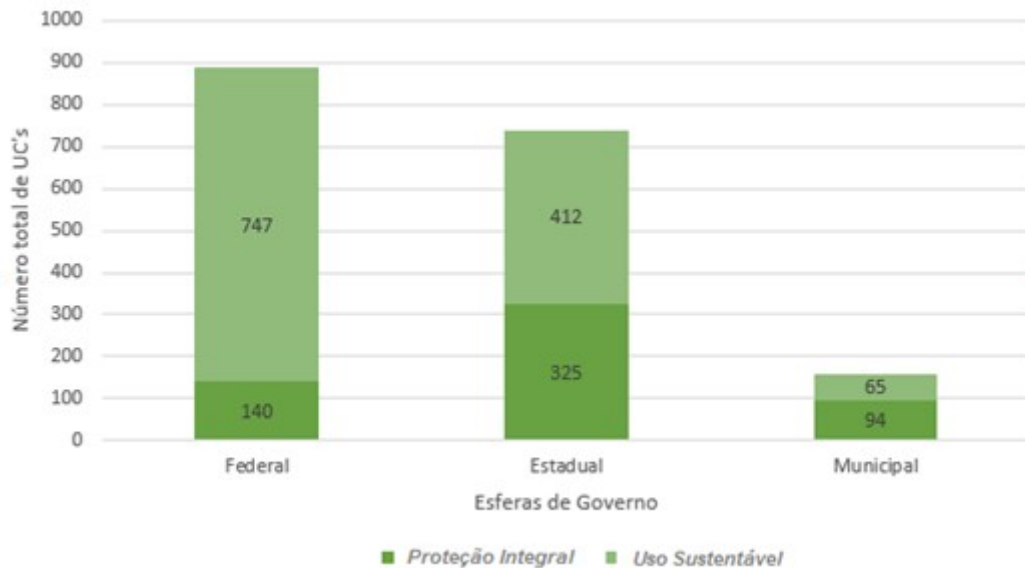
Tabela 1: Tabela Consolidada das Unidades de Conservação do Brasil

Tipo / Categoria	Esfera						Total	
	Federal		Estadual		Municipal			
Proteção Integral	Nº	Área (Km ²)	Nº	Área (Km ²)	Nº	Área (Km ²)	Nº	Área (Km ²)
Estação Ecológica	31	68.034	63	47.603	1	9	95	
Monumento Natural	3	443	27	881	9	68	39	1.392

Parque (Federal, estadual ou Municipal)	69	252.259	190	94.366	79	195	338	346.821
Refúgio de Vida Silvestre	7	2.018	22	1.696	1	22	30	3.736
Reserva Biológica	30	39.047	23	13.507	4	60	57	52.613
Total de Proteção Integral	140	361.802	325	158.053	94	353	559	520.208
Uso Sustentável	Federal		Estadual		Municipal			Total
	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)	Nº	Área (Km²)
Floresta (Federal, Estadual ou Municipal)	65	164.045	38	136.025	0	0	103	300.069
Reserva Ecológica	59	123.333	28	20.205	0	0	87	143.539
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	1	644	28	115.879	3	146	33	116.670
Reserva de Fauna	0	0	0	0	0	0	0	0
Área de Proteção ambiental (APA)	32	99.877	184	334.812	55	7.284	271	441.973
Área de Relevante Interesse Ecológico	16	448	25	445	6	27	47	920
RPPN	574	4.728	108	674	1	0	683	5.402
Total de Uso Sustentável	747	393.075	412	608.040	65	7.457	1224	1.008.575
Total Geral	887	754.877	737	766.094	159	7.811	1783	1.528.781
Área Considerando Sobreposição Mapeada	887	749.280	737	754.108	159	7.735	1783	1.486.511

Obs1: A UC que não tem informação georeferenciada disponível é utilizada a área do ato legal para o cálculo de área. Fonte: CNUC/MMA - www.mma.gov.br/cadastro_uc. Atualizada em: 30/08/2013. Acesso em janeiro de 2014.

Das UCs que hoje fazem parte do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) de nível federal 87,2% correspondem a unidades de conservação de Uso sustentável e 12,8% de unidades de conservação de Proteção Integral. No que se refere à esfera estadual, 55,9% são unidades de Uso Sustentável e 44,1% de Proteção Integral. Invertendo esse quadro, as unidades de nível municipal apresentam-se com 59,1% de unidades de Proteção Integral e 44,9% de uso sustentável. Isso demonstra uma autonomia das esferas de governos na forma como estas categorizam as suas unidades de conservação.

Gráfico 1: Total de Unidades de Conservação no Brasil

Fonte: Elaborada pela autora de acordo com os dados do Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/0813_ConsolidadoCategoria.pdf. Acesso em janeiro de 2014.

A criação de uma Unidade de Conservação envolve dois princípios: o que preservar e; como preservar. Esses princípios hoje são determinados pelo SNUC. Pádua (2012) apresenta um pequeno histórico da formulação da lei. Segundo a autora, o primeiro planejamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação foi criado em 1970, pelo IBDF, com apoio da ONG Fundação Brasileira Para a Conservação da Natureza. Desde aquele momento ficava evidente a necessidade de criar um sistema, pois a proteção de unidades de conservação não se garante somente com a criação de uma lei, mas principalmente, de meios para esta ser entendida e cumprida. No seu contexto de criação, existiam diversas leis confusas que não sistematizavam uma rede de proteção. Como Bernardo (2007) descreve, até a criação da Lei do SNUC “não havia nenhuma lei federal que disciplinasse a questão das UC’s.” (BERNANDO, 2007, p.12). De acordo com Cunha (2004) ele surge para:

(...)colaborar na concretização da norma constitucional de ser direito de todos possuir e usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), estabelecendo normas gerais a respeito da criação de unidades de conservação, consolidando-se, ao lado do espaço urbano e do rural, uma terceira forma da apropriação social do espaço: o espaço especialmente protegido. (CUNHA, 2004, p. 108).

O SNUC tem como objetivos gerais conservar a biodiversidade, promover o desenvolvimento sustentável, restaurar ecossistemas degradados e, proteger recursos naturais necessários para subsistência das populações tradicionais. Como prescrito por esta lei, art. 2º, as Unidades de Conservação são “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituídos pelo Poder Público”. Esse sistema apresenta UC’s em duas categorias: *Unidades de Proteção Integral* e; *Unidades de Uso Sustentável*.

As Unidades de Proteção integral têm como objetivo preservar a natureza sendo somente permitindo o uso indireto de seus recursos. As Unidades de Uso Sustentável compartilham o objetivo de conservação e uso sustentável dos recursos naturais. No quadro 2 é possível observar a subdivisão dessas categorias:

Quadro 5: Tipologias de Unidades de Conservação e Seus Principais Objetivos

Proteção Integral	
<i>Estação Ecológica</i>	Tem por objetivo a preservação da natureza e também a realização de pesquisas científicas. Neste local é proibida visitação pública salvo visitas educacionais que estiverem de acordo com o Plano de Manejo da UC ou regulamento que rege suas atividades. Sua posse é de domínio público
<i>Reservas Biológicas</i>	Objetiva proteção integral de seus atributos naturais, sem intervenção humana e buscando recuperar ecossistemas alterados retornando ao equilíbrio natural, os processos ecológicos e a diversidade biológica. Também é de domínio público
<i>Parques Nacionais</i>	Busca a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. É possível a presença de pesquisas científicas, atividades educativas, recreação e turismo ecológico. Posse de domínio público.
<i>Monumentos Naturais</i>	Seu objetivo é a preservação de sítios naturais raros e de grande beleza cênica. Podem ser de domínio público ou reservas particulares.
<i>Refúgio de Vida Silvestre</i>	Protege ambientes naturais onde ocorre a existência ou reprodução de espécies ou comunidades de fauna ou flora, que podem ser residentes ou migratórias. Podem ser constituídos por áreas de domínio público ou reservas particulares.

Fonte: Adaptado pela autora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL: Lei 9.985, 2000; Decreto 4.340, 2002).

Uso Sustentável	
<i>Áreas de Proteção Ambiental (APA)</i>	Tem como objetivo básico proteger a diversidade biológica em espaços de grande extensão onde a ocupação humana é bastante presente, sem deixar que seus tributos de grande importância biológica e cultural sofram grandes alterações devido à dinâmica de ocupação desde locais. Assegura a qualidade de vida dos habitantes e o uso sustentável dos recursos naturais. Pode ser reserva pública ou privada.
<i>Áreas de Relevante Interesse Ecológico</i>	São áreas que possuem pouca ou nenhuma ocupação humana e apresentam exemplares raros da biota regional objetivando manter um equilíbrio entre a proteção dos ecossistemas naturais e seus uso. Podem ser de domínio público ou privado
<i>Florestas</i>	Tem como objetivo básico o uso sustentável de recursos florestais e a pesquisa científica. São de domínio público.

<i>Nacionais</i>	
<i>Reservas Extrativistas</i>	Áreas usadas por populações tradicionais tendo a atividade de extração como subsistência. Tem como objetivo proteger os meios de vida e cultura dessas populações. Essa atividade ainda é completada com outras atividades de subsistência como a pesca e a agricultura familiar realizadas nas terras ocupadas por essas populações tradicionais. São terras de domínio público concedidas às populações tradicionais
<i>Reserva de Fauna</i>	São áreas naturais com populações animais de espécies nativas que podem ser terrestre ou aquáticas, residentes ou migratórias. Além da proteção das espécies busca-se o estudo científico a respeito do manejo econômico de recursos da fauna, isso de maneira sustentável. São reservas de domínio público.
<i>Reserva de Desenvolvimento Sustentável</i>	Áreas que abrigam populações tradicionais em que sua sobrevivência baseia-se na exploração sustentável de recursos naturais, desenvolvidos de geração em geração e que são adaptadas às dinâmicas ambientais locais. Tem como objetivo a proteção da biodiversidade e manutenção da qualidade de vida desses grupos, bem como aperfeiçoar e valorizar os conhecimentos e técnicas de manejo desenvolvidos por essas populações. São áreas de domínio público.
<i>Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN)</i>	São áreas de posse privada com o objetivo de conservar a diversidade biológica. Só são permitidas nessas áreas as atividades previstas no regulamento que a rege bem de acordo com a pesquisa científica e visitação com objetivos turísticos e educacionais.

Fonte: Adaptado pela autora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL: Lei 9.985, 2000; Decreto 4.340, 2002).

Não se pode negar a importância e o marco excepcional que o SNUC veio trazer à política ambiental brasileira. O SNUC tem como “objetivo simultâneo reduzir as sobreposições e antagonismos da política anterior, mas também expandir os objetivos da proteção.” (MEDEIROS; IRVING; GARAY, 2004, p. 90). Bernardo (2007) destaca como pontos positivos desta lei, a maior participação da sociedade; a criação de mecanismos para geração de receita e; divulgação das Unidades de Conservação. Porém, através dessa lei também é possível demonstrar as deficiências da gestão ambiental, muito em parte, geradas pela estrutura do federalismo brasileiro.

Pádua (2012), umas das responsáveis pela criação do SNUC, além de outros autores dissertam a respeito da história e do contexto político no momento da elaboração, e também fazer uma leitura crítica de suas principais contribuições e, principalmente, as deficiências da sua implantação. A primeira contradição observada SNUC é descrita por Bernardo (2007) como uma “situação paradoxal”, visto que as unidades de conservação municipais e estaduais não compõem o SNUC,²⁰ mas as instituições estaduais e municipais devem participar de sua administração. Outro problema se estabelece: outras áreas de proteção podem estar sobrepostas às unidades de categoria federal. Pádua (2012) também destaca a grande

²⁰ A lei 9.985/2000 dispõe a respeito das Unidades de Conservação Federal e, por isso, as demais áreas de proteção, no que se refere a sua implantação e regulação seguem critérios estabelecidos pelos entes federados responsáveis por sua criação.

quantidade de categorias em que não se distingue muitas vezes as diferenças entre elas, como por exemplo, as categorias de floresta e floresta nacional. Além disso, a autora destaca que fizeram uma mistura indigesta ao “combinarem em uma mesma lei as verdadeiras unidades de conservação, como: parques, reservas biológicas e estações ecológicas, com as áreas que têm outras finalidades, como: florestas nacionais e reservas extrativistas” (PÁDUA, 2012, p. 27).

Cunha (2004) em sua análise discorre que uma das questões mais controversas presentes no SNUC se refere a indenizações pagas aos proprietários possivelmente remanejados de suas terras. A lei estabelece que tenha direito a receber a indenização aqueles que, para destinar o seu bem a coletividade, perca a capacidade de promover sem próprio bem. A dificuldade está em determinar quando essa situação ocorre e, em identificar a posse da terra antes da criação da unidade.

Outra dificuldade observada é o não cumprimento de algumas atribuições desta lei. Segundo o art. 36 da lei do SNUC, em caso de licenciamento ambiental provido pelo EIA/RIMA em áreas de impacto ambiental significativo, o empreendedor tem que investir na criação e manutenção de uma unidade de conservação de proteção integral. Também precisam apoiar financeiramente UCs, empresas públicas ou privadas que se utilizam de recursos naturais na captação de água ou energia, ou que o que se beneficiam de outras formas desse espaço protegido. Muitas vezes essas disposições não são cumpridas observando – se o risco a preservação dessas áreas.

Além disso, Bernardo (2007) argumenta que os objetivos múltiplos desta lei, que não possui um objetivo guiador da ação do Estado e da sociedade são conflitantes entre áreas de proteção integral e de usos múltiplos. Isso pode gerar conflitos relacionados aos interesses de uso desse espaço. No que confere ao federalismo brasileiro, assim como é observado a dificuldade da distribuição das competências, o SNUC também não determina como ocorre a participação de outros agentes federativos, o que pode causar alguns conflitos de atuação nas unidades de conservação, além de sobreposição de áreas.

Considerando UC's inseridas em contextos urbanos, como é o caso do PNT, outras legislações que atuam sobre o meio urbano, tais como a Lei de Uso do Solo aumentam a malha reguladoras neste espaço. No próximo capítulo, será contextualizado como o meio ambiente as áreas protegidas são consideradas pelas políticas urbanas da cidade do Rio de Janeiro.

3. ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO:

É certo que o Brasil avançou desde a criação de UCs e da regulamentação do SNUC, tanto no número de UCs criadas, quanto na tentativa de regularizar uma política específica para tais áreas. Todavia, esse sistema – embora faça considerações sobre áreas protegidas de esferas estaduais e municipais com incentivo a cooperação entre instituições das esferas de governo, a gestão compartilhada e a maior participação da sociedade civil – seus regulamentos não se aplicam a áreas protegidas locais. As áreas protegidas estaduais e municipais tem como principal característica estarem, em sua maioria, inseridas em áreas urbanas. Dessa forma, cabe discutir como ocorre a gestão dessas áreas em meio a gestão da própria cidade. Clare; Gonçalves & Medeiros (2009) apresentam que essas áreas merecem atenção já que protegem atributos naturais relevantes para a paisagem local em espaços muito menores que as UC federais. Além disso, são áreas potencialmente de uso público, com atividades de lazer e recreação.

No estado do Rio de Janeiro, os remanescentes de Mata Atlântica são praticamente protegidos por UCs federais. Este estado foi o que “mais sofreu com a devastação das florestas tropicais, principalmente no município do Rio de Janeiro, em que a destruição das florestas naturais tem sido intensa desde o período de seu descobrimento.” (DRUMMOND, 1997, p.10).

Das motivações iniciais para a proteção áreas específicas da cidade estavam os espaços próximos as encostas - por isso a localização da grande maioria das áreas protegidas da cidade – que visava não somente a proteção contra deslizamentos, mas também a manutenção da qualidade da água que abastecia a cidade (DRUMMOND, 1997).

No que se refere a espacialidade das áreas protegidas na cidade, essas se concentravam na zona sul, por ser a região próxima as encostas e ao mar; a zona norte, parte mais povoada da cidade necessitando de maior controle da ocupação, especialmente nos locais do sópe das montanhas e encostas (FUKS, 2001); e no centro, área de grande adensamento populacional. Só a partir da década de 1980 que ocorrem as primeiras iniciativas de proteção na zona oeste da cidade acompanhando o crescimento da malha urbana, que se expande para a região desde a década anterior. Sendo assim, pode-se observar que, do mesmo modo que ocorreu com as UCs federais, a criação e regulamentação das áreas protegidas estaduais e municipais seguia a lógica de minimizar impactos já existentes gerados pela expansão urbana apresentando-se mais como ação paliativa do que preventiva (CASTRO Jr.; COUTINHO; FREITAS, 2009).

De acordo com Albernaz (2007), até a década de 1990 a proteção ambiental da cidade era formada basicamente pela criação de parques e tombamentos. Embora houvesse parques que também eram tombados por seu valor histórico e arquitetônico, como o Parque Nacional da Tijuca, essas áreas eram tidas como espaços de uso público, e os tombamentos é que ficavam responsáveis pela preservação da natureza. Ainda segundo a autora, esse quadro se transforma a partir de uma nova categoria de proteção, que é criada em 1984, mas regulamentada pelo Plano Diretor da Cidade de 1992: Área de Proteção Ambiental (APA). Resumidamente, APA's são caracterizadas como espaços de domínio público ou privado que considera e protege características ecológicas e paisagísticas notáveis.

Sem dúvida, a conferência da ECO-92 realizada na cidade deixaria suas marcas. O Plano diretor da cidade do Rio de Janeiro (PDCRJ), no mesmo ano vai inserir novas categorias de proteção no cenário ambiental carioca: Área de Proteção e Recuperação Ambiental Urbana (APARU), que está diretamente ligada à gestão urbana; Área de Relevante Interesse Ecológico, também instituída pelo PDCRJ, mas que depois da criação do SNUC é regulamentada por esse sistema; Área de Preservação Permanente (APP), que foi criada pelo 1º Código Florestal, em 1965, e que visa na cidade visa proteger remanescentes de Mata Atlântica. (DRUMMOND, 1997; ALBERNAZ, 2007).

Com a aprovação e regulamentação do SNUC, em 2000, os estados e municípios viram suas responsabilidades com a criação e gestão de áreas protegidas se expandirem. Esse processo se inicia com a Constituição de 1988, mas é somente a partir da uniformidade das políticas de nível federal que os governos locais encontraram um rumo a maior atuação na esfera federal (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012). É inegável o crescimento do número de áreas protegidas após esse período.

A malha de proteção da cidade do Rio de Janeiro é bastante diversa. Como já considerado anteriormente, a cidade apresenta grandes atributos de valor paisagístico e ambiental. Desse modo, os bens protegidos comprem a finalidade de resguardar a sua diversidade. São encontrados em seus limites 53 áreas de proteção e, entre as categorias temos: bens naturais tombados; parques urbanos, dos quais é incluído o Parque Nacional da Tijuca; áreas de preservação ecológica, área de preservação ambiental, Jardim Botânico e; Jardim Zoológico. Sua tutela é de responsabilidade de órgãos diversos, atuantes em nível federal, estadual e municipal, como pode ser observado no quadro abaixo.

Quadro 6: Áreas de Proteção Ambiental na Cidade do Rio de Janeiro

Áreas de remanescentes naturais (1)	Legislação de criação	Tutela
Bens Naturais Tombados		
Bosque da Freguesia	Lei Municipal 1512 - 20/12/89	SMC- DGPC
Campo de Sant'ana	Decreto Estadual 2072 - 26/04/68	INEPAC
Enseada de Botafogo	Decreto Municipal 7444 01/03/88 (Tomb. Prov.)	SMC- DGPC
Ilha de Brocoió	Decreto Estadual 872 - 15/10/65	INEPAC
Ilha de Paquetá	Decreto Municipal 6160 30/09/86 - Livro de Belas Artes, Folhas 27e 69, Livro Histórico, Folha 13, 30/06/38	SMC- DGPC
Jardim Botânico	Proc. 101-T-38, Insc. 2, Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, Folha 2, 30/05/38	IPHAN
Jardim e Morro do Valongo - Conjunto Arquitetônico e Paisagístico	Proc. 099-T-38, - Livro de Belas Artes, Folha 28, e 65, Livro Histórico, Folha 12, 30/06/38	IPHAN
Lagoa Rodrigo de Freitas - Espelho d'água	Decreto Municipal 9396 - 13/06/90	SMC- DGPC
Morro do Corcovado	Proc. 869-T-73, - Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, Folha 13, 08/08/73	IPHAN
Morro do Rangel	Decreto Estadual 7840 13/03/75	INEPAC
Morro do Urubu	Tomb. Estadual - Proc. 03/300257/72 - INEPAC	INEPAC
Morro Dois Irmãos	Proc. E - 03/01924/80 - Tomb. DeF. 28/01/83 -Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, Folha 13	IPHAN
Morro do Ipiranga, Praia do Recôncavo e do Cardo	Decreto Municipal 18998 - Tombamento definitivo municipal - 05/10/00	SMC- DGPC
Morros do Cantagalo, Amorim, Portelo	Proc. E-03/01924/80 Tomb. Def. 28/01/83	INEPAC
Morros do Pão de Açúcar, Urca, Babilônia e Cara de Cão	Proc. 869-T-73, Insc. 52, 53, 54 e 58, Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, Folha 13, 08/08/73	IPHAN
Parque Ary Barroso	Decreto Estadual 857 08/10/65	INEPAC
Parque Brig. Eduardo Gomes (Parque do Flamengo)	Proc. 748-T- 64, Insc. 39, Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, Folha 10, 28/07/65	IPHAN
Parque da Cidade	Decreto Estadual 927 - 29/11/65	INEPAC
Parque Estadual da Pedra Branca	Proc. E- 18/000172/91 - Tomb. Prov. 06/03/91	INEPAC
Parque Henrique Lage	Proc. 537-T-57 Insc. 322, Livro Histórico, Folha 53 14/06/57	IPHAN
Parque Nacional da Tijuca	Proc. 762- T-65 Insc. 42, Livro Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, Folha 10, 27/04/67	IPHAN
Parque Recanto do Trovador	Decreto Estadual 788 15/07/65	INEPAC
Passeio Público	Proc. 099-T- 38, Insc. 153, Livro de Belas Artes, Folha 27, e Insc. 71, Livro Histórico, Folha 13, 30/06/38	IPHAN
Pedra de Itapuã	Proc. E - 03/300253/68 - 17/10/68	INEPAC
Pedra da Baleia	Proc. E 03/01924/80, 28/01/83	INEPAC
Pedra da Panela	Decreto Estadual 2715 04/03/69	INEPAC
Pedra de Itaúna	Proc. 03/300258/72 Tomb. Def. 13/03/75	INEPAC
Pontal de Sernambetiba	Proc. E 03/01924/80, 28/01/83	INEPAC
Praia e Anfiteatro de	Proc. E-18/300117/84 Tomb. Def. 11/04/84	INEPAC

Grumari		
Quinta da Boa Vista (2)	Proc. 99-T-38 e 101-T-38, Insc. 68, Livro Histórico, Folha 13 e 154, Livro de Belas Artes, Folha 27, 30/06/38	IPHAN
Reserva Florestal do Grajaú	Proc. E-18/000172/91, Tomb. Prov. 06/03/91	INEPAC
Sítio Burle Marx (Santo Antônio da Bica)	Proc. E-03/31264/83, Tomb. Def. 19/01/88	INEPAC
Parque (Urbano) (2)		
Ary Barroso	Decreto Estadual 315 13/02/64	FPJ
Brig. Eduardo Gomes e Carlos Lacerda (Aterro do Flamengo)	Decreto Municipal 3132 06/06/81 e Decreto Municipal 3124 26/06/81 B88	FPJ
Campo de Sant'ana	Lei 565 13/08/65	FPJ
Eduardo Guinle	Lei Municipal 2331 28/06/95	FPJ
Garota de Ipanema	Decreto Municipal 2295 24/09/79	FPJ
Marcello de Ipanema	1995 (implantação do parque)	FPJ
Municipal Bosque de Jerusalém	Lei Municipal 2331 28/06/95	FPJ
Orlando Leite	Decreto Municipal 3809 27/10/82	FPJ
Passeio Público	Decreto Estadual 7735 04/02/75	FPJ
Poeta Manoel Bandeira	Decreto Estadual 2486 19/11/68	FPJ
Recanto do Trovador	Lei Estadual 1456 12/10/67	FPJ
Tom Jobim	Decreto Municipal 14272 09/10/95	FPJ
Yitzhak Rabin (do Pasmado)	Decreto Municipal 14457 15/12/95	FPJ
Quinta da Boa Vista	... (3)	FPJ
Jardim do Carmo	Decreto Municipal 20.723 08/11/2001	FPJ
ÁREA DE PROTEÇÃO DO ENTORNO DO BEM TOMBADO		
Entorno da Pedra da Babilônia	Decreto Municipal 12864/94	SMC/DGPC
Urca	Decreto Municipal 7451/ 88	SMC/DGPC
ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL		
Ilha do Pinheiro	Lei Municipal 1772/91	SMAC
ÁREA DE PRESERVAÇÃO ECOLÓGICA E PAISAGÍSTICA		
Ilha da Coroa	Lei Municipal 68/78	SMAC
JARDIM ZOOLOGICO		
Jardim Zoológico	Decreto Municipal 4984 - 14/03/85	SMAC/RIOZOO
JARDIM BOTÂNICO		
Jardim Botânico - (Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro)	Criada em 1808	IPJB-RJ

Fonte: Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMAC, Fundação Parques e Jardins - FPJ e Secretaria Municipal de Cultura - SMC.

Notas: (1) Áreas de expressivo valor ambiental, sob outras formas de proteção legal que não constituam

unidades de conservação.

(2) "Parques urbanos" que apresentam características naturais relevantes estando sob a tutela da Fundação Parques e Jardins.

(3) Parques implantados sem legislação de criação.

Atualmente observam-se que várias mudanças ocorreram nos espaços protegidos da cidade devido a criação de novas áreas, mas também pela criação de novos arranjos institucionais que visam integração das áreas protegidas, com a formação de corredores ecológicos e mosaicos, como por exemplo o Mosaico da Carioca.

No que concerne os instrumentos de gestão ambiental, a cidade conta com um aparato legal determinado e recém formulado pelo no Plano Diretor da cidade, em 2011. Estes instrumentos visam o planejamento e a gestão urbana da cidade de maneira particular, mas que de certa forma influencia na gestão dos espaços protegidos, por meio do ordenamento territorial.

No Brasil, o ordenamento territorial foi implantado ao longo dos anos por instrumentos diversos ligados a políticas setoriais, como por exemplo, ordenamento territorial urbano, econômico, agrícola e ambiental. Contudo, antes de abordar a aplicabilidade desses instrumentos faz-se necessário explicar esse conceito.

Moraes (2005) atenta para a necessidade de diferenciar Ordenamento Territorial de Regulamentação do Uso do Solo²¹. Assim, entende-se por Ordenamento Territorial o processo que envolve planejamento e estratégias que buscam resolver ou minimizar conflitos e divergências na gestão de espaços de interesse estratégico ou usos especiais – seja uma UC, terra indígena ou zona fronteira – tendo por objetivo o desenvolvimento sustentável. Além disso, “visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo as demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas com vista nos objetivos estratégicos do governo.” (MORAES, 2005, p. 144).

Quando se trata de ordenamento territorial ambiental, esse processo deve considerar as inúmeras relações existentes no ambiente entre natureza- sociedade – capital. Deve-se pensar a respeito dos diferentes tipos de ação antrópica e sua intensidade para a criação de estratégias que possibilitem o aproveitamento dos recursos naturais e promovendo o equilíbrio ecológico e o bem-estar.

²¹ Para saber mais sobre a regulamentação do uso solo e a sua distinção em relação ao ordenamento territorial descrita pelo autor, consultar MORAES, Antônio Carlos Robert. **O Ordenamento Territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico**. In: MORAES, Antônio Carlos Robert. Meio Ambiente e Ciências Humanas. 4ª edição. São Paulo: Annablume, 2005. O tema não foi abordado neste capítulo, pois não é o foco do estudo.

Nos municípios existem diversos instrumentos que determinam esse ordenamento, e o uso e ocupação do solo originados de determinações do PDCRJ, atualizado em 2011. Além do PDCRJ, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 apresenta algumas diretrizes importantes para o desenvolvimento da política urbana, principalmente no que se refere ao art. 2º:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos

potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; (BRASIL, lei 10.257; Art. 2; s/p – grifo nosso)

Dos instrumentos presentes no plano diretor da cidade pode ser observado que estes, de certa forma, já são colocados pela lei do estatuto das Cidades. Destaca-se nesse caso o incentivo a cooperação entre órgãos e instituições de diversos níveis federais, iniciativa muito importante para a gestão ambiental e urbana. Destaca-se também a preocupação com a proteção de áreas ambientais visando garantir aos habitantes o direito a qualidade de vida. O estatuto também disserta sobre a necessidade regularização fundiária, que no caso do município do Rio de Janeiro é muito importante visto histórico de ocupação da cidade e expansão desordenada.

O PDCRJ que é avaliado a cada cinco anos e revisto a cada dez anos estabelece os instrumentos para a realização do planejamento da política urbana e ambiental visando o desenvolvimento sustentável da cidade do Rio de Janeiro. Destaca-se com mudanças ao plano anterior, como enfatizar o desenvolvimento sustentável da cidade assumindo a responsabilidade para o controle do equilíbrio ambiental e urbano e incluindo as atividades industriais da cidade nesse processo. Reafirma a necessidade de proteção das encostas, mangues, florestas, maciços e áreas costeiras. Além disso, a paisagem ganha importância como algo de deve ser protegido atentando que, todas as intervenções urbanísticas na cidade devem ter um planejamento para a proteção da mesma. É claro que este destaque também influencia na proteção de áreas ambientais, já que estas constituem um segmento representativo da paisagem carioca, como destaca do inciso 4 e 5 da referida lei:

§ 4º A paisagem da Cidade do Rio de Janeiro representa o mais valioso bem da Cidade, responsável pela sua consagração como um ícone mundial e por sua inserção na economia turística do país, gerando emprego e renda.

§ 5º Integram o patrimônio paisagístico da Cidade do Rio de Janeiro tanto as paisagens com atributos excepcionais, como as paisagens decorrentes das manifestações e expressões populares. (PDCRJ- Lei Complementar 111, 1 de Fevereiro de 2011)

Dos instrumentos de gestão ambiental e urbana destacam –se: zoneamento ecológico-econômico; zoneamento urbano; parcelamento e uso do solo; código de obras e; licenciamento ambiental. É importante destacar que todos esses instrumentos são necessários à gestão urbana e conseqüentemente, ambiental, e no caso das grandes cidades, de grande adensamento urbano e populacional, as áreas protegidas não devem ser vistas como “ilhas” suas dinâmicas também estão inseridas nas cidades, assim como a cidade também influi em seus processos ecológicos e limites territoriais. Esses instrumentos devem ser usados de maneira condizente com as diretrizes das leis, caso contrário se tornam um complicador da gestão territorial.

No contexto brasileiro, a urbanização ocorreu de forma acelerada forçando não somente a infraestrutura como o meio natural das cidades. Como iniciativa de regulamentação federal, o Estatuto da Cidade visa atuar em um espaço de esfera local, com o objetivo de associar atribuições que já eram municipais, como o zoneamento urbanos, por exemplo, com as políticas ambientais, padronizando as ações dos municípios brasileiros. Apesar da política urbana ser uma preocupação federal, é no espaço da cidade que os efeitos dos problemas urbanos são sentidos. Bursztyn & Bursztyn (2012) enumeram alguns problemas típicos das aglomerações urbanas que afetam diretamente o PNT. Dentre eles temos:

- a) Captação irregular de água e sistema de saneamento básico ineficiente;
- b) Poluição visual causada por instalações urbanas, tais como torres de transmissão e outdoors;
- c) Poluição sonora de diversas fontes, como automóveis;
- d) Ocupação irregular de encostas, tanto por moradias de baixa renda, como de classe média e alta.

Desse modo, é possível observar que a coordenação política não deve ser apenas atribuída às instituições e esferas de governo, mas também no que diz respeito às próprias políticas públicas e a gestão do espaço urbano. Um território tão complexo quanto o PNT encontra-se no cerne deste desafio.

4. O PARQUE NACIONAL DA TIJUCA:

4.1. *Características Gerais:*

O Parque Nacional da Tijuca (PNT) é uma unidade de conservação federal, de proteção integral, e se encontra totalmente nos limites urbanos da cidade do Rio de Janeiro se estendendo pelas montanhas do maciço da Tijuca. Sua localização entre os paralelos 22°55'S e 23°00'S e os meridianos 43°11'W e 43°19'W (ICMBio, 2008), o coloca em posição privilegiada dividindo a cidade em uma zona norte e em uma zona sul. O PNT possui características que o diferencia de outros parques nacionais. Além de seus aspectos ambientais de relevância biológica como os fragmentos remanescentes de Mata Atlântica, também conta com uma paisagem de grande beleza cênica vista de vários mirantes ao longo de seus limites, como da Vista Chinesa. O PNT ainda possui áreas de importância histórico cultural tendo como destaque o monumento do Cristo Redentor. O parque abrange uma área de 3.935 ha e tem em seus limites parte da Serra da Carioca, em sua porção Sul, e a Serra de Três da Tijuca e Serra dos Pretos Forros, ao Norte, estando inserido na cadeia de maciços costeiros da região sudeste brasileira (COELHO NETTO; MACHADO; MONTEZUMA, 2009).

Em comparação aos parques nacionais existentes no Brasil, o PNT representa apenas 0,003% da área total de Mata Atlântica protegida (ICMBio, 2008). Embora no cenário nacional não seja tão significativo, é de grande importância para a cidade do Rio de Janeiro, não só pela relevância biológica, de beleza cênica, e por se apresentar como um marco na paisagem da cidade, mas principalmente pelos diversos serviços ambientais que presta à cidade, como a proteção de mananciais e de corpos hídricos que a abastecem, manutenção do microclima da região, proteção de resquícios de vegetação primitiva e atividades de educação ambiental, lazer e ecoturismo, além das instalações de equipamentos de transmissão de rádio, TV e telefonia.

O PARNA Tijuca, conforme comentário anterior é constituído pelos conjuntos: Maciço da Carioca, Floresta da Tijuca, Pedra Bonita-Pedra da Gávea e Covanca-Pretos Forros. Estes se diferenciam pelo uso e ocupação, pelas características ambientais e por seu estado de conservação necessitando de atividades específicas para manutenção de seus objetivos de proteção. Estas unidades são determinadas de acordo com o SNUC e sua descrição e localização estão presentes no plano de manejo do PNT. A seguir, no quadro 7, podem ser observadas as zonas internas do parque diferenciadas pelos seus usos.

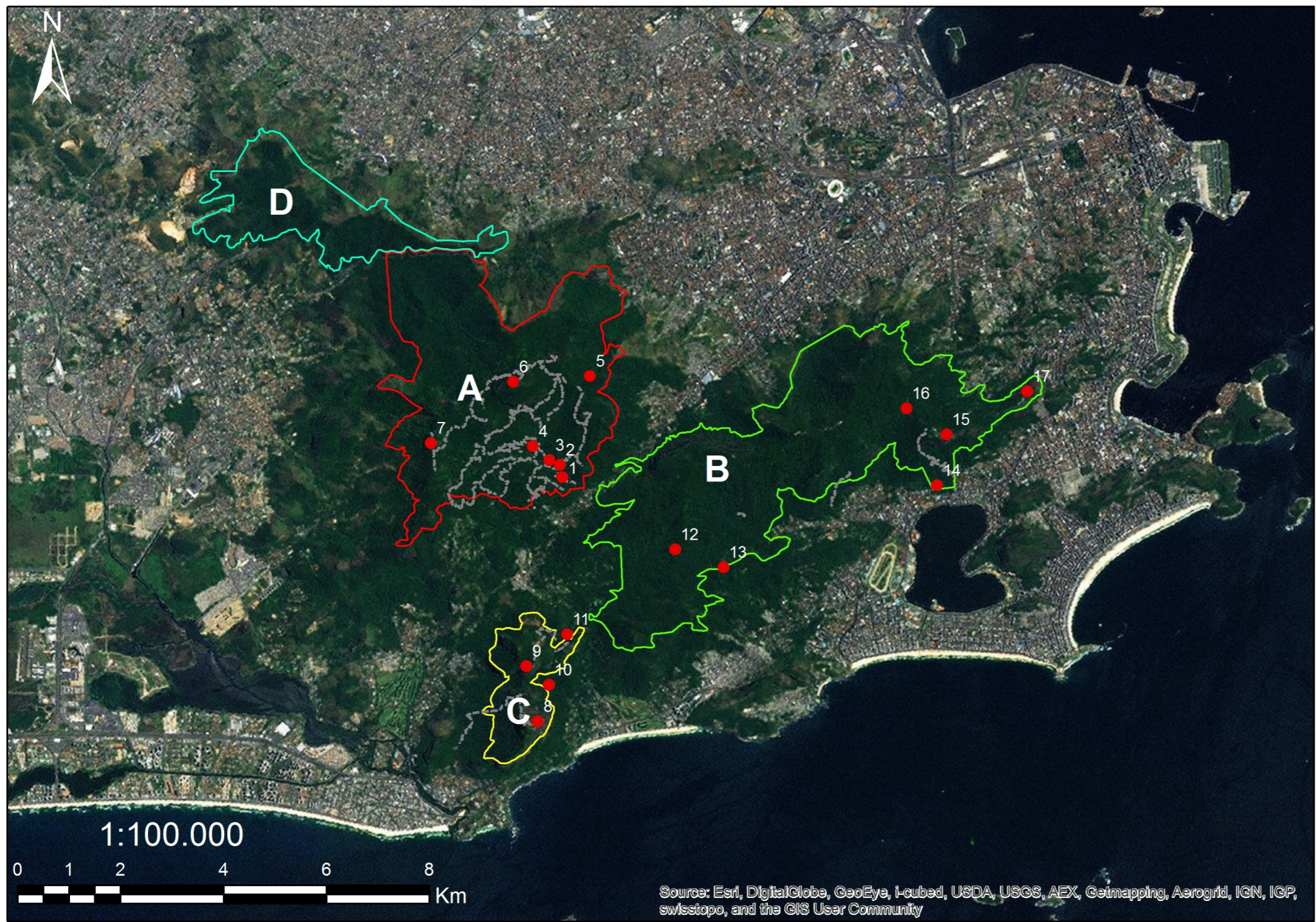
Quadro7: Divisão das Zonas Internas do PNT e Suas Características

Zona Primitiva	Zona com pequena ou mínima intervenção humana que contem grandes remanescentes naturais, de flora e fauna. É a área mais reservada e de uso restrito
Zona e Uso Restrito	Zona de área natural que apresenta alguma intervenção humana, com presença de trilhas e equipamentos para a manutenção do parque. É a transição entre a zona primitiva e a de uso extensivo.
Zona de Uso Extensivo	Zona de área natural com maior alteração humana. Nesta área há os serviços voltados para o público visitante do parque: restaurantes, lanchonetes, centro de visitantes, sanitários e áreas de recreação e convivência (exemplo: Recanto).
Zona Histórico Cultural	Sítios de relevância histórica e arqueológica abertos à visitação do público (exemplo: Capela Mayrink).
Zona de Recuperação	Zona na qual existe um adensamento urbano. Considerada temporário, após sua recuperação será englobada a área do parque.
Zona de Uso Especial	Áreas estratégicas para manutenção e administração do parque (Centro de Operações, Sede do PNT e Oficinas).
Zona de Uso Conflitante	Zona em que existe usos e finalidades – geralmente iniciadas antes da criação da UC – que não são condizentes com os objetivos de proteção, mas são serviços necessário para a cidade. Nessa área existem torres de transmissão, antenas, captação de água e outros empreendimentos.
Zona de Ocupação Temporária	Área em que existe população residente dentro dos limites do PNT. Quando a população for realocada – de acordo com os instrumentos legais do SNUC – esta área será incorporada à zona permanente dentro dos limites do PNT.

Fonte: elaborada pela autora com base em fontes existentes no Plano de Manejo (ICMBio, 2008) e SNUC (BRASIL, 2000, 2002).

Além dessas zonas de usos distintos, vale ressaltar que o PNT é um espaço fragmentado formado por setores descontínuos, como pode ser observado no mapa 1.

MAPA 1: PARQUE NACIONAL DA TIJUCA (PNT): SEUS LIMITES, TRILHAS E PONTOS MAIS VISITADOS



Legenda
Parque Nacional da Tijuca
Setores

- A - Floresta da Tijuca
- B - Corcovado - Sumaré - Gávea Pequena
- C - Pedra Bonita - Pedra da Gávea
- D - Pretos Forros - Covaca
- Pontos Turísticos Mais Visitados
- Trilhas de Uso Público



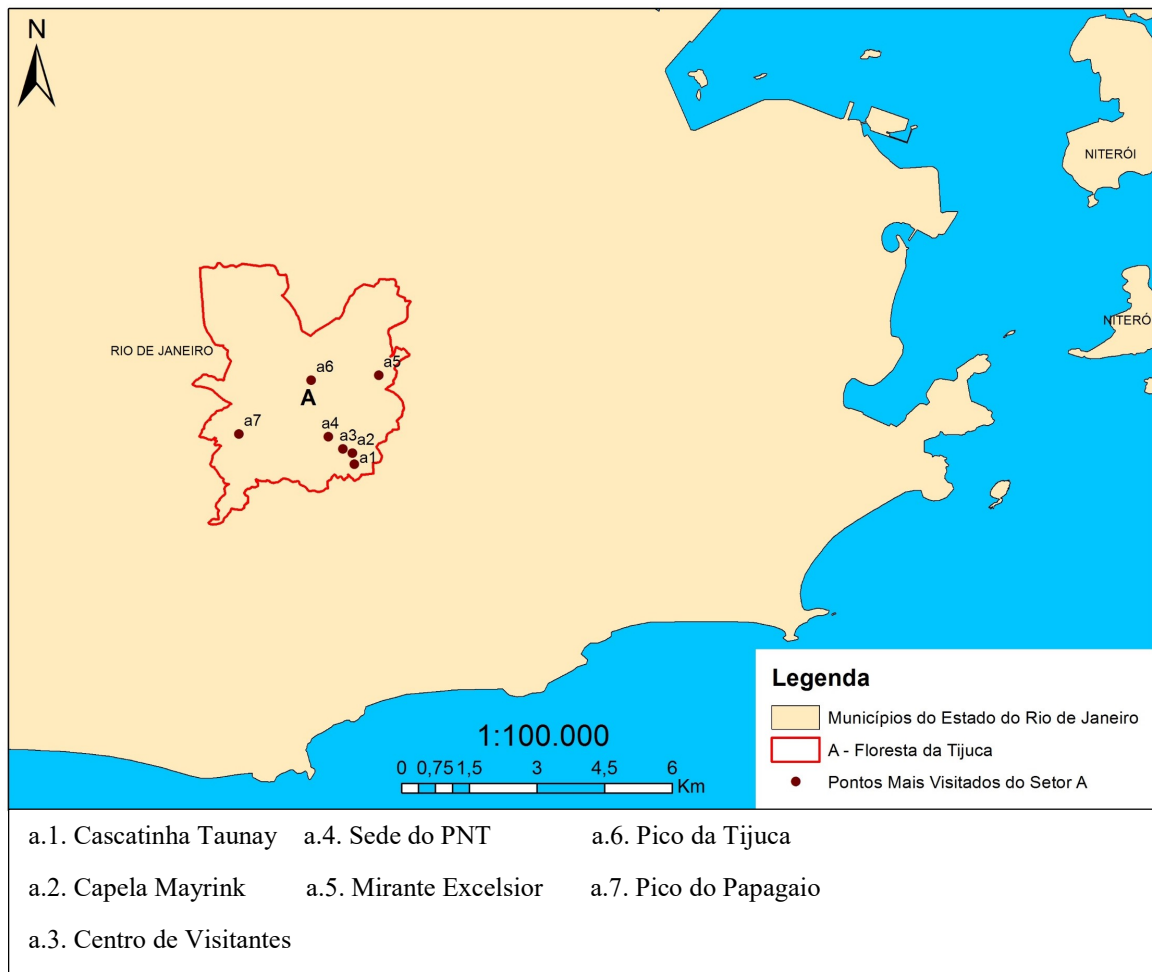
- PONTOS MAIS VISITADOS:**
- | | | |
|-------------------------|------------------------|---------------------------------|
| 1. CASCATINHA TAUNAY | 7. PICO DO PAPAGAIO | 13. VISTA CHINESA |
| 2. CAPELA MAYRINK | 8. PEDRA DA GÁVEA | 14. PARQUE HENRIQUE LAGE |
| 3. CENTRO DE VISITANTES | 9. PEDRA BONITA | 15. CORCOVADO/ CRISTO REDENTOR |
| 4. SEDE DO PNT | 10. RAMPA DO VOO LIVRE | 16. HOTEL DAS PAINEIRAS |
| 5. MIRANTE EXCELSIOR | 11. AGULHINHA DA GÁVEA | 17. MIRANTE DO MORRO DONA MARTA |
| 6. PICO DA TIJUCA | 12. MESA DO IMPERADOR | |

FONTE:
 Instituto Pereira Passos (IPP)
 Secretaria de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (SMAC)
 Parque Nacional da Tijuca (PNT). Limites e trilhas disponíveis em: <http://www.parquedatijuca.com.br/>. Acesso em dezembro de 2013.

4.1.1. Setor A: Floresta da Tijuca:

O Setor que corresponde a Floresta da Tijuca é delimitado ao norte da estrada Grajaú-Jacarepaguá e ao Sul pela avenida Edson Passos e a estrada de Furnas. Situa-se no Pico da Tijuca, e integra as florestas da Tijuca, Andaraí e Três Rios e possui uma área de 1.473,27 ha. A Floresta da Tijuca dispõe de várias áreas de uso intensivo, como pode ser visto no mapa 2, onde estão localizados restaurantes; cachoeiras; represas; áreas de lazer e de piquenique, como por exemplo, o Recanto; inúmeras trilhas, grutas e mirantes, como o Excelsior. Nesse setor, também estão situados prédios históricos, como a Capela Mairynk, a casa dos escravos do Major Acher; o Centro de Visitantes e a biblioteca do PNT, o Barracão (onde se localiza a sede do PNT), a antiga sede campestre da Hípica, a casa- sede da Fazenda Luiz Fernandes e várias ruínas do século XIX (ICMBio, 2008; COELHO NETTO; MACHADO; MONTEZUMA, 2009).

Mapa 2: Setor A do PNT



A seguir, estão representados por meio de fotografias de algumas das áreas mais representativas do Setor A²²:

Figura 1: Centro de Visitantes



FONTE: Elaborado pela autora.

Figura 2: Capela Mayrink



FONTE: Elaborado pela autora.

Figura 3: Cascatinha Taunay



FONTE: Elaborado pela autora.

Figura 4: Espaço de convivência dos visitantes denominado de “Recanto”



FONTE: Elaborado pela autora.

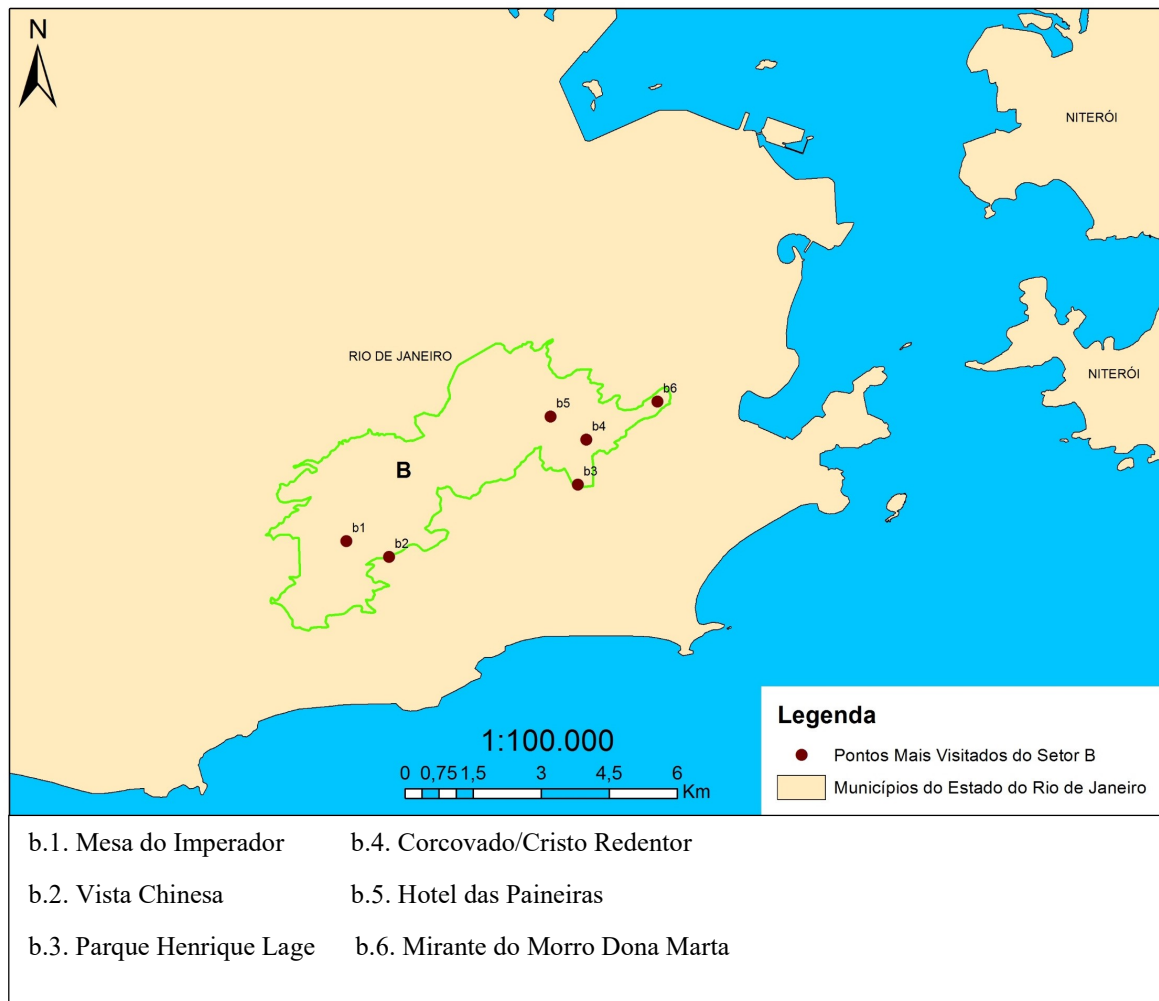
4.1.2. Setor B: Corcovado – Sumaré – Gávea Pequena

Este setor está situado na Serra da Carioca e possui o Cristo Redentor como um marco patrimonial e paisagístico da cidade. É uma área de uso extensivo com a presença de cachoeiras, mirantes, a Mesa do Imperador e a Vista Chinesa, onde é possível obter uma vista panorâmica de parte da cidade. Neste setor também se encontra o Parque Henrique Lage, que

²² As fotografias foram tiradas pela autora em trabalho de campo realizado no dia 05 de janeiro de 2014.

havia sido tombado pelo antigo estado da Guanabara, em 1976, sendo desapropriado pela União em 1976. Em 1977 o parque Henrique Lage foi cedido ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e administrado pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro (JBRJ). Em 1991, foi concedido a instalação da Escola de Artes Visuais. Em 1999 passou a ser administrado pelo IBAMA e, em 2004 teve seus limites definitivamente anexados ao PNT. (ICMBio, 2008; COELHO NETTO; MACHADO; MONTEZUMA, 2009).

Mapa 3: Setor B do PNT



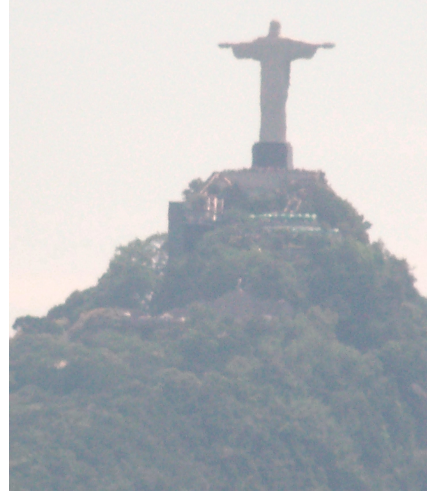
Fotografias de Algumas das Áreas Mais Representativas do Setor B:

Figura 5: Vista Chinesa



FONTE: Elaborado pela autora.

Figura 6: Cristo Redentor



FONTE: Elaborado pela autora.

Figura 7: Vista Panorâmica da cidade do Rio de Janeiro (Zona Sul) – Vista Chinesa.

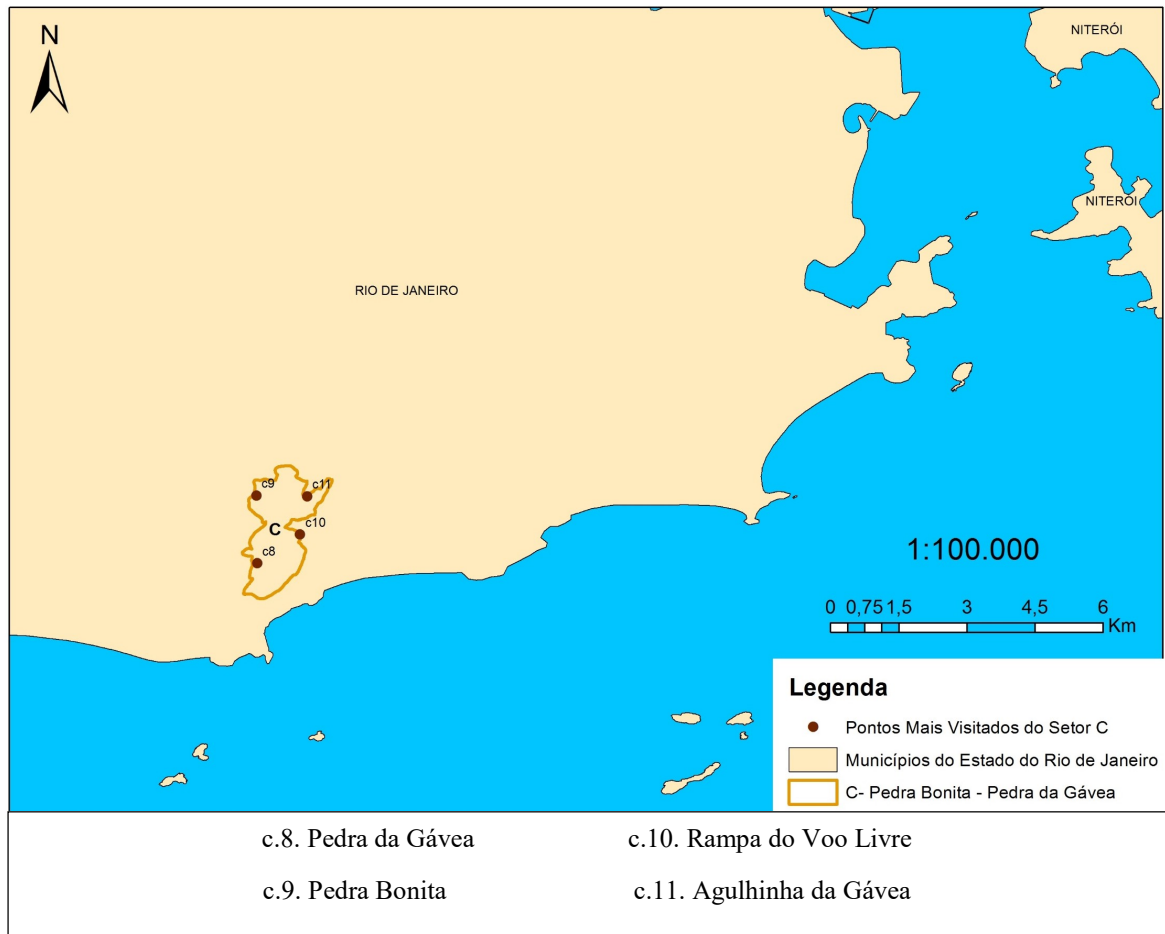


FONTE: Elaborado pela autora.

4.1.3. Setor C: Pedra Bonita – Pedra da Gávea

Este setor se caracteriza pela sua geomorfologia de relevos rochosos acentuados – sendo atribuída a Pedra da Gávea como o um dos maiores monólitos do mundo (IBASE, 2006), em que ocorrem diversas atividades esportivas de escalada, montanhismo e voo livre. (COELHO NETTO; MACHADO; MONTEZUMA, 2009).

Mapa 4: Setor C do PNT



Fotografias de Algumas das Áreas Mais Representativas do Setor C:

Figura 8: Pedra da Gávea



FONTE: Elaborado pela autora.

Figura 9: Pedra Bonita

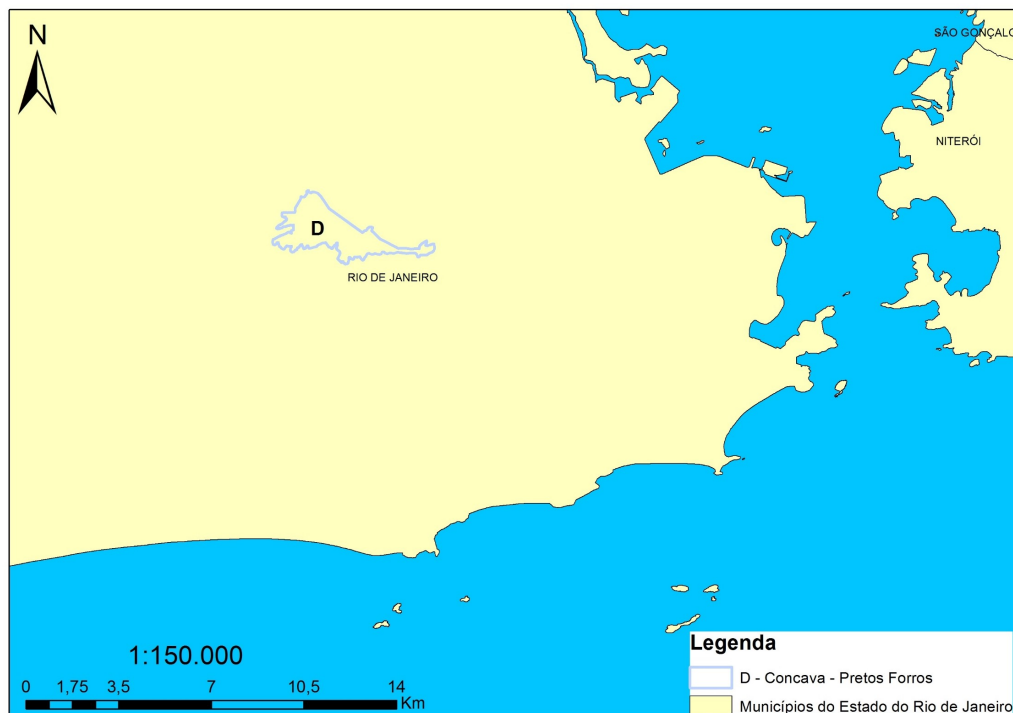


FONTE: Elaborado pela autora.

4.1.4. Setor D: Concava – Pretos Forros

Este setor é uma área separada do setor da Floresta da Tijuca (setor A) apenas pela estrada Grajaú-Jacarepaguá. Embora tenha sido incluída nos limites do Parque Nacional do Rio de Janeiro em 1961, foi desapropriada por decreto federal quando em 1967 o parque mudou de nome para Parque Nacional da Tijuca (PNT). Apresenta-se como uma área com mais de 470,22 ha, com resquícios de vegetação em diversos estágios de regeneração. Está ligado ao Parque Estadual da Pedra Branca por meio de um corredor ecológico pertencente ao Mosaico da Carioca. (IBASE, 2006; COELHO NETTO; MACHADO; MONTEZUMA, 2009). Este setor é o único do parque que não está aberto à visitação, pois, trata-se de uma zona de proteção de remanescentes de vegetação primária.

Mapa 5: Setor D do PNT



É importante destacar que o estado do Rio de Janeiro foi o que mais sofreu com a devastação de suas áreas de floresta tropical. Na cidade do Rio de Janeiro o desmatamento foi ainda mais intensivo, ocorrendo desde a época de seu descobrimento, e com o ciclo cafeeiro até meados do século XIX (ABREU, 1992; DRUMMOND, 1997). As atividades agropecuárias presentes na cidade fizeram aumentar sua população, o que por sua vez implicou na expansão da cidade em direção a suas áreas verdes. Portanto, avaliar como

ocorreu a ocupação dessa área permite compreender algumas das razões da sua organização na atualidade.

4.2. Gestão do PNT:

O PNT pertence à categoria de Parque Nacional, unidade de conservação de proteção integral. De acordo com o SNUC (BRASIL, 2000; 2002), os parques nacionais são:

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. (SNUC: BRASIL, 2000;2002).

Embora ocupando uma extensão territorial pequena se comparada a outros parques nacionais, o PNT e suas subáreas possuem uma grande diferenciação interna com relação ao seu uso e ocupação, assim como características ambientais, culturais e ao seu estado de conservação. Dessa forma, também são diversos os problemas de manejo e preservação de suas áreas. Em função de toda essa diversidade e da quantidade de agentes atuantes dentro do Parque, com toda a complexidade de interesses envolvidos na sua preservação, se faz necessário para gestão de uma unidade de conservação a criação de parcerias com instituições públicas; organizações não governamentais; sociedade civil e setor privado.

Ao longo de sua história, o PNT foi gerido por instituições federais: Ministério da Agricultura, de 1961 a 1972; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), em 1972 a 1989; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), de 1989 até 2007; e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), de 2007 até hoje. No entanto, instituições de outras esferas de governo sempre estiveram presentes no parque. “Entre 1997 e 1998 a gestão do Parque esteve a cargo da Chefia do Parque/IBAMA em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, a Superintendência de Defesa Florestal do IBAMA, a Superintendência do IBAMA/RJ, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro e a Secretaria de Urbanismo do Rio de Janeiro”. (FRAGELLI, 2007, p.96).

Atualmente, o PNT é gerido de maneira compartilhada entre o MMA/IBAMA e a prefeitura do Rio de Janeiro, desde 1999. Nesse modelo, cabe à gestão federal (MMA/IBAMA) disponibilizar recursos financeiros, custeando gastos com manutenção, equipamentos e pessoal, além da gestão geral do PNT. Ao governo municipal cabem as

atribuições de criar o Núcleo Municipal de Apoio ao PNT e a conservação das áreas de uso público. Das instituições municipais que fazem parte desta gestão compartilhada estão: a COMLURB responsável pela limpeza diária do PNT; a Guarda Municipal do Rio de Janeiro responsável pela segurança; a GE0-RIO que se responsabiliza pela recuperação e implantação da sinalização no PNT e a Secretaria Municipal de Educação, que promove a educação ambiental.

Além desse modelo, segundo o ICMBio²³, foi assinado um acordo em 2011 com o governo do Estado do Rio de Janeiro, a prefeitura do município do Rio de Janeiro, a COMLURB, a Empresa Municipal de Vigilância S/A., a Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro e a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a interveniência do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Junto a essas responsabilidades de gestão cabe ao o governo do Estado do RJ administrar as atividades de combate aos incêndios florestais, salvamento e resgate com o auxílio do 1º Grupamento de Socorro Florestal e Meio Ambiente do Corpo de Bombeiros. A prefeitura do Rio fornece apoio e pessoal técnico, administrativo, de limpeza e conservação, de guarda patrimonial e fiscalização, nas atividades rotineiras e extraordinárias do parque; a COMLURB mantém a limpeza das áreas de uso público. A empresa municipal de vigilância deve garantir o efetivo designado do Grupamento de Defesa Ambiental - GDA e/ou do Grupamento de Apoio ao Turista - GAT, nas tarefas de guarda patrimonial, orientação e monitoramento das áreas de uso público do parque. Ao ICMBio compete apoiar a gestão do parque em todas as esferas, otimizando os recursos e meios necessários para o cumprimento do acordo. Devido a grande quantidade de atores envolvidos direta e indiretamente na gestão do PNT é importante destacar seus interesses no parque. Ainda que cada ator tenha um interesse específico é possível identificar ações que são comuns a segmentos específicos, como pode ser observado abaixo.

Quadro 8: Gestão Compartilhada do PNT

Esfera de Governo	Órgão Competente	Atribuição
Federal	ICMBio	Gestão do PNT; administração dos recursos, pessoal, atividades e equipamentos.
	IPHAN	Gestão do PNT; manutenção dos

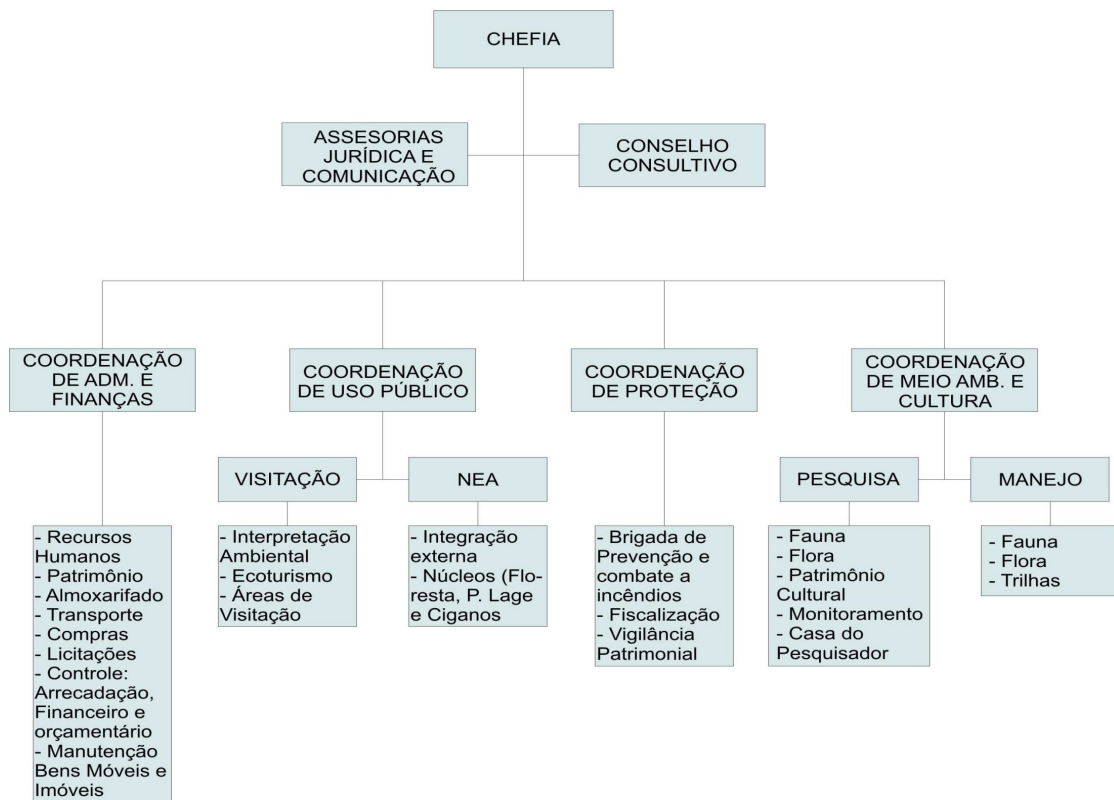
²³ Informações disponíveis em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/comunicacao/noticias/20-geral/1671-icmbio-assina-acordo-de-cooperacao-para-gestao-compartilhada-do-parque-nacional-da-tijuca.html>. Acesso em junho de 2013.

		monumentos arquitetônicos.
	MMA/SPU	Apoio Técnico e financeiro à gestão do PNT.
Estadual	INEA	Gestão do PNT; estudos ambientais para controle do equilíbrio ambiental do parque e circunvizinhanças.
	Governo do Estado/ Bombeiros	Gestão do PNT; controle de incêndios e resgate.
Municipal	Prefeitura do Rio de Janeiro /COMLUB/Guarda Municipal	Gestão do PNT; limpeza e segurança dos equipamentos do parque e visitantes.

Fonte: Elaboração Própria.

Internamente, o parque está organizado da seguinte forma: a chefia do parque é de responsabilidade do órgão federal tutelar, o ICMBio, e a equipe técnica também é proveniente desta agência. Nesta estrutura, as demais coordenações são compostas por técnicos ambientais também de outros órgãos ambientais como o IBAMA e o INEA. O conselho Consultivo é composto de entidades de todas as esferas públicas, e também da sociedade civil. Essa estrutura de organização é apresentada a seguir.

Organograma 1: Estrutura da Gestão e Administração do PNT



Fonte: (ICMBio, 2008; p. 245.)

4.3. Sobreposição de Proteções no PNT:

Unidades de conservação inseridas em contextos urbanos têm impostas a sua gestão e funcionamento, como já exposto em momento anterior, grandes desafios. Dentre os motivos que tornam difícil a administração dessas áreas protegidas, além da existência de múltiplos órgãos realizando atividades diversas, e exigindo a gestão coordenada de suas iniciativas; ocorre uma interposição de espacialidades dentro de seus limites. Uma UC não é somente área de proteção ambiental. É necessário considerar outras dinâmicas impostas a este território – espaços protegidos; nas grandes cidades também faz parte do tecido urbano; são áreas de interesse econômico; espaços públicos; espaços de práticas culturais, religiosas, educacionais e científicas; e, em alguns casos, área residencial. Desse modo, a criação e implantação de uma UC já se apresentam como tarefas complexas.

No contexto particular em que o PNT está inserido essa complexidade é expandida devido à sobreposição de proteções culturais e ambientais, e de nível federal, estadual e municipal. Visando preservar os aspectos que tornam o parque um local único, essa sobreposição se configura como um enredamento que torna a sua gestão tão peculiar. Cada tipologia de proteção procura realçar e proteger um valor específico de suas características. Se por um lado se completam quanto à preservação dos elementos desse espaço, por outro gera duplicidade quanto aos objetivos de proteção aumentando a malha burocrática do PNT que já está imersa na estrutura política ambiental brasileira, tão diversa e densa. De modo resumido as proteções presentes têm como propósito:

- a) **Parque Nacional da Tijuca:** cria e regulamenta esta UC de proteção integral, estipulando o órgão competente do governo federal, atualmente o ICMBio, a gerir e administrar esta UC e estabelece sua delimitação.
- b) **Tombamento do IPHAN:** inscreve o PNT como Patrimônio Natural no livro do Tombos, assim como seus limites e todos os elementos arquitetônicos presentes no parque.
- c) **APARU do Alto da Boa Vista:** estabelece os limites e usos para a área que corresponde esta área de proteção ambiental no Alto da Boa Vista. Tem como característica especial ser uma área de proteção exclusiva do município do Rio de Janeiro e criada por meio da Lei Complementar 19/92 – o Plano Diretor da Cidade de 1992. É caracterizada como:

I - Área de Proteção Ambiental - APA, de domínio público ou privado, dotada de características ecológicas e paisagísticas notáveis, cuja utilização deve ser compatível com sua conservação ou com a melhoria das suas condições ecológicas;

II - Áreas de Proteção Ambiental e Recuperação Urbana - APARU, de domínio público ou privado, a que apresenta as características descritas no parágrafo anterior e depende de ações do Poder Público para a regulação do uso e ocupação do solo e restauração de suas condições ecológicas e urbanas (Prefeitura do Rio de Janeiro - Lei Complementar 19/92, 1992; Subseção I; Art. 124; s/p).

A APARU do Alto da Boa Vista foi criada pelo Projeto de Lei nº 1307/2003. Possui cerca de 70% de sua área sobreposta ao setor A e B do PNT. Tem como objetivo principal regulamentar a expansão urbana e o uso do solo no bairro e seu entorno, incluindo os limites do parque.

- d) **Tombamento da Caixa Velha da tijuca:** tombamento cultural e estadual realizado pelo INEPAC dos reservatórios da Caixa Velha, na Estrada Velha da Tijuca. Este reservatório tem reconhecido seu valor, pois foi responsável por abastecer grande parte da cidade até o final do século XIX, dos açudes do rio Maracanã e seus afluentes. (MAGALHÃES, INEPAC, 2010).
- e) **Tombamento da Serra do Mar/Mata Atlântica:** este tombamento visa proteger o sistema orográfico da Serra do Mar que engloba 650.000 hectares do estado do Rio de Janeiro. Além da preservação dos remanescentes da Mata Atlântica, este tombamento visa “reconhecer e agregar valores de cunho cultural e humanista a esse legado da natureza, valorizando a importância do seu caráter documental como testemunho na construção de nossa história social.” (INEPAC; Tombamento Provisório de 06.03.1991; s/p).
- f) **Tombamento do Morro Dois Irmãos:** esse tombamento foi O tombamento foi proposto pelo “Conselho Estadual de Cultura diante da ameaça de um empreendimento que comprometia uma das mais belas obras da natureza, marco referencial da paisagem carioca.” (INEPAC, Tombamento Provisório de 22.09.1994; s/p). No seu entorno também foi criado o Parque Municipal Dois Irmãos, em 1992 com o objetivo de preservar a área da especulação imobiliária.
- g) **Reserva da Biosfera da Mata Atlântica:** o programa de criação de reservas da biosfera (RB) é uma iniciativa da UNESCO, que junto à União Internacional de Conservação da

Natureza (UICN) criou o Programa Homem e Biosfera da UNESCO (MaB). Tem como objetivo realizar pesquisas científicas em áreas protegidas e a promoção do patrimônio ambiental e cultural contido nas mesmas. De acordo com Castro Jr.; Coutinho; & Freitas (2009), os programas do MaB estimulam a participação conjunta de agentes e instituições, além de gerar uma representatividade internacional para a área contemplada.

- h) **Mosaico Carioca:** área de proteção reconhecida pelo MMA através da portaria nº 245 de 11 de julho de 2011 no qual os seguintes órgãos ficam responsáveis: ICMBio que se responsabiliza pelo PNT e pelo Monumento das Ilhas Cagarras (áreas de proteção federal). O INEA se responsabiliza por gerir o Parque Estadual da Pedra Branca, a APA do Gericinó/Mendanha; a APA de Sepetiba, e a Reserva Biológica de Garatiba - áreas de proteção estadual. Já a Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro se compromete com a gestão de 14 parques municipais, as APA's do Morro de São João e da Babilônia, e os Monumentos Naturais do Morra da Urca e :Pão de Açúcar. O Mosaico carioca tem como objetivo a preservação de um corredor da Mata Atlântica mantendo a conexão entre espécies silvestres, além de monitorar o controle do equilíbrio ambiental da cidade por meio desse corredor verde. (MMA-Portaria nº 245, 11.06.2011; s/p).
- i) **Rio Patrimônio Mundial:** A escolha do sítio do Rio Patrimônio Mundial da Humanidade como objeto de análise desta pesquisa considera três aspectos: i) as particularidades de sua estrutura organizacional; ii) a sobreposição de instâncias de proteção, tanto ambiental e cultural, quanto municipal, estadual e federal com planos de gestão e manejo coexistindo no interior de seus limites; tornando-o um laboratório por excelência para estudos das questões associadas ao federalismo brasileiro e as políticas de patrimônio; iii) o Rio de Janeiro ser a primeira grande cidade incluída na categoria de Paisagem Cultural evidenciando a importância de sua candidatura, e também um desafio no que se refere a sua gestão e articulação entre as instituições envolvidas em sua salvaguarda.

A estrutura de sua organização é composta por um Comitê Institucional, com representação política das três esferas de governo e da sociedade civil dando apoio institucional e legitimação de ações. Há também um Comitê Técnico que é responsável pela elaboração de estratégias cronogramas e planos de ações sendo composto por técnicos das esferas de governo. Visando garantir a participação da sociedade civil e a gestão compartilhada é instituído um Conselho Consultivo Permanente composto pelos conselhos consultivos do Parque Nacional da Tijuca; do Monumento do Pão de Açúcar; do Comitê

Gestor da Orla; Comitê para Revitalização de Fortes Históricos; Fundação do Parque do Flamengo e; Amigos do Jardim Botânico.

Segundo o dossiê da Candidatura do Rio de Janeiro à Patrimônio Mundial (IPHAN, 2011) o sítio de proteção do patrimônio cultural é complexo e reflexo de uma paisagem constituída pela relação entre um diverso sítio natural e a evolução urbana da cidade. Devido à essa complexidade o seu sítio divide-se em três setores: (A) **A montanha, a floresta e jardim** que compreende o Parque Nacional da Tijuca, sua zona de amortecimento e o Jardim Botânico criando um corredor ecológico de proteção entre essas áreas; (B) **A entrada da Baía e as bordas d'água desenhadas** relacionando a cidade com a baía e o mar e destacando o Parque do Flamengo e a Orla de Copacabana e; (C) **A paisagem urbana – entre o mar e a montanha** correspondendo à área urbana e extremamente povoada entre os setores A e B fazendo conexão entre o mar e montanha. Cada um desse setores apresenta uma complexidade de gestão, pois em seus limites diversos atores e necessidade de ações específicas.

A candidatura do Rio de Janeiro à patrimônio mundial da Unesco evidencia essa percepção incorporando ao seu sítio grandes projetos paisagísticos de Burle Marx no Aterro do Flamengo e na Orla de Copacabana, e áreas mundialmente conhecidas como o Parque Nacional da Tijuca e o Jardim Botânico (RIBEIRO E AZEVEDO, 2010).

Para melhor compreensão dessa malha de proteção tão complexa observar o quadro explicativo:

Quadro 9: Rede de Proteção do PNT: Instituições e Categorias de Proteção

Nível de Atuação ou Esfera de Governo	Instituição	Órgão ou Agência Responsável (Atualmente)	Ano da Ação de Proteção Tombamento ou Salvaguarda	Categoria de Proteção	Tipo de Proteção
Federal	Ministério do Meio Ambiente (MMA)	ICMBio	1961	Parque Nacional do Rio de Janeiro	Ambiental
			1967	Parque Nacional da Tijuca	Ambiental
Federal	Ministério da Cultura	IPHAN	1966	Inscrição do Patrimônio Natural no Livro de Tombos	Cultural

Estadual	Secretaria Estadual da Cultura	INEPAC	1991	Tombamento do Sistema Orográfico da Serra do Mar	Cultural e Ambiental
			1994	Tombamento do Morro Dois Irmãos	Ambiental
			1998	Tombamento do Sistema de Drenagem da Caixa Velha da Tijuca	Ambiental e Cultural
Municipal	Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro	SMAC	2003	Criação da APARU do Alto da Boa Vista	Ambiental
Federal, Estadual e Municipal	MMA, Secretaria Estadual do Rio de Janeiro, Prefeitura do Rio de Janeiro	ICMBio, INEA, SMAC	2011	Insero o PNT no Mosaico Carioca	Ambiental
Abrangência Nacional e relevância internacional	UNESCO, MMA	Colegiado de organizações federais, estaduais e municipais presentes nos estados que compõe a malha de proteção da RBMA.	1991	Insero o PN no domínio da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA)	Ambiental
Relevância Internacional	UNESCO	IPHAN, ICMBio, INEA e Prefeitura do Rio de Janeiro	2012	Inclui o PNT no sítio de proteção do Rio Patrimônio Mundial	Cultural

Fonte: Elaborada pela autora; diversas fontes: (PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO, 2003, ICMBio, 2008; MAGALHÃES, INEPAC, 2010; IPHAN, 2012).

Além dos agentes ligados diretamente na gestão da malha de proteção do parque, diversas instituições públicas e privadas também influenciam diretamente a gestão e administração do espaço protegido. É importante destacar quais são estas instituições e quais

as suas atividades dentro do PNT. A seguir um quadro ilustrativo resume instituições presentes e seus objetivos.

Quadro 10: Instituições Atuantes na Administração e no Funcionamento do PNT

INSTITUIÇÃO	CATEGORIA	ESFERA DE GOVERNO	RESUMO DE ATIVIDADES
Companhia Municipal de Limpeza Urbana (COMLURB)	Sociedade Anônima de Economia Mista – prefeitura e iniciativa privada	Municipal	Limpeza e coleta de lixo no PNT
Fundação GEO-RIO	Pública (Secretaria Municipal de Obras)	Municipal	Realização de estudos e orçamentos para obras de contenção de encostas.
Instituto Pereira Passos (IPP)	Pública (Secretaria Municipal de Urbanismo)	Municipal	Realiza estudos e fornece a base cartográfica do PNT
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	Pública	Federal	Atividades de Pesquisa, Relatórios Técnicos e Ensino.
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)	Pública	Federal	Atividades de Pesquisa, Relatórios Técnicos e Ensino.
Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ)	Pública	Estadual	Atividades de Pesquisa, Relatórios Técnicos e Ensino.
Instituto Estadual do Ambiente (INEA)	Pública	Estadual	Controle ambiental; licenciamento e estudos de impactos ambientais.
Guarda Municipal	Pública	Municipal	Segurança e Vigilância do PNT e seu perímetro
1º Grupamento de Socorro Florestal e Meio Ambiente (1º GESFAMA)	Pública (Corpo de Bombeiros)	Estadual	Controle de Incêndios.
Associação de Guias, Instrutores e Profissionais de Escalada do Estado do Rio de Janeiro (AGUIPERJ)	Não Governamental	Estadual	Programa de Ecoturismo.
Federação de Montanhismo do Estado do Rio de Janeiro (FEMERJ)	Não Governamental	Estadual	Atividades de Montanhismo e manutenção de trilhas.
Associação de Voo Livre do Rio de Janeiro (AVLRJ)	Não Governamental	Municipal	Atividades esportivas e manutenção de quiosques e banheiros.
União dos Caminhantes e Escaladores do Rio de Janeiro (UNICERJ)	Não Governamental	Municipal	Manutenção de Trilhas e Ecoturismo.
Amigos do Parque	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)	Não se Aplica	Programas de educação ambiental e voluntariado; recuperação de trilhas; divulgação do PNT

Associação Defensores da Terra	Não Governamental	Não se Aplica	Projetos de Educação Ambiental
FASE	Não Governamental	Não se Aplica	Projetos de Educação Ambiental.
Instituto Terra Brasil	OSCIP	Não se Aplica	Auxílio no Projeto de Qualidade Ambiental ISSO 14001
Movimento Inter-Religioso	Não Governamental	Não se Aplica	Projetos Espaços Sagrados.
Instituto Terra Azul	OSCIP	Não se Aplica	Realiza o Projeto Água em UCs.
Associação de Amigos dos Monumentos e Obras de Arte do Rio de Janeiro (AMORIO)	Não Governamental	Municipal	Manutenção e restauração dos bens culturais do parque.

Elaborado pela autora. Fonte: PMPNT (ICMBio, 2008); FRATELLI & PEIXOTO (2008)

No que se refere à unidade de conservação estudada, um passo muito importante para análise da organização federativa seria a identificação dos atores envolvidos na gestão dessa área e, suas ações modeladoras do território. Como destacado anteriormente, o PNT possui grande importância para o município do Rio de Janeiro em diversos aspectos e, se constitui como estudo de caso, pois, observa-se a presença de diversos atores na sua gestão. Por conta disso há a necessidade do “estabelecimento de um pacto socioambiental entre os atores envolvidos no processo de gestão do PNT”. (COELHO NETTO; MACHADO; MONTEZUMA, 2009, p.167). Visando a construção de uma gestão compartilhada os instrumentos existentes são o Plano de Manejo e o Conselho Consultivo.

4.4. O Conselho Consultivo do PNT (CCPNT)

Com a instituição do SNUC (BRASIL, 2000; 2002) tornou-se obrigatório a constituição de instrumentos como planos de manejo e conselhos consultivos em parque nacionais. Nesse contexto, o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Tijuca – CCPNT – foi criado pela portaria nº 98/02 – N em 06/08/2002. Esse primeiro conselho teve em sua composição por membros da sociedade civil, a Sociedade dos Amigos do PNT e Instituto de Estudos da Religião (ISER). Dos membros da esfera governamental: Chefia do PNT, que segundo o regimento interno do CCPNT preside o conselho; Prefeitura do Rio de Janeiro, que exerce até os dias atuais gestão compartilhada com o órgão federal tutor do PNT; Guarda Municipal; CEDAE; RIOTUR; Corpo de Bombeiros; Superintendência da Política Federal; Núcleo de Unidades de Conservação Federais do Rio de Janeiro (NUC-IBAMA) e a

Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Como é possível observar nesse primeiro momento há representação das três esferas governamentais, através de diversos órgãos, mas a participação da sociedade civil é fraca, o que pode ser um indicador de um caráter pouco democrático, no sentido de não garantir a representação adequada de setores de fora da esfera governamental.

De acordo com Fragelli (2007) o IBASE realizou uma série de estudos que visaram capacitar o conselho consultivo para o desenvolvimento de um planejamento participativo. Esses estudos promoveram a criação de grupos de atividades para avaliar diversos aspectos do parque, tais como usos; impactos; pontos de conflitos; potencialidades das relações de conflitos. Este trabalho do IBASE também possibilitou observar quais instituições se interessavam pelo parque e quais atuavam de maneira direta dando origem a uma nova composição deste conselho, em 2006 (FRAGELLI, 2007).

Do setor governamental faziam parte: Presidente: Chefia do PNT Rádio Grande Tijuca; Diretoria de Ecossistemas- DIREC/IBAMA Empresa Trem do Corcovado; Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC; Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro – RIOTUR; Guarda Municipal Superintendência da Polícia Federal; Superintendência de Rios e Lagoas do Estado do Rio de Janeiro – SERLA; Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro; Instituto Estadual Florestal – IEF; e IPHAN. Representantes da sociedade civil eram: Associação de Moradores Inácio Dias – Covanca; Associação dos Amigos do Parque Estadual da Pedra Branca; Instituto Defensores da Terra; Laboratório de Geohidroecologia - GEOHECO/UFRJ; Instituto de Estudos da Religião – ISER; Sociedade de Amigos do PNT; Instituto Terra Brasil; Movimento Inter-religioso do Rio de Janeiro – MIR; Federação dos Esportes de Montanha do Rio de Janeiro – FEMERJ; Associação Novo Horizonte; Movimento Rocinha Comunidade 21; e Viva Santa.

De acordo com o regimento interno do CCPNT, o mesmo é caracterizado como um órgão consultivo que integra a estrutura administrativa do parque. De modo geral, tem como finalidade contribuir na realização de ações para o cumprimento dos objetivos da UC, tendo como atribuições:

I - Acompanhar o desenvolvimento e a implementação de planos, ações, programas, projetos e atividades orientadas para o cumprimento dos objetivos da unidade de conservação.

II - Manifestar-se sobre questões socioambientais que envolvam a proteção, a recuperação e a conservação dos serviços ambientais fornecidos pela unidade de conservação, no benefício das atuais e futuras gerações, ressalvadas as competências institucionais fixadas em lei.

III - Promover a gestão integrada e participativa do Parque Nacional da Tijuca – PNT, assegurando o envolvimento dos três níveis de governo, dos segmentos sociais organizados, das representações comunitárias e da iniciativa privada.

IV - Promover a participação de todos os segmentos envolvidos na busca da melhoria da qualidade de vida da população do entorno do Parque Nacional da Tijuca, compatibilizando a conservação dos recursos naturais com o desenvolvimento local.

V – Manifestar-se sobre parcerias, projetos e produtos que envolvam o uso da imagem e marca do PNT. (BRASIL:PORTARIA, 2002, p.1).

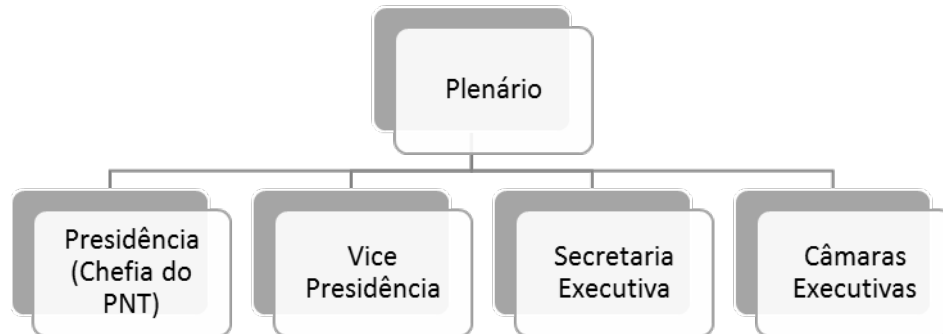
De modo resumido, para cumprir suas atribuições o CCPNT tem como competências:

- a) acompanhar a elaboração e implementação do Plano de Manejo do PNT (PMPNT);
- b) incentivar a integração com outras UC no entorno;
- c) formular programa e ações que promovam e beneficiem o PNT;
- d) tentar compatibilizar os múltiplos interesses relacionados ao PNT;
- e) Avaliar e acompanhar o orçamento do PNT;
- f) se manifestar sobre atividades que causem degradação ao PNT;
- g) recomendar parcerias ou rescisão da gestão compartilhada, caso encontrada alguma irregularidade.

No que se refere à formação do CCPNT, a composição de seus membros prioriza instituições que atuam diretamente no PNT com atividades comprovadas por pelo menos dois anos. Essas atividades têm que estar associadas as do PNT e obedecerem a seus objetivos de preservação. Além disso, também fazem parte do conselho, representantes das comunidades do entorno. As instituições competentes delegam conselheiros titulares e suplentes – somente os titulares têm direito a voto na plenária do CCPNT, salvo sua ausência, passando para o suplente – com mandatos de até dois anos podendo ser prorrogado. A instituição deixa de participar do CCPNT caso apresente recorrência de faltas injustificadas (BRASIL: PORTARIA, 2002).

Quanto a sua organização o CCPNT dispõe de:

- a) plenário, no qual cabe analisar, propor, discutir e votar pautas das reuniões;
- b) presidência que é formada pela chefia do PNT, como previsto no SNUC (BRASIL, 2000; 2002);
- c) vice-presidência exercida pelo conselheiro eleito em plenária por maioria de votos;
- d) secretaria executiva, em que seus membros também são eleitos e tem com atribuição a elaboração de projetos e pedidos de reuniões e;
- e) câmaras executivas, que podem ser permanentes ou não e têm como objetivo propor estudos, pesquisas e programas sobre temas específicos.

Organograma 2: Estrutura do Conselho Consultivo do PNT (CCPNT)

Em 2012, segundo resolução da portaria de criação do CCPNT, os membros que faltaram às reuniões sem justificativa foram retirados dando lugar a novos membros. Assim, a atual composição de membros do CCPNT, de acordo com a portaria do ICMBio nº 74 de 25 de junho de 2012 é:

- I - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, sendo um titular e um suplente;
- II - Superintendência Estadual do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA no estado do Rio de Janeiro, sendo um titular e um suplente;
- III - Instituto de Biociência/Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, sendo um titular e um suplente;
- IV - Instituto Estadual do Ambiente, sendo um titular e um suplente;
- V - Secretaria de Cultura do Estado do Rio de Janeiro, sendo um titular e um suplente;
- VI - Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro - CEDAE, sendo um titular e um suplente;
- VII - Secretaria Municipal do Meio Ambiente do Rio de Janeiro, sendo um titular e um suplente;
- VIII - Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro, sendo um titular e um suplente;
- IX - Guarda Municipal do Rio de Janeiro, sendo um titular e um suplente;
- X - Arquidiocese do Rio de Janeiro, sendo um titular e um suplente;
- XI - Associação de Moradores e Amigos da Taquara do Alto da Boa Vista/Conselho da Cidadania, sendo um titular e um suplente;
- XII - Associação de Amigos do Parque Nacional da Tijuca, sendo um titular e um suplente;
- XIII - Associação dos Defensores da Terra, sendo um titular e um suplente;
- XIV - Estrada de Ferro Corcovado Administração Ltda, sendo um titular e um suplente;
- XV - Federação de Esportes de Montanha do Estado do Rio de Janeiro, sendo um titular e um suplente;
- XVI - Fundação Roberto Marinho, sendo um titular e um suplente;
- XVII - Instituto de Estudos e Religião/Movimento Inter Religioso, sendo um titular e um suplente;
- XVIII - Instituto Terra Brasil Projetos e Educação Ambiental, sendo um titular e um suplente;
- XIX - Instituto Terra Azul, sendo um titular e um suplente;
- XX - Jeep Tour, sendo um titular e um suplente

XXI - Sociedade de Amigos do Cristo, sendo um titular e um suplente;
XXII - Associação Brasileira de Voo Livre, sendo um titular e um suplente;
XXIII - Associação de Moradores e Amigos do Jardim Botânico, sendo um titular e um suplente;
XXIV - Cooperativa Vale Encantado, sendo um titular e um suplente;
XXV - Igreja Batista Nova Canaã, sendo um titular e um suplente;
XXVI - Trilha Carioca Eventos, sendo um titular e um suplente; (ICMBio: PORTARIA, nº 74 de 25/06/2012).

Sendo o CCPNT um espaço que envolve “a discussão e a negociação dos problemas e conflitos socioambientais, a expressão plural das diversas racionalidades, e os interesses dos diversos atores sociais envolvidos no plano de manejo do PNT” (MMA, 2004 apud FRAGELLI, 2007; p. 102), este, mais do que tudo, deve ser observado como espaço mobilizador de atores, interesses e conflitos. Portanto, para esta pesquisa, o CCPNT é um instrumento de análise bastante rico para entender a relação entre os agentes governamentais, objeto de estudo deste trabalho.

5. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS:

As reuniões do CCPNT acontecem em caráter bimestral podendo haver reuniões ordinárias e extraordinárias, caso se configura a necessidade. Tem como local de encontro a sede do PNT ou o Parque Lage.

Como discutido no capítulo anterior, a análise da estrutura do PNT mostra o parque com uma malha institucional muito complexa. Os conselhos consultivos, junto aos planos de manejo são instrumentos de gestão regulados pelo SNUC e obrigatórios a todas as UCs, e tendo como prazo para sua regularização até cinco anos após a criação do sistema. Foi nesse contexto de mudanças institucionais e jurídicas que o CCPNT se formou e veio se consolidando ao longo do tempo. O mesmo foi criado em 2002, e, além dos gestores do parque: o órgão federal até então responsável pela sua tutela, o IBAMA e a Prefeitura de Rio de Janeiro, outras poucas instituições – já mencionadas na seção anterior – participaram desse início. Mais de 10 anos desde sua criação houve uma grande mudança no corpo de membros desse conselho, que hoje conta com mais de 30 instituições, entre públicas e privadas.

Mesmo com poucas reuniões acompanhadas, elas são bastante representativas de como é a relação entre diversas agencias e como conflitos e divergências são apresentados, ora resolvidos, ora não, mas o conselho sempre se apresenta como um espaço de deliberação entre esses agentes na partilha de suas ideias e na busca por solucionar os problemas de gestão. Entretanto, devido à diversidade de instituições essa não é uma tarefa fácil. Por conta dessa peculiaridade, o acompanhamento das reuniões do CCPNT se tornou um elemento chave para a discussão das relações institucionais e burocráticas do parque, uma vez que, estando presentes os órgãos e agências que atuam direta e indiretamente no parque, junto a eles e suas falas estão também presentes as percepções a respeito de como atuar na gestão e preservação dessa área.

É importante destacar que as reuniões do CCPNT são abertas ao público podendo qualquer pessoa participar, porém se poder de voto. Contudo, assim como acontecem e outras UCs, os meios com os quais a população poderiam se informar a respeito do local, data e horário das reuniões nem sempre funcionam. Algumas reuniões chegavam a ser cancelas em cima da hora, ou reagendadas em outro local e hora. Dessa forma, pessoas que não fazem parte oficialmente do CCPNT ficam privadas de tal participação. Isso porque, o site, o melhor meio de obter informações sobre o PNT, muitas vezes não disponibiliza previamente a data, hora e local da reunião.

Introduzidas as ressalvas, as reuniões acompanhadas dataram do período de 2011 a 2013, estando presente em cinco reuniões. A reunião do CCPNT sempre se inicia com a fala da chefia do parque, que também preside o conselho, sobre a pauta a ser discutida no dia.

A primeira reunião acompanhada foi realizada no dia 09 de agosto de 2011, no auditório do Centro de visitantes do parques, às 10 horas. Estavam presentes representantes do ICMBio (chefia do parque); SMAC; CEDAE; INEA; Instituto Terra Azul; Amigos do parque; Rio Tur; Conca; GEOHECO –UFRJ; UNIRIO; Moitará e Associação defensora da terra. A reunião teve como pauta: a gestão compartilhada do PNT e o plano de atividades e responsabilidades dos gestores; renovação do conselho consultivo com troca dos membros mais faltosos e discussão da lista de presença; além da criação de uma oficina para o aprimoramento do conselho.

A primeira pauta discutida nesta reunião foi sobre o novo termo de gestão compartilhada do PNT, que irá instituir um novo plano de trabalho. Já no debate desta pauta ficou evidente os problemas da coexistência de órgãos de esferas diferentes no parque. Até aquele momento a chefe do PNT, Maria de Lourdes Figueira apresentou o relatório de gestão compartilhada no período de 2009 a 2010 dando enfoque no Plano de Ação. O plano de ação refere-se a todas as atividades pré-estabelecidas, assim como de que órgão será a responsabilidade de cada uma delas. Destacou que das 57 atividades previstas para o ano de 2009, apenas 7 delas teriam sido feitas e 3 estariam em encaminhamento. As atividades que obtiveram êxito foram a delimitação da área para a criação do Mosaico de UCs, a elaboração do estudo sobre a expansão das favelas, a implantação de programas de incentivo a utilização de serviços terceirizados e o reparo na base operacional do Grupamento de Defesa Ambiental (GDA). Das atribuições da esfera municipal destacou-se as ações de recuperação dos equipamentos do parque e limpeza pela COMLURB.

Já as atividades de 2010, das 32 propostas somente 10 tinham sido realizadas e 3 em andamento, tendo como destaque a limpeza por parte da COMLURB, a exposição do PNT no site do Rio –Tur, a integração do sistema de alerta do GEO-RIO e a regularização fundiária para a consolidação do Mosaico Carioca. Com relação a esse grande número de atividades não realizadas Roberto Maggessi que estava presente na reunião questionou o porquê da não fiscalização por parte do Comitê Gestor. A chefe do PNT relatou que vinha ocorrendo uma dificuldade na “conversa” com as secretarias municipais para a realização de tais atividades e, que caberia também ao CCPNT fiscalizar o não cumprimento.

Aproveitando o debate, foi colocado em discussão o papel do CCPNT no conselho gestor, já que não havia nenhum representante do CCPNT no conselho gestor para haver essa

fiscalização. Foi discutido que o CCPNT teria uma “postura passiva” diante da gestão do parque, pois somente ocorriam deliberações que eram passadas ao conselho gestor, mas que não era possível aferir até que ponto suas considerações tinha voz neste.

Como o representante do CCPNT no conselho gestor é a chefia do PNT – que também preside as reuniões do CCPNT- fica a dúvida de qual será a participação do CCPNT no conselho. Essa configuração institucional foi muito questionada pelas participantes da reunião, principalmente, aqueles que representam ONG’s e outras instituições particulares. Isso porque, se não havia outro representando do CCPNT no comitê gestor q não a chefia do PNT, logo não haveria nenhuma representação da sociedade civil neste conselho. O SNUC prevê a participação da sociedade civil de maneira indireta por meio dos conselhos consultivos, mas não apresenta de que forma isso ocorre no conselho gestor, que irá funcionar de acordo com a regulamentação específica da UC.

Outro debate nessa reunião envolvendo questões institucionais foi relacionada a pauta da criação de mecanismos para a obtenção de recursos de compensação ambiental. Esta compensação, de acordo com o SNUC é um instrumento que cria meios de cobrar custos pelo uso de recursos ambientais gerando ou não degradação (BRASIL, 2000; 2002). Nesse ponto da deliberação, a representante da SMAC questionou o direcionamento de verbas dos parques nacionais para o MMA, e que, por motivos diversos, o valor arrecadado com a visitação do parque não era repassado integralmente para o parque, mesmo este precisando de verba para custear reformas, contratação de pessoal, entre outras necessidades.

No que se refere a gestão financeira de recursos pelo governo federal para áreas protegidas o que ocorre é um redirecionamento de investimentos para áreas que mais precisam e onde há mais necessidade de regulamentação e fiscalização (BURSZTYN & BURSZTYN, 2012). Os autores ainda acrescentam que há uma dificuldade no repasse devido à própria burocratização brasileira. Dessa forma, esses recursos deveriam passar do Tesouro Nacional para o Ministério do Meio Ambiente e, posteriormente para órgão competente a gestão das UCs, o IMCBio. Assim como o PNT, outros parques também sofrem com essa dificuldade de repasse de verba.

Em outro momento da reunião a chefe do parque apresentou os estudos sobre a criação da zona de amortecimento do parque e das novas responsabilidades do SPU que ficaria responsável pela regularização fundiária de mais de 30 % da área ao redor do PNT. Também foi questionada na reunião a participa do Arquidiocese do Rio de Janeiro na gestão do PNT e que esta instituição estaria interessada apenas na área que compreende o Cristo Redentor.

Outro ponto da reunião relacionado as institucionalidades do PNT foi a discussão sobre a formação de um novo corpo de membros do conselho. Pelo parque ser uma área com a presença de muitos órgãos ocorre em alguns períodos a rotatividade de instituições com voto nas deliberações do conselho. Isso porque, de acordo com o seu regulamento as instituições só podem fazer parte do conselho se realizarem atividades de caráter permanente no PNT e por um tempo no mínimo de 2 anos. Buscando dar oportunidade de participação a essas novas instituições, de tempos em tempos é feita essa reformulação. Associado a isso também, está o regulamento que estipula a saída dos membros que faltarem reuniões sem justificativa. Por esse motivo algumas instituições tiveram que abrir mão de seu poder de voto em prol de outras que estavam mais participativas. Foi questionado neste caso, porque o SMAC não perderia sua representatividade já que também havia excedido o número de faltas.

Por último essa reunião também discutiu os projetos de municipalização do PNT e quais seriam seus efeitos na gestão do parque. A tentativa mais recente de municipalização do parque foi o Projeto de Lei 1697/07 do deputado Otávio Leite (PSDB/RJ). De acordo com o relator o objetivo desse projeto de lei era permitir ao governo municipal o acesso aos recursos financeiros captados no Cristo Redentor. Esse projeto foi muito debatido pelos gestores presentes porque propunha uma fragmentação dos limites do parque, cabendo ao governo federal a gestão da Floresta da Tijuca e a prefeitura a área do Corcovado.

A outra reunião que foi acompanhada ocorreu no dia 06 de fevereiro de 2012 na qual teve como propósito a reformulação do CCPNT com esses novos membros e a discussão do plano de ação para o ano de 2012 e 2013. Foram discutidas quais atividades teriam mais urgência para serem realizadas primeiro e foi colocado também a necessidade de cumprimento dos prazos por que tanto da prefeitura, quanto do ICMbio e os demais órgãos de gestão.

Sob o ponto de vista institucional, o acompanhamento das reuniões permitiu que fosse possível observar as dificuldades de realização de atividades primordiais como limpeza e segurança. Existem embates quanto as responsabilidades de atrasos de metas a serem realizadas no parque, entretanto, o acompanhamento das reuniões embora seja um elemento válido para ter essa percepção, por si só não responde as questões sobre como o imbróglio de agências e órgãos influencia na gestão do PNT. É notório que há uma dificuldade e ela é percebida nesse espaço de deliberação, mas até que ponto CCPNT tem responsabilidades nos problemas acima apresentados. Diante disso, fica claro a necessidade de investigar mais a fundo o conselho gestor e entrar em contato com os órgãos responsáveis pela gestão do PNT.

A expansão das cidades fez com que aumentasse a disputa entre a preservação ambiental e a especulação imobiliária. O crescimento e ocupação desordenada das encostas evidencia a necessidade de pensar as UCs não como ilhas de biodiversidade em meio ao tecido urbano, mas como parte integrante da cidade e de seu ordenamento territorial. Muitas são as ameaças sofridas por esses espaços desde violência urbana, a falta de segurança dentro de seus limites, o que limita a visitação e seus potencial turístico. A fala de conservação de algumas estradas, iluminação e conservação se configura como um problema para as áreas protegidas de maneira geral.

É necessário, então, pensar as áreas protegidas não como um ônus para cidade, mas como uma área que tem a oferecer uma série de benefícios aproveitáveis e extremamente necessários para o ser humano. Sob essa perspectiva, os ecossistemas, mesmo aqueles que fazem parte de UC de proteção integral, como o PNT, por exemplo, tem um valor intrínseco, que mesmo sendo indispensáveis para a vida humana são muito difíceis de serem mensurados economicamente (HECHT, 2011).

Por isso, os Serviços Ecossistêmicos, que são denominados como aqueles providos pelo meio ambiente, por meio de funções ecossistêmicas para dar sustentação ao ciclo da vida, beneficiando o homem (HECHT, 2011). Com o intuito de melhor explicar essa correlação, o quadro a seguir apresenta os valores diretos e indiretos que são gerados pelos ecossistemas e apropriados pelo homem.

Quadro 8: Valores Econômicos Diretos e Indiretos Associados a Preservação Ambiental:

Valores Diretos: o que é diretamente utilizado pelos seres humanos.	
Valor de Consumo	O que é tirado da natureza para a subsistência e que não são comprados ou vendidos. Em particular, são importantes para as comunidades tradicionais, rurais em países em desenvolvimento.
Valor Produtivo	Produtos extraídos do ambiente de origem animal ou vegetal, que são vendidos no mercado nacional ou internacional. Podem ser produzidos em plantações ou fazendas. Em geral, são provenientes de áreas silvestres.
Valor indireto: associado aos processos e serviços ambientais dos ecossistemas e que geram benefícios econômicos.	
Valor Não – Consumista	<ul style="list-style-type: none"> a) Produtividade do ecossistema (captação de energia solar, biomassa o CO², por exemplo); b) Proteção das águas e de recursos dos solos;

	<ul style="list-style-type: none"> c) Controle climático; d) Controle de dejetos; e) Recreação e turismo; f) Valor educacional e científico; g) Indicadores ambientais (espécies sensíveis que alertam sobre a qualidade e toxidade do meio ambiente).
Valor de Opção	Potencial que alguma espécie possa ter para gerar alguém benefício econômico no futuro.
Valor Ético	Refere –se à diferentes percepções sobre o meio ambiente e a interação do mesmo com o homem. Vai além da perspectiva econômica, incluindo questões filosóficas e religiosas.

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Vallejo (2009).

São exemplos desses serviços a regulação do clima e do regime de chuvas, manutenção da qualidade do ar, manutenção dos lençóis freáticos, polinização de plantas, limpeza da água, redução da erosão e proteção do solo. Coelho Netto; Machado e Montezuma (2009) apresentam que o PNT presta valiosos serviços ecossistêmicos para a cidade do Rio de Janeiro. Segundo seus dados, a Mata Atlântica protegida em seus limites é responsável por reter 20% da chuva anual na copa das árvores da floresta e somente 30% da água escoar superficialmente, o que garante a preservação da encosta. Do ponto de vista econômico, o PNT e seus pontos turísticos são as áreas mais visitadas da cidade, chegando a levar mais de 2,5 milhões de turistas anualmente.

Dessa forma, o PNT apresenta sua relevância na cidade e potencial de aproveitamento com sua preservação. Embora seja necessário salientar que o parque é um espaço fragmentado, mas não desconectado da cidade. O PNT influencia as políticas de gestão do espaço urbano tanto quanto sofre influência das dinâmicas da cidade cotidianamente. Isso porque, os conflitos ambientais e territoriais ocorrem em grande parte na escala local, visto que estes espaços estão sujeitos a pressões concretas de interesses locais (COELHO; CUNHA; MONTEIRO, 2009). Esses conflitos são ainda mais agravados no PNT devido às suas múltiplas institucionalidades.

Embora o SNUC incentive a gestão compartilhada, a coordenação das atividades não é tarefa fácil, pois a malha institucional brasileira está impregnada de sobreposições e coexistência de responsabilidades. A análise das políticas brasileiras permite afirmar que os

processos de centralização e descentralização influenciaram tanto na criação de instituições quanto no aparato legislativo. É possível observar também que essa lógica foi passada para das demais esferas de poder, que ao longo de anos sofreram com desdobramentos e, em outros momentos, com a união de órgãos gerando a duplicidade e dificuldade na gestão. O PNT se apresenta como o espelho dessa matriz institucional, com toda a complexidade aumentada devido a presença das esferas de governo – e conseqüentemente de seus interesses – dentro de seus limites.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahr, 1987.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; MEDEIRO, Bernardo Abreu de; AQUINO, Luseni Cordeiro de. (org.). **Estado, Instituições. Democracia: República**. Brasília: IPEA, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Relações Intergovernamentais: a relação de reciprocidade entre federalismo e políticas públicas. In: FILIPPIM, Eliane Saete & ROSSETTO, Adriana Marques (org.). **Políticas Públicas, Federalismo e Redes de Articulação de Desenvolvimento**. Joaçaba/Santa Catarina: Editora Unoesc/Fapesc, v.1; 1ª ed. 2008.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**. [online]. 2005, n.24, pp. 41-67. ISSN 0104-4478.

ALBERNAZ, Maria Paula. **Ambivalência no Patrimônio Natural Urbano: os casos do Jardim Botânico e do Parque Natural Municipal da Serra do Mendanha, na cidade do Rio de Janeiro**. 2007, 207f. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia – PPGG; Instituto de Geociências – IGEO; Universidade Federal do rio de Janeiro –UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.

ANDRADA, Bonifácio José Tamm de. Federação. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cíntia Rubia Braga; AMABLIE, Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de Políticas Públicas**. Minas Gerais: EdUEMG, 2012, 274p.

BRAGA, Alice Serpa; MACIEL, Marcela Albuquerque. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação e o Desafio de sua Implementação. In: In: THEODORO, Suzi Hulf (org.). **Os 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente: conquistas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

BERNANDO, Christianne. **Unidades de Conservação no Brasil: Comentários á Lei 9.985/2000**. Rio de Janeiro; Letra Capital, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal de, 05.10.88**. Atualizada com as Emendas Constitucionais Promulgadas. Brasília, 1988.

_____. **Lei 9.985, de 18 de Julho de 2000.** Regulamenta o artigo 225 § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, 2000.

_____. **Decreto 4.340 de 22 de Agosto de 2002.** Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, 2002.

_____. **Portaria nº 98 de 06 de Agosto de 2002.** Regimento Interno do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Tijuca em conformidade com a lei 9.985/2000 do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

_____. **Lei nº 10.257, de 10 De Julho de 2001.** Regulamenta o Estatuto da Cidade dá outras Providências.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política:** vol. 1. trad. VARRIALE, Carmen, et ai.; coord. trad. FERREIRA, João; rev. geral FERREIRA, João & CACAIS, Luis Guerreiro Pinto. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed. 1995 [edição do original: 1986].

BURSZTYN, Marcel & BURSZTYN, Maria Augusta. **Fundamentos De Política E Gestão Ambiental: Caminhos Para A Sustentabilidade.** Rio De Janeiro: Garamond, 2012.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. **Solidariedade Territorial e Representação. Novas Questões para o Pacto Federativo Nacional.** Revista TERRITÓRIO, 1(2), 1997. (p.33-42).

CASTRO Jr., Evaristo de; COUTINHO, Bruno Henrique & FREITAS, Leonardo Esteves de. **Gestão da Biodiversidade e Áreas Protegidas.** In: GUERRA, Antônio José Teixeira e; COELHO, Maria Célia Nunes Coelho. **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas.** Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2009.

CLARE, Vanessa Nunes; GONÇALVES, Inês Infante & MEDEIROS, Rodrigo. **Ocorrência e distribuição de unidades de conservação municipais no estado do Rio de Janeiro.** In: **Revista Floresta e Ambiente.** v.16, n.1, 2009, p. 11 - 22.

COELHO, Maria Célia Nunes; CUNHA, Luis Henrique & MONTEIRO, Maurílio de Abreu. **Unidades de Conservação: populações, recursos e territórios. Abordagem da Geografia e da Ecologia Política.** In: GUERRA, Antônio José Teixeira e; COELHO, Maria Célia Nunes Coelho. **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas.** Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2009

COELHO NETTO, Ana Luiza; MACHADO, Lia Osório; MONTEZUMA, Rita de Cássia Martins. O Parque Nacional no Maciço da Tijuca: Uma Unidade de Conservação na Metrópole do Rio de Janeiro. In: GUERRA, Antônio José Teixeira e; COELHO, Maria Célia Nunes Coelho. **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas**. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2009.

DOUROJEANNI, Marc. **Vontade Política para Estabelecer e Manejar Parques**. In: TERBORGH, John [et al]. Tornando os Parques Eficientes: Estratégias para conservação da natureza nos trópicos. Curitiba, PR: Ed. da UFPR Fundação o Boticário de Proteção a Natureza, 2002.

DRUMMOND, José Augusto. **Devastação e Preservação Ambiental: os parque nacionais do estado do Rio de Janeiro**. Niterói: EDUFF, 1997.

DYE, Thomas R. Models of Politics: some help in thinking about public policy. In: _____. **Understanding Public policy**. United State: United Sate Social Condictions, 1984.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: S.A Fabris, 2000.

FERNANDEZ, Annelise Caetano Fraga. Um Rio de florestas: uma reflexão sobre o sentido da criação dos parques na cidade do Rio de Janeiro. **Revista de Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol. 24, nº 47, p. 141-161, janeiro-junho de 2011.

FERREIRA, Leila da Costa. **A Questão Ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

FRAGELLI, Cláudia. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social). **Desafios para o Turismo Inclusivo na Gestão de Parques Nacionais: o caso do Parque Nacional da Tijuca (RJ)**. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Programa EICOS. Instituto de Psicologia. Rio de Janeiro, 2007.

_____; PEIXOTO, Sônia. Relatório do Observatório de Parques Nacionais do Estado do Rio de Janeiro: Parque Nacional da Tijuca. **Grupo de Pesquisa: Áreas Protegidas e Inclusão Social (GAPIS)**. Dezembro de 2008. Disponível: http://www.gapis.psicologia.ufrj.br/observatorioaps/images/arquivos/Relatorios/parque_nacional_da_tijuca_pdf. Acesso em junho de 2013.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Nº 21 – junho de 2000. P.211 -259.

FUKS, Mario. **Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas políticas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

HECHT, Fabiano Faria de Carvalho. Política Nacional de Serviços Ambientais: fonco na melhoria da qualidade ambiental do ecossistemas. In: THEODORO, Suzi Hulf (org.). **Os 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente: conquistas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

IMMERGUT, Ellen. O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea ENAP - Volume 1**. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). **Água – Bem público em unidades de conservação: Parque Nacional da Tijuca**. Programa Petrobrás Ambiental. Rio de Janeiro: IBASE, junho de 2006.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBio). **Portaria nº 74 de 25 de junho de 2012**. Modifica a composição do Conselho Consultivo do Parque Nacional da Tijuca, localizado no estado do Rio de Janeiro.

_____. **Plano de Manejo: Parque Nacional da Tijuca**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente: 2008.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Dossiê Patrimônio Mundial do Rio de Janeiro: Paisagens Cariocas entre a Montanha e o Mar**. IPHAN, 2012.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAGALHÃES, Roberto Anderson (org.). Inventário de Identificação dos Reservatórios da CEDAE: Caixa Velha da Tijuca. In: _____. **Inventários dos Reservatórios Tombados Pelo Estado do Rio de Janeiro**. Instituto Estadual do Patrimônio Cultural: agosto de 2010.

MARTINS, Alessandra. Relatório Técnico – Maciço da Tijuca. In: Secretaria de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (SMAC). **Mapeamento da Cobertura Vegetal e do Uso das Terras no Município do Rio de Janeiro**. Junho de 2011.

MAGDALENO, Fabiano Soares. **O Território nas Constituições Republicanas Brasileiras: interpretando a estrutura federativa do Brasil**. 2001, 119f. Dissertação

(Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2001.

MEDEIROS, Rodrigo; IRVING, Marta e; GARAY, Irene. **A Proteção da Natureza no Brasil: Evolução, conflitos de um modelo em construção**. Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE). Ano IV, nº 9. Salvador: janeiro de 2004.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Meio Ambiente e Ciências Humanas**. 4ª edição. São Paulo: Annablume, 2005.

NEVES, Estela Maria Souza da Costa. **A Política Ambiental e os Municípios Brasileiros**. 2006, 299f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Rio de Janeiro, 2006.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: MEDEIROS, Rodrigo; ARAÚJO, Fábio França Silva (org.). **Dez anos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza: lições do passado, realizações presentes e perspectivas para o futuro**. Brasília, MMA, 2011.

PEIXOTO, Sônia L.; SOUZA, Roberto H.S.; GAYARD, Dênis; ALMEIDA, M.C.S.; GUEDES, Luis Eduardo M.; VASERSTEIN, Neula. Valoração Ambiental das Infraestruturas de Comunicação, Rede Elétrica e Captação de Água para Abastecimento em Unidade de Conservação de Proteção Integral: o caso do Parque Nacional da Tijuca. IN: **Anais do IV Encontro Nacional da ECOECO**. Belém (PA), 2001. (Disponível em meio digital).

PEZZATO, João Pedro. Pesquisa Qualitativa, Modernidade e Pós-Modernidade, Questionários e Entrevistas: um diálogo com pesquisadores. In: FRAGA, Nilson Cesar. **Territórios e Fronteiras: (re)arranjos e perspectivas**. Florianópolis: Insular, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (PMCRJ). **Lei Complementar 1.111, de 1º de Fevereiro de 2011: Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro**.2011.

RIBEIRO, Rafael Winter; AZEVEDO, Daniel Abreu de. Paisagem Cultural e Patrimônio mundial no Rio de Janeiro: caminhos e desafios para o reconhecimento. **Colóquio Ibero-Americano Sobre Paisagem Cultural, Patrimônio e Projeto**. 1.; 2010. Belo Horizonte. Anais...Belo Horizonte: UFMG, 2010.

SILVA, Paula Azevedo. Instrumentos de Participação da Sociedade Civil nas Unidades de Conservação no Brasil: a criação de conselhos consultivos e os planos de manejo. In: **Anais do Encontro Fluminense do Uso Público em Unidades de Conservação: gestão e responsabilidades**. V.1, N.1, ISSN: 2318-2148. Niterói, 2013, pp. 01-12.

SOUZA, Carlos. **Constitucional Engineering in Brazil: The politics of federalism and decentralization**. London: Macmillian, 1997.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós – 1988. **Revista Sociol. Polit.** Curitiba, dezembro de 2004. P.105-121.

_____. O Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

TEODORO, Suzi Hulf. Gestão Ambiental: um campo de conflitos. In: TEODORO, Suzi Hulf. **Mediação de Conflitos Socioambientais**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2005.

_____; & BARROS, Jorge Gomes do Cravo. Política Nacional do Meio Ambiente: conquistas e perspectivas. In: THEODORO, Suzi Hulf (org.). **Os 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente: conquistas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

TRIGAL, Lorenzo López & POZO, Paz Benito Del. La Administración Pública y La Organización Territorial del Estado. In: _____. **Geografía Política**. Ediciones Cátedra, Madrid, 1999.

VALLEJO, Luiz Renato. Parques e Reservas Como Instrumento de Ordenamento Territorial. In: ALMEIDA, Flávio Gomes de.; SOARES, Luiz Antônio Alves. **Ordenamento Territorial: coletânea de textos com diferentes abordagens no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

VALLEJO, Luiz Renato. Aspectos das Políticas de Governo e a Questão da Gestão Territorial nas Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro. **GEOgraphia**. Ano 7, nº 13, 2007.

VIEIRA, Márcio Viveiros. **O Programa de Despoluição da Baía de Guanabara: entraves institucionais e impactos territoriais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**. 2009, 119f. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2009.

WEBER, Max. Burocracia. IN: _____. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara. 5ª edição, 1974. [1ª edição brasileira em 1967].

WINKLER, Donald R. Modelos: da teoria à prática. In: HEIDERMANN, Francisco F.; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

Decretos, Regulamento e Processos Consultados:

Decreto nº 50.923 de 06 de Junho de 1961. Cria o Parque Nacional do Rio de Janeiro no Estado da Guanabara.

Decreto nº 60.183 de 08 de Fevereiro de 1967. Altera o nome do Parque Nacional do Rio de Janeiro, criado pelo decreto nº 50.923 de 06 de Junho de 1961, para Parque Nacional da Tijuca, com as dimensões e demais características no presente decreto.

Notificação nº 987 de 16 de dezembro de 1966. Notifica a inscrição no livro de tombos do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional o bem natural do Parque Nacional da Tijuca, assim como suas áreas delimitadas.

Portaria nº 245 de 11 de julho de 2011. Ministério do Meio Ambiente Reconhece o Mosaico da Carioca como Instrumento de Proteção Ambiental.

Processo nº E-18/000.172/91. Tombamento estadual do Sistema Orográfico Serra do Mar/Mata Atlântica. Tombamento Provisório de 06 de março de 1991.

Processo nº E -18/000.835/94. Tombamento estadual do Morro Dois Irmãos. Tombamento provisório de 22 de setembro de 1994.

Processo nº E – 18/001.542/98. Tombamento estadual da Caixa Velha da Tijuca. Tombamento provisório: 09 de dezembro de 1998.

Projeto de Lei nº 1307/2003. Regulamenta a criação da Área de Proteção e Recuperação Urbana (APARU) do Alto da Boa Vista.

Sites Consultados:

Amigos do Parque:
<http://www.corcovado.org.br/amigosdoparque.php>

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio):
<http://www.icmbio.gov.br/portal/>

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN): <http://www.iphan.gov.br>

Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC): <http://www.inepac.rj.gov.br/index.php>

Jornal O Globo:

<http://oglobo.globo.com/>

Ministério do Meio Ambiente:

<http://www.mma.gov.br/>

Parque Nacional da Tijuca:

<http://www.corcovado.org.br/>

ANEXO 1

DECRETO Nº 50.923, DE 6 DE JULHO DE 1961.

Cria o Parque Nacional do Rio de Janeiro, no Estado do Rio da Guanabara.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA , usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, item I, da
Constituição Federal e,

CONSIDERANDO que o art. 175 da Constituição coloca sob a proteção e cuidados especiais do Poder Público as obras, monumentos de valor histórico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais de particular beleza;

CONSIDERANDO que as florestas existentes na área urbana da Cidade do Rio de Janeiro, Estado da Guanabara, são dignas de proteção e cuidados especiais por parte dos Poderes Públicos, não só pelas belezas naturais e paisagísticas que oferecem, como por serem elas protetoras de mananciais existentes na região;

CONSIDERANDO que essas florestas estão relacionadas entre os bens do domínio da União, por força do que dispõe o Decreto-lei nº 3.889, de 5 de dezembro de 1941;

CONSIDERANDO o que dispõe os artigos 5.º, alínea c , 9º e seus parágrafos 10 e 56 do Código Florestal, aprovado pelo Decreto n.º 23.793, de 23 de fevereiro de 1934,

DECRETA:

Art 1º Fica criado, no Estado da Guanabara, o Parque Nacional do Rio de Janeiro (PNRJ), subordinado ao Serviço Florestal do Ministério da Agricultura.

Art 2.º O PNRJ será constituído pelas áreas das florestas do domínio público da União, denominadas Tijuca Paineiras, Corcovado, Gávea Pequena, Trapicheiro, Andaraí, Três Rios e Covanca, atualmente sob a jurisdição do Ministério da Agricultura, por força do disposto no Decreto-lei nº 3.889, de 5 de dezembro de 1941.

Art 3.º As terras, flora, fauna e belezas naturais integrantes da área do Parque ficam sujeitas ao regime especial estabelecido pelo Código Florestal, baixado como o Decreto número 23.793, de 23 de fevereiro de 1934.

Art 4.º Fica o Ministério da Agricultura autorizado a entrar em entendimento com o Governo do Estado da Guanabara e com os eventuais proprietários de áreas e benfeitorias situadas no perímetro do Parque, para o fim especial de promover doações e efetivar desapropriações, podendo ainda adotar outras medidas que se fizerem necessárias para a sua instalação definitiva.

Art 5.º A administração do Parque Nacional do Rio de Janeiro e as atividades a êle afeta serão exercidas por servidores do Ministério da Agricultura, especialmente designados para êsse fim.

Art 6.º O Ministério da Agricultura baixará, no prazo de sessenta (60) dias, um Regimento para o Parque se fizerem necessárias para a sua pendo sôbre a sua organização funcionamento.

Art 7.º O presente decreto entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, em 6 de julho de 1961; 140º da Independência e 73º da República.

JÂNIO QUADROS

Romero Costa

ANEXO 2

DECRETO Nº 60.183, DE 8 DE FEVEREIRO DE 1967.

Altera o nome do Parque Nacional do Rio de Janeiro, criado pelo Decreto nº50.923, de 6 de julho de 1961, para Parque Nacional da Tijuca, (PNT), com as dimensões e demais características previstas no presente Decreto, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA , usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, item I, da Constituição Federal, DECRETA:

Art 1º Fica alterada para Parque Nacional da Tijuca (PNT), a denominação do Parque Nacional do Rio de Janeiro, criado pelo Decreto nº 50.923, de 6 de julho de 1961 e subordinado ao Departamento de Recursos Naturais Renováveis do Ministério da Agricultura.

Art 2º A área patrimonial do Parque Nacional da Tijuca, referida no art. 6º do presente decreto será inalienável e poderá ser acrescida de outras áreas adquiridas por doação ou desapropriação.

Art 3º Fica o Ministério da Agricultura autorizado, por seus órgão competentes, a entrar em entendimentos com as autoridades federais e estaduais e com os particulares, objetivando aquisição das áreas e benfeitorias necessárias à instalação e consolidação do Parque Nacional, podendo adotar as medidas que se tornarem necessárias para sua implantação definitiva.

Art 4º A organização, direção e funcionamento do Parque Nacional da Tijuca, e as atividades a ele afetas, serão disciplinadas em Regimento próprio a ser expedido no prazo não superior a trinta (30) dias, a contar da publicação deste Decreto.

Art 5º Para todos os efeitos, o mapa base de referência para a situação do Parque Nacional é o formado pelas folhas de Escala 1:5.000, executado em 1961 para o Departamento de Urbanismo (3UR-SGVO) do Estado da Guanabara, por Serviços Aerofotogramétricos Cruzeiro do Sul S.A.

Art 6º O Parque Nacional da Tijuca, originalmente com cerca de 3.200 hectares (32 km²), compreende tôdas as áreas situadas em cotas superiores aos seus limites, que são:

a) no conjunto Corcovado - Sumaré - Gávea Pequena, pelas suas certentes meridionais:

Começa na encosta oriental do Morro de Dona Marta (PONTO 1) na cota dos duzentos metros de altitude e segue pela mesma cota pela encosta meridional do Morro de Dona Marta

(PONTO 2), da chácara da Bica (PONTO 3), da Chácara da Lage (PONTO 4), da Chácara do Cabeça (PONTO 5), da Pedra do Cão (PONTO 6) e daí sempre pela mesma cota dos duzentos metros, até cruzar as águas do riacho que alimenta as Caixas de reunião 3 e 4, a montante da Represa dos Macacos (PONTO 7); Desce pela sua margem direita até encontrar direção geográfica Norte-Sul que passa pela face oriental da Pedra do Camaleão (PONTO 8) desce pela mesma para o sul, cruza a Estrada Dona Castorina e vai até cota dos cem metros (PONTO 9); Continua pela mesma cota em direção ao Rio dos Macacos, cruza-o e continua até o limite do Horto Florestal da Gávea (PONTO 10); Acompanha este até divisas de água entre os Rios Macacos e Rainha na cota dos cento e sessenta metros (PONTO 11), subindo pelo espigão da Vista Chinesa até cota de quatrocentos metros (PONTO 12); Segue pela cota dos quatrocentos metros pela vertente esquerda do Rio Rainha, cruza-o (PONTO 13), continua pela mesma cota pela vertente direita até limite do Parque da Cidade (Gávea) (PONTO 14) e, sempre pela mesma cota contorna as elevações, passa por paredão rochoso (PONTO 15); Daí vai até o Norte do Viaduto das Canôas (PONTO 16), contornando o morro do Côcrane pela cota dos quatrocentos metros até o encontro da direção Norte-Sul (PONTO 17) que passa pelo km 2,5 da Estrada Vista Chinesa (a partir do Largo do Lampião Grande); Segue por tal linha para Norte, cruza a Estrada no ponto citado (PONTO 18) e segue margeando o paredão rochoso no contato com a floresta (PONTO 19) e daí até os limites com a Reserva Florestal do Estado (PONTO 20) acompanhando o seu limite oriental até o espigão do divisor dos riachos do Alto da Boa Vista com os da Gávea Pequena (PONTO 21); Daí, desce a cota dos quinhentos e sessenta metros até cruzar as águas do riacho que verte para a esquina da Rua Amado Nervo com a Estrada do Redentor (PONTO 22); Desce pela margem direita deste riacho até encontrar a cota dos quatrocentos metros (ponto 23), seguindo-a até cruzar a Estrada do Redentor no local chamado Sapucaia (PONTO 24).

b) No conjunto Sumaré - Corcovado, pelas suas vertentes setentrionais: Da Estrada do Redentor (PONTO 24), desce em direção norte até encontrar a Avenida Edson Passos (PONTO 25); Segue pelo seu lado direito (de quem vai para a Usina da Tijuca), margeando-a sempre até a Caixa Velha da Tijuca (PONTO 26); Prossegue, englobando-a, até cota dos duzentos e quarenta metros em direção oriental, até o paredão rochoso fronteiro a Rua Muçú (PONTO 27); continua pelo sopé no contato da floresta com os rochedos até encontrar a cota dos quatrocentos e sessenta metros (PONTO 28) na vertente esquerda do rio que vai acompanhar a Rua Agostinho; Cruza tal rio, passa por sopé de parede rochosa (PONTO 29) e sempre pela cota dos quatrocentos e sessenta metros contorna espigão até pedrão (PONTO

30) no vale do riacho que vai acompanhar a Rua Castelo novo e, continua até encontrar o espigão divisor de águas entre o referido riacho e o rio Trapicheiro (PONTO 31);Desce pelo divisor até encontrar com a cota dos trezentos e vinte metros (PONTO 38);Do ponto citado, sempre pela cota dos trezentos e vinte metros até encontrar (PONTO 39) com as águas do riacho que alimenta a piscina do Lagoinha Country Clube;Desce pela margem direita do curso d' água referido e pelo escoamento de água da citada piscina até a Rua Almirante Alexandrino (PONTO 40); e daí segue em direção ao Silvestre, pela sua margem direita (de quem sobe); cruza o início da Estrada da Paineiras (PONTO 41); continua pela margem direita da Rua Almirante Alexandrino até cruzamento com a linha férrea (PONTO 42); atravessa-a e desce pela sua projeção horizontal do lado direito do viaduto até encontrar a Ladeira do Ascurra com a cota dos duzentos metros (PONTO 43);Pela cota citada segue em direção ao Morro de Dona Marta, contorna-o pela face setentrional e volve para a face oriental até encontrar o PONTO 1 já descrito.

c) No conjunto Pedra Bonita - Pedra da Gávea, pelas suas vertentes orientais:Tem início na Estrada das Canoas, no local onde a cota dos trezentos e sessenta metros a atravessa (PONTO 1) e segue para o Sul pela mesma cota até paredão rochoso da Pedra na Gávea fronteiro à Pedra Bonita (PONTO 3); Daí acompanha o paredão rochoso da Pedra da Gávea pela linha sinuosa que dista cinqüenta metros do sopé rochoso, contornando-o em sua face oriental e sul, volvendo até encontrar a cota dos trezentos metros na face oriental (PONTO 4); Continua pela cota citada, pelas vertentes que vovem para a Barra da Tijuca e Lagoa da Tijuca, passando por sopés rochosos (PONTOS 5 e 6) até encontrar paredão rochoso da Pedra Bonita (PONTO 7); acompanha tal paredão pelo seu sopé para ocidente até encontrar cota dos duzentos e oitenta metros (PONTO 8); Segue para o norte pela cota citada, passa por rochedo (PONTO 9) e continua até encontro da citada cota com o paredão rochoso que olha para as Furnas (PONTO 10); contorna-o pelo Norte até encontrar a cota dos quinhentos metros de altitudes (PONTO 11); Pela cota dos quinhentos metros, vai circundando pelo Norte o maciço da Pedra Bonita até encontrar (PONTO 12), o paredão rochoso dos Dois Picas (de 575,5m e 610,5m); circundado pelo Norte a linha reta que liga o ponto culminante de 610,5m ao ponto mais alto com 369,0m da Estradas das Canoas; Desce por esta linha até margem direita (PONTO 14) da Estrada das Canoas, e segue pela mesma direção a São Conrado até encontrar o PONTO 1, da cota dos trezentos e sessenta metros, já descrito.

d) No maciço da Tijuca, pelas suas vertentes ocidentais: começa no Portão da Floresta da Tijuca na Praça Afonso Viseu (PONTO 1) e sobe pelo espigão, que vai até o ponto

culminante de 517,3m até encontro com a cota dos quatrocentos e sessenta metros (PONTO 2); Daí segue pela mesma cota em direção oeste até encontrar (PONTO 3) a linha geográfica de direção norte-sul (S); que passa pelo ponto culminante de 538,5m; Desce por tal linha até encontrar a Estrada do Açude (PONTO 4) e, pela sua margem direita (de quem vem do Alto da Boa Vista) segue margeando-a, passa pelo Açude (PONTO 5) e segue até cruzar com as águas do riacho, a cento e cinquenta metros de portão do Açude (PONTO 6); Daí sobe pela margem esquerda do citado riacho até encontrar com a cota dos seiscentos e sessenta metros (PONTO 7) e vem seguindo-a para o sul (S); em demanda do morro da Taquara, até encontrar pé de sopé rochoso (antiga pedreira) no PONTO 8; e segue-o para oeste até encontrar (PONTO 9) a cota dos seiscentos metros; Continua pela mesma cota, passa por pedras (PONTOS 10, 11 e 12), contornando o Morro da Taquara e contínua para o Norte, cruzando os rios que descem do Pico do Papagaio para Jacarepaguá (PONTOS 13, 14 e 15); seguindo sempre pela cota dos seiscentos metros até encontrar (PONTO 16) o espigão divisor de águas entre os rios que vertem para Quitite, São Francisco e os que formam os três Rios (para a Reprêsa dos Ciganos); Daí, vai descendo pelo divisor em direção à Estrada Grajaú - Jacarepaguá, passando pelos pontos de 553,0m (PONTO 17), de 506,5m (PONTO 18) de 494,5m (PONTO 19), de 489,0m (PONTO 20); Daí contínua pelo divisor de águas da bacia esquerda da Reprêsa dos Ciganos até cruzar (PONTO 21), as águas do Rio Sagrado; prossegue em direção geográfica Norte até margem da antiga Estrada dos Três Rios (PONTO 22); Segue pela sua margem direita (de quem sobe) em direção leste, até encontro com a Estrada Grajaú - Jacarepaguá (PONTO 23); Prossegue margeando o lado direito da Estrada Grajaú - Jacarepaguá (para quem vai para o Grajaú) até ponto mais elevado no divisor de águas Jacarepaguá - Engenho Nôvo - (PONTO 24);

e) No maciço da Tijuca, pelas suas vertentes orientais: Do Ponto citado, sobe para o sul pelo mesmo divisor de águas, passa pelo ponto de 489,5m (PONTO 25), continua pelo divisor para sudeste pela Serra do Matheus passando por 677,0m, e 672,5m (PONTOS 26 e 27) até Morro do Elefante (723,5m), no encontro com divisor de águas Andaraí, Grajaú com Engenho Nôvo (PONTO 28); Daí desce pelo divisor na direção aproximada Nordeste, passa pelo ponto de 664,5m (PONTO 30), de 653,0m (PONTO 31), de 659,5m (PONTO 32) pelo divisor da Bacia dos Riachos que alimenta as Caixas na Rua Borda do Mato, até ponto de 350,0m de altitude na face oeste do Pico do Perdido (Grajaú) - (PONTO 33); Desce pelo sopé rochoso do citado Pico, circundando-o em suas faces ocidental, norte e oriental, até encontro (PONTO 34) com a cota dos duzentos metros em sua face sul; Prossegue pela cota citada para o sul cruzando os

riachos até encontrar (PONTO 35) com suas águas do riacho que desse da Excelsior, sem cruzá-lo e sobe pela sua margem esquerda até cota de quatrocentos e sessenta metros (PONTO 36);Pela mesma cota, contorna a elevação de 535,0m e continua para o sudoeste até encontrar (PONTO 37), sopé do paredão rochoso da face oriental da Pedra do Conde; prossegue para o sul pelo sopé até encontrar a cota dos quatrocentos e sessenta metros (PONTO 38);Prossegue por tal cota em direção ao Alto da Boa Vista até encontrar (PONTO 39) a linha reta que liga o ponto culminante de 563,9m com o Portão da Floresta da Tijuca; segue descendo tal linha atéo Portão na Praça Afonso Viseu (PONTO 1, já citado).

Art 7º o presente decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 8 de fevereiro de 1967; 146º da Independência e 79º da República.

H. CASTELLO BRANCO

Severo Fagundes Gomes