

O conselho gestor como ferramenta para a gestão participativa de unidades de conservação

O conselho de gestão é um instrumento que visa garantir a participação da sociedade no processo de gestão de áreas protegidas. Contudo, nem todas as unidades possuem conselhos formalmente constituídos. O objetivo deste trabalho foi analisar o processo de gestão participativa de Unidades de Conservação - UCs no estado do Rio de Janeiro através da constituição dos conselhos gestores. No total, foram identificadas 52 UCs no estado do RJ, das quais somente 43 UCs com conselho instituído. A esfera federal foi a que apresentou a maior porcentagem de UCs com conselhos instituídos (100%), seguida da estadual (72,7%). Os parques e as APAs representaram as categorias que apresentaram o maior número de unidades com conselho gestor (15 num total de 18 cada uma). Apesar de ainda ser baixa a frequência de conselhos em unidades de conservação estaduais, se comparadas com as federais, o esperado é de que esse cenário comece a ser alterado a médio e longo prazos.

Palavras-chave: Gestão Participativa; Unidades de Conservação; Áreas Protegidas.

The council manager as a tool for participative management conservation units

The management council is an instrument that aims to guarantee the society participation in the process of management of protected areas. However, not all units have formally constituted councils. The objective of this work was to analyze the process of participative management of the conservation units (CUs) in the Rio de Janeiro state throughout the constitution of the management councils. In the total, 52 CUs had been identified and only 43 CUs had presented council instituted. The federal level was the one with the highest percentage of CUs with councils instituted (100%), followed by the state (72,7%). The APAS and parks were the categories with the highest number of units with management council established (15 in a total of 18 each one). Although still low frequency councils in state conservation units, compared with federal, state of Rio de Janeiro, it is expected that this scenario begin to change in the medium and long term.

Keywords: Participative Management; Conservation Units; Protected Areas.

Topic: **Conservação da Biodiversidade**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Received: **10/03/2016**

Approved: **08/08/2016**

Davi Pinto Cherene Viana

Instituto Federal Fluminense, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/0241834785239011>

davipcv@gmail.com

Luis Felipe Umbelino

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/0834418937830253>

lfumbelino@gmail.com



DOI: 10.6008/SPC2179-6858.2016.003.0004

Referencing this:

VIANA, D. P. C.; UMBELINO, L. F.. O conselho gestor como ferramenta para a gestão participativa de unidades de conservação. **Revista Ibero-Americana de Ciências Ambientais**, v.7, n.3, p.40-58, 2016. DOI: <http://doi.org/10.6008/SPC2179-6858.2016.003.0004>

INTRODUÇÃO

A Mata Atlântica abriga uma expressiva diversidade biológica, inúmeras comunidades tradicionais, um rico patrimônio cultural e assegura a proteção dos solos, sítios turísticos e mananciais. Por isso a UNESCO a reconheceu, em 1991, como a primeira das Reservas da Biosfera brasileiras (CNRBMA, 2003).

Seus mananciais fluviais são a garantia de abastecimento de água potável para mais de 100 milhões de pessoas ou cerca de 70% da população brasileira, o que faz com que a sua proteção e recuperação sejam consideradas prioridades para o governo do país (CNRBMA, 2003).

Nos cinco séculos que se seguiram após o descobrimento, cada novo ciclo econômico de desenvolvimento do país significou mais um passo na destruição de uma floresta que outrora ocupou cerca de um milhão de quilômetros quadrados e, hoje, está reduzida a menos de 10% de sua área original (DEAN, 1996).

Os esforços para a conservação da Mata Atlântica enfrentam grandes desafios. O bioma apresenta altos índices de biodiversidade e de endemismo, mas encontra-se em situação crítica de alteração de seu ecossistema natural. Seus domínios abrigam as maiores cidades e os mais importantes polos industriais do Brasil. O resultado dessa concentração pode ser evidenciado pelo fato de a Mata Atlântica estar reduzida a 8,5 % de sua cobertura original e figurar entre os 34 hotspots mundiais, as regiões mais ricas e ameaçadas do planeta (MMA, 2000; MYERS *et al.*, 2000; INPE, 2015).

No Brasil o estabelecimento de áreas protegidas apenas foi efetivado parcialmente em 1896 com a criação do Parque Estadual de São Paulo. Só em 1937 foi criado o primeiro Parque Nacional, o Parque Nacional de Itatiaia (LEAL, 2004).

O objetivo mais importante das Unidades de Conservação, segundo Dourojeanni & Pádua (2001), é o da proteção da biodiversidade para permitir seu aproveitamento atual e futuro. A biodiversidade, segundo estes mesmos autores, é considerada como um grande patrimônio e os benefícios desse patrimônio são a melhor garantia de prosperidade dos povos que o possuem e dele souberem cuidar.

Um marco importante foi a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Esta Lei procurou reorganizar e reordenar distintas tipologias de áreas protegidas existentes no país desde os anos 30 (MEDEIROS, 2006; MEDEIROS & GARAY, 2006).

Contudo, segundo Faria (2004), é necessário geri-las de modo eficaz para conservação dos recursos nelas existentes. Onde somente a criação de unidades de conservação não é suficiente para assegurar a proteção deste patrimônio natural e cultural. Sabe-se também que o manejo efetivo de UC depende de vontade, conhecimento, métodos e planejamento. Desta forma é necessário ter um conhecimento claro dos problemas e de suas causas dentro de uma visão geral da unidade (PADOVAN, 2002).

O SNUC estabelece os princípios e diretrizes gerais que vão determinar a gestão de uma UC. Nele, está assegurado, em seu artigo 5º, “a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e

gestão das unidades de conservação”, consolidando a gestão participativa como elemento fundamental deste processo. O SNUC assegura ainda, que para o cumprimento desse objetivo, as UCS deverão dispor de Conselhos Gestores. Esses Conselhos tratam-se de uma instância de discussão ampliada entre a UC e setores da sociedade interessados / afetados e deverão contar com ampla participação da sociedade.

O objetivo geral desta pesquisa foi de analisar o processo de constituição dos conselhos gestores e seu papel na implementação da gestão participativa nas Unidades de Conservação no estado do Rio de Janeiro. Tendo como objetivos específicos: (i) Identificar todas as Unidades de Conservação a nível federal e estadual existentes no estado Rio de Janeiro; (ii) Determinar quais Unidades de Conservação possuem conselhos gestores formalmente instituídos; (iii) Determinar quando os conselhos foram estabelecidos em cada Unidade de Conservação; (iv) Demonstrar a evolução de criação dos conselhos gestores na última década.

REVISÃO TEÓRICA

Breve histórico sobre a criação de Áreas Protegidas

Historicamente, o homem sempre desejou manter para si ou para seus descendentes certas áreas fornecedoras de recursos naturais. Há notícias de que alguns de nossos antepassados guardavam para si próprios determinados trechos de seus domínios principalmente como reservas de caças e preservação de recursos hídricos.

As primeiras diretrizes sobre proteção da vida silvestre de que se tem registro foram implementadas na Índia por volta século quarto antes de Cristo, quando todas as formas de uso e atividade extrativista foram proibidas nas floretas sagradas (DAKANG & PEIYAN, 1990 citado por TERBORGH et al., 2002).

A partir do século XVIII, cresceram os questionamentos com relação aos direitos ilimitados do homem sobre a natureza, agravadas com os problemas gerados pelo crescimento desordenado das cidades. Esse quadro acabou por valorizar o sentimento bucólico das pessoas, quando, após a revolução industrial, surgiram os primeiros movimentos visando a proteção de áreas naturais com a finalidade de uso público. Deveu-se este fato, possivelmente, ao crescente número de pessoas inseridas em rotinas de trabalho fabril e que demandavam espaços para recreação ao ar livre (MILANO, 2000).

No contexto da conservação, McCormick (1992 citado por BRITO, 2003) considera que o divisor de águas em relação às preocupações com o ambientalismo global, está em Estocolmo. Nessa cidade sueca, realizou-se em 1972 a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Na Conferência de Estocolmo, como ficou conhecida, discutiu-se, entre outras coisas, os resultados do relatório preparado pelo Clube de Roma intitulado *Limites do Crescimento*. Este relatório chamava a atenção para o crescente consumo mundial de recursos naturais e suas potenciais consequências. Desta forma, das discussões provenientes desta pesquisa apresentada na Conferência de Estocolmo uma das consequências foi o documento *Declaração sobre o Meio Ambiente*, que expressava uma consciência ambiental com maior consistência. Esse documento objetivava chamar a atenção do mundo para a crise ambiental associada aos

padrões de consumo vigentes, tornando-se assim um marco histórico para a política ambiental internacional, influenciando vários países a desenvolverem mecanismos e diretrizes de gerenciamento e controle ambiental.

A partir desse panorama, reforça-se a prática de criação de áreas legalmente protegidas como um dos instrumentos de política e gerenciamento do meio ambiente. Porém, segundo Diegues (2002), as bases teóricas e legais para se conservar grandes áreas naturais foram definidas na segunda metade do século XIX, como marco o ano de 1872, quando foi estabelecido o Parque Nacional de Yellowstone na região nordeste de Wyoming, nos Estados Unidos. A criação deste parque tinha como principal objetivo a preservação das paisagens naturais, devido ao seu valor cênico e da possibilidade de uso pelas gerações de então e as futuras.

Segundo Brito (2003), a moderna concepção de unidades de conservação também surge nos Estados Unidos da América, em 1872, com a criação do *Yellowstone National Park*. A criação deste parque objetivava principalmente, além de oferecer lazer à população, a preservação das paisagens naturais, devido ao seu alto valor cênico, significado histórico e à possibilidade de uso pelas gerações atuais e futuras. Portanto, a novidade principal de Yellowstone era o seu caráter público, com acesso aberto aos cidadãos em geral. Outros parques nacionais, como *Yosemite* e *Sequóia*, foram criados mais tarde, seguindo a mesma filosofia. A idéia foi disseminada para o Canadá e para a Europa, consolidando-se como um padrão mundial, expressando-se, por exemplo, na criação do *Parque Natural Vanoise*, na França, em 1916 (MILANO, 2002).

Em seu trabalho, Dias (2003) cita que com o passar dos anos, outros países foram aderindo a essa política conservacionista e novas áreas protegidas passaram a ser criadas em todo o mundo, considerando-se apenas o critério de “belezas cênicas”. Em 1898, foi criado na África do Sul o Krüger National Park, e em 1914 a Suíça criou o seu primeiro parque. No Canadá, a primeira área protegida foi criada a partir de 1885; seguiram-se Nova Zelândia (1894), Austrália e México (1898), Argentina (1903) e Chile (1926). Embora tenha prevalecido em geral o critério de beleza cênica, tais iniciativas tornaram a criação de áreas naturais protegidas, uma das primeiras e mais importantes políticas ambientais implementadas pela maioria dos países no mundo contemporâneo.

No Brasil, o Regimento do Pau-brasil, de 12 de dezembro de 1605, é considerado como uma das primeiras leis ambientais. Este regimento procurava regular o acesso e a exploração desse recurso florestal, de importância relevante para a metrópole portuguesa, prevendo inclusive punições severas aqueles que desobedecessem às regras, incluindo pena morte e confiscação de toda sua fazenda (BRASIL, 1605).

Em 1876 após várias manifestações do interesse de se criar Parques Nacionais, inspirado pela criação do Parque Yellowstone nos Estados Unidos, em 1872, e muita discussão em torno do assunto houve a pioneira criação do Parque Estadual de São Paulo, em 1896 (BARRETO FILHO, 2004 Citado por MEDEIROS, 2006).

Atualmente, são cinco as tipologias de Áreas Protegidas existentes no Brasil: 1) Unidades de Conservação; 2) Áreas de Preservação Permanente; 3) Reserva Legal; 4) Terra Indígena; 5) Áreas de reconhecimento internacional. Cada uma delas, por sua vez, está subdividida em categorias que indicam diferentes objetivos e estratégias de gestão e manejo destas áreas (MEDEIROS & GARAY, 2006).

Em 2006 o governo lançou o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), tentando configurar uma oportunidade de o país reforçar suas políticas de governança participativa da gestão de áreas protegidas, em consonância com os objetivos e metas estabelecidos pela CDB através de seu Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas.

Histórico da criação das UCs no estado do RJ

Medeiros (2003; 2004; 2006) apresenta três fases distintas de política ambiental voltada para a proteção de áreas naturais no Brasil. A primeira fase vai desde os primeiros anos da República até 1963, em especial a década de 1930, quando surgem os primeiros diplomas tratando de áreas protegidas; a segunda de 1964 a 1984, período em que o país foi governado pelos militares, quando ocorre a revisão da legislação criada no período anterior; e a terceira fase nos anos pós 1985, quando se dá a redemocratização do Brasil e o advento de uma série de normas voltadas para a proteção ambiental.

Essas fases segundo Bastos (2005) estão ligadas respectivamente ao Código Florestal, Decreto 23.793 de 23/01/34 (primeiro Código Florestal); ao Novo Código Florestal, Lei 4.771, de 15/09/65; e ao SNUC, Lei 9.985 de 22/08/2000.

Na primeira fase, as únicas tipologias de áreas protegidas estabelecidas foram as Florestas Protetoras, as Florestas Remanescentes, as Florestas Modelo e as Florestas de Rendimento, previstas pelo Decreto 23.793/34 (primeiro Código Florestal). Estas tipologias tinham o objetivo expresso de promover a conservação/preservação de remanescentes florestais importantes (no caso das Florestas Protetoras e Remanescentes) e a utilização regulada pelo Estado de recursos florestais (no caso das Florestas Modelo e de Rendimento). Neste contexto o estado do Rio de Janeiro teve sua primeira área protegida criada em 1937, o Parque Nacional de Itatiaia, sendo esta a primeira criada no Brasil a nível federal. Dois anos mais tarde, em 1939, o Parque Nacional da Serra dos Órgãos foi estabelecido em áreas que abrangem os municípios de Petrópolis, Teresópolis, Guapimirim e Magé. Somente em 1961 é que o terceiro Parque Nacional foi estabelecido no estado: o Parque Nacional da Tijuca.

Na segunda fase, diversos instrumentos legais são inseridos no contexto brasileiro de áreas protegidas. Dentre eles podemos citar: o Código Florestal, Lei 4.771 de 15/09/65; Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que criou as Estações Ecológicas e as Áreas de Proteção Ambiental, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990; Lei Federal 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA), que previu como um de seus instrumentos *a criação de espaços territoriais especialmente protegidos* (Art. 9, IV).

Nesta fase, em pleno regime militar, são criadas as primeiras áreas protegidas estaduais e municipais no país. Segundo Diegues (2002) esse “boom” na criação de áreas protegidas se deu de cima para baixo, sem consultar as regiões envolvidas, ou as populações afetadas em seu modo de vida pelas restrições que lhe eram impostas quanto ao uso dos recursos florestais.

A terceira fase é marcada pela instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, conhecido como SNUC, consolidando as legislações anteriores, a fim de definir, uniformizar e consolidar critérios para o estabelecimento e a gestão das áreas protegidas no Brasil.

Em especial no estado do Rio de Janeiro, a maioria das Unidades de Conservação (UCs) foram criadas a partir desta terceira fase (MEDEIROS, 2006) (figura3). Vale destacar que, do total de 33 UCs estaduais, 14 foram criadas a partir do ano 2000 e a soma das áreas dessas unidades mais recentes corresponde a 67% da área total das UCs estaduais. Somente no ano 2002 foram criadas cinco UCs, que somam uma área superior a 90.000 ha, a maior parte no Parque Estadual dos Três Picos. Nos últimos 5 anos foram criados mais 4 Parques Estaduais, destacando-se o Cunhambebe, maior deles, e ainda uma Área de Proteção Ambiental, a APA do Alto Iguçu, a UC estadual mais nova, criada em janeiro de 2013.

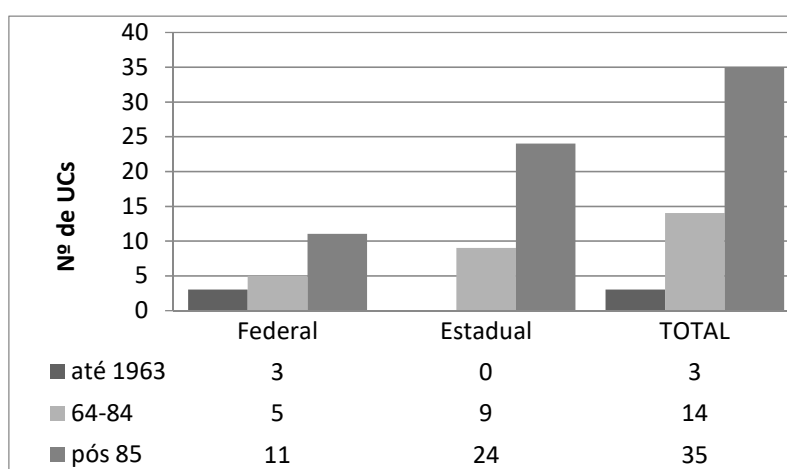


Figura 1: Evolução da criação das Unidades de Conservação no Estado do Rio de Janeiro.

Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Depois de sucessivos estudos iniciados no final da década de 70 (WETTERBERG, 2004; MEDEIROS, 2006), foi elaborado, em 1992, na esteira da RIO 92, o Projeto de Lei - PL 2.892/92, criando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, conhecido como SNUC, tendo como relator inicial o Deputado Federal Fábio Feldman, substituído posteriormente pelo Deputado Federal Fernando Gabeira.

Após quase oito anos em tramitação no Congresso Nacional e 12 versões diferentes até chegar a atual, foi promulgada em 18 de julho de 2000 e regulamentada em 22 de agosto de 2002 pelo decreto nº 4.340, a Lei nº 9.985, consolidando as legislações anteriores no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Um importante instrumento criado a fim de definir, uniformizar e consolidar critérios para o estabelecimento e a gestão das áreas protegidas no Brasil.

Segundo a lei que aprova o SNUC, art. 2º - parágrafo I, uma unidade de conservação é:

O espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

Schenini *et al.* (2004), afirmam que o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, instituído pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, concretiza-se como sendo o conjunto organizado de áreas naturais protegidas (unidades de conservação federais, estaduais e municipais) que, planejado, manejado e gerenciado como um todo, é capaz de viabilizar os objetivos nacionais de conservação, desde que a legislação ambiental já instituída no Brasil seja corretamente e devidamente respeitada e cumprida por todas as pessoas.

O SNUC define e regulamenta as categorias de Unidades de Conservação nas instâncias federal, estadual e municipal, separando-as em dois grupos: de proteção integral e de uso sustentável (BRASIL, 2000). O Brasil possui um extenso quadro de unidades de conservação. Há compromissos de ampliar esses números, refletindo um esforço considerável de conservação *in situ* da diversidade biológica do país. De acordo com Drummond, Franco e Ninis (2006), o crescimento do número das unidades de conservação federais e de suas respectivas áreas ao longo dos últimos 70 anos revela algumas tendências claras. Segundo eles, a ampliação do número e da área de UCs, mesmo que de forma desigual e sujeita a algumas descontinuidades, demonstra a consolidação dessa política nacional de conservação da natureza.

Entretanto, Pádua (2002) critica a forma de criação de unidades de conservação no Brasil nas diferentes esferas do governo. Ela comenta que a propagação desses espaços ocorre muitas vezes sem critérios técnicos, sem planejamento e ainda por interesses políticos e até pessoais, servindo muitas vezes como justificativa para a celebração de datas comemorativas, como o Dia Mundial do Meio Ambiente. A autora critica ainda a implantação de unidades de conservação em categorias inadequadas, quando unidades de uso restrito como reservas e estações ecológicas são criadas em locais onde seria melhor implantar parques, gerando conflitos com as comunidades locais. Segundo ela, a falta de estudos prévios, o desconhecimento do significado das categorias e das suas possibilidades de uso e manejo podem agravar o problema.

Desta forma a Lei do SNUC introduziu modificações importantes na política de criação e gestão de áreas protegidas no país. Dentre elas destaca-se a que visa assegurar uma maior e efetiva participação da sociedade, expressa em seu artigo 5º, que estabelece que o sistema seja regido por diretrizes que “asseguem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação” (BRASIL, 2000).

A Gestão Participativa em Unidades de Conservação

Pelo SNUC, a participação da sociedade pode se dar de duas formas: através de consulta pública para criação de uma UC e através dos conselhos gestores das UCs. Medeiros (2003) explica que a consulta pública visa democratizar o processo de criação de uma UC, garantindo a sociedade uma ampla participação nos debates que conduzirão a sua implementação, revertendo a lógica perversa de criação de UCs pela imposição ou de “cima para baixo”, que predominou por longo período na política de criação de áreas protegidas no país.

Mas são os conselhos de gestão que desempenham um relevante papel no processo de inclusão social, uma vez que garantem de forma perene a participação de distintos setores da sociedade. Os conselhos têm por finalidades auxiliar o processo de gestão de uma unidade de conservação, incorporando a representação de diferentes setores e segmentos da sociedade. Suas competências estão definidas no decreto que regulamentou o SNUC (decreto 4340/02). Os conselhos podem ser meramente consultivos, ou seja, opinam sobre diferentes temas relativos à gestão, cabendo a direção da UC a decisão final, ou deliberativos, podendo interferir mais diretamente no processo de gestão a partir da decisão em colegiado das ações a serem implementadas.

Uma modalidade de gestão já utilizada em algumas categorias de Unidades de Conservação no Brasil, a gestão participativa, descrita pelo SNUC apresenta alguns dos seguintes objetivos centrais segundo Motta (2005): Partilha do poder; capacitação dos participantes; elevação da eficácia da gestão; distribuição compartilhada dos encargos e tarefas; valorização cultural dos participantes e seus grupos; sustentabilidade socioambiental do processo.

Os conselhos de gestão das UCs desempenham um relevante papel no processo de inclusão social, uma vez que garantem de forma perene a participação de distintos setores da sociedade. Os conselhos têm por finalidades auxiliar o processo de gestão de uma unidade de conservação, incorporando a representação de diferentes setores e segmentos da sociedade. Suas competências estão definidas no decreto que regulamentou o SNUC (decreto 4340/02).

Segundo Cases *et al.* (2006), uma das premissas centrais da política ambiental brasileira e também enfoque prioritário no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), é a participação da sociedade no processo de tomada de decisões significa inclusão social em sentido amplo, como engajamento da sociedade na definição de políticas que interferem no direito do cidadão, na interpretação de patrimônio natural e cultural e na valorização do conhecimento baseado na simbologia local. Os autores também chamam a atenção no que diz respeito da sociedade ter papel fundamental no planejamento, uma vez que a gestão da unidade será realizada pelo órgão gestor em conjunto com o Conselho Gestor nomeado.

A inclusão social no processo de gestão de áreas protegidas constitui hoje uma meta a ser atingida em patamares mais expressivos por todos os países signatários da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB, 1992; MEDEIROS & GARAY, 2006). O Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas da CDB, aprovado em 2004 durante a 7ª. Conferência das Partes (COP7), realizada em Kuala Lumpur, na Malásia, estabeleceu como um de seus objetivos “intensificar e garantir a participação de comunidades indígenas e locais e de *stakeholders* (parceiros) relevantes” nos processos de “governança, participação, equidade e repartição dos benefícios” em áreas protegidas, tendo como meta a “completa e efetiva participação, até 2008”, das comunidades locais e indígenas na gestão de áreas protegidas já existentes e aquelas a serem implementadas no futuro (CDB, 2004; MEDEIROS & GARAY, 2006.).

Cozzolino *et al.* (2006) observam que a participação no Conselho, deve em tese, despertar na comunidade local um sentimento de corresponsabilidade no processo de gestão da área, tornando o cidadão em sujeito-ativo nas discussões e decisões que afetam sua comunidade.

Mussi e Loureiro (2006) reforçam a importância dos conselhos gestores como um instrumento dos grupos sociais, com seus respectivos interesses e detentores de um saber específico, onde eles podem contribuir para a explicitação das contradições sociais existentes e o equacionamento das questões socioambientais da UC. Em seu trabalho, é proposta uma classificação das UCs de acordo com o grau de consolidação dos conselhos: Tipo I - Unidades sem portaria de criação com conselho formado, porém não efetivado; Tipo II - Unidades com conselho formado por portaria de criação, porém com baixo grau de participação e Tipo III - Unidades com conselho formado por portaria e alto grau de participação, onde objetivou-se o incentivo a participação da sociedade nos conselhos gestores por intermédio de um programa de Educação Ambiental desenvolvido pelo Núcleo de Educação Ambiental do IBAMA/RJ (NEA/RJ).

Para Jacobi (2002) a efetiva implementação de ações de desenvolvimento sustentável está diretamente relacionada com a participação da sociedade organizada no processo de tomada de decisões. Dias (2003) argumenta que o SNUC estabeleceu um novo marco de construção do que se pode chamar de diálogo democrático para a conservação de áreas protegidas. Esse novo modelo visa um sistema mais participativo, em que a criação, implementação e gestão das áreas protegidas não são mais prerrogativas do Estado, mas envolvem diretamente as comunidades locais, estabelecendo parcerias entre o Estado e a sociedade civil, pois as políticas públicas que estimulam e apoiam as iniciativas locais, têm importante papel no conjunto das políticas de desenvolvimento sustentável.

Segundo Drummond e Crespo (2000), o conceito de gestão participativa aplicado às unidades de conservação contempla: o envolvimento das comunidades do entorno nas ações concernentes à proteção da unidade; o envolvimento dos diferentes atores interessados na sua administração; o fortalecimento do sistema público responsável pela regulamentação e gerenciamento das unidades de conservação; a criação de novas engenharias institucionais ou arranjos que facilitem um processo decisório compartilhado e que assegurem a transparência do método escolhido; e o compromisso dos atores envolvidos com a continuação das metodologias instituídas conjuntamente.

Criar Unidades de Conservação sem a perspectiva de implantá-las provoca inúmeros problemas regionais, além de prejudicar a relação da instituição e da unidade com as comunidades locais. Dentre esses problemas, pode-se citar: expectativas não atendidas, desapropriação sem indenização, lucro e produção cessante, desestabilização cultural, déficit tributário pela redução de produção e paralisação do processo de desenvolvimento regional, todas culminando com a insatisfação regional e desgaste do nome e imagem institucionais (LIMA *et al.*, 2005).

Existe uma grande fração das Unidades de Conservação no mundo que fazem parte dos chamados “parques de papel”. Esse termo se refere às unidades de conservação que não foram realmente implantadas e têm apenas uma existência virtual (TERBORGH *et al.*, 2002).

Nesse contexto, o SNUC veio para reforçar a necessidade de participação da sociedade no processo de criação, implementação e gestão das UCs no Brasil. Sob o ponto de vista legal, o país já se encontra em situação privilegiada tendo legislações bem desenvolvidas com respeito à gestão de áreas protegidas. Porém,

um desafio maior é analisar as experiências já desenvolvidas nesse campo que possam configurar aprendizado para melhoria do processo de gestão participativa no país.

Desta forma os conselhos gestores se configuram em um importante instrumento de governança ampliada para a implementação do processo de gestão participativa nas unidades de conservação, independentemente de sua categoria de manejo. Se devidamente conduzidos, auxiliarão nas negociações de conflitos locais, o que poderá diminuir as pressões antrópicas sobre o ambiente. Em consequência, é possível que ocorra uma melhoria da qualidade dos recursos naturais, com reflexos significativos no padrão de vida das comunidades existentes na unidade e/ou no seu entorno, as quais passarão a entender a importância da implantação da área protegida em seus diversos aspectos, e a interferência que a mesma causará no curso de suas vidas.

METODOLOGIA

Foram identificadas todas as Unidades de Conservação (UCs) federais e estaduais existentes no estado do Rio de Janeiro. Esse levantamento foi realizado com base em pesquisa junto aos órgãos responsáveis pela gestão de UCs em cada esfera. Foram consultadas bases do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Instituto Chico Mendes (ICMBio), do Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (SMAC), visto que duas UCs estaduais estão sob administração do município.

Pesquisas bibliográficas e eletrônicas também foram realizadas no intuito de levantar informações a respeito do processo de gestão em UCs no estado. Estas pesquisas foram realizadas no Portal de Periódicos da Capes, através da busca de artigos em periódicos científicos e também de dissertações e teses na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) do IBICT.

Também foram levantadas informações na forma de consulta direta à funcionários públicos ligados a gestão de unidades de conservação. Foram considerados neste trabalho como conselhos formalmente constituídos somente aquelas UCs que possuíam um instrumento (portaria, resolução, decreto) confirmando a existência do conselho. A partir desse levantamento, as etapas seguintes foram: determinação da existência ou não de conselho gestor e tempo de funcionamento.

A análise dos dados foi feita a partir da classificação das informações obtidas sobre as UCs. As UCs foram agrupadas em função de: a/ existência ou não de conselho; b/ esfera administrativa vinculada; c/ categoria de manejo. Desta forma, buscou-se evidenciar a existência de padrões específicos para os conselhos identificados. Como da mesma forma foi realizada uma comparação com análises anteriores, tentando evidenciar os avanços no que tange a formação dos conselhos gestores.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

No total, foram identificadas 52 unidades de conservação federais e estaduais no estado do Rio de Janeiro. Essas áreas ocupam cerca de 8.627 Km² (Figura 5). Foram excluídas deste levantamento as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs) em todos os níveis.

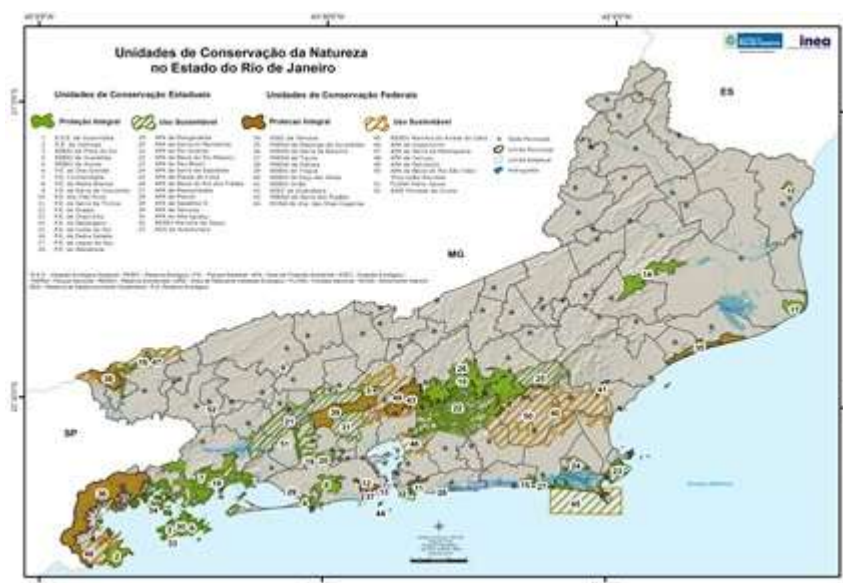


Figura 2: Número de Unidades de Conservação por esfera administrativa no estado do Rio de Janeiro. Fonte: INEA.

As UCs federais existentes no estado do RJ recobrem cerca de 4.831 Km², totalizando 19 UCs. A responsabilidade pela sua gestão fica a cargo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio (tabela 1).

Já as UCs estaduais correspondem a cerca de 3.967 Km², cuja gestão é de responsabilidade da Diretoria de Biodiversidade e Áreas Protegidas (DIBAP) ligada ao Instituto Estadual do Ambiente – INEA, totalizando 33 UCs (tabela 2). Cabe frisar que duas dessas UCs criadas pelo estado hoje estão sob administração do município do Rio de Janeiro, são elas o Parque Estadual da Chacrinha e o Parque Estadual do Grajaú.

Com relação aos limites das UCs, é importante ressaltar que há sobreposição de UCs no estado, tanto entre UCs de diferentes esferas como entre UCs da mesma esfera administrativa. Assim, a soma das áreas individuais não corresponde à área total real que o conjunto de UCs ocupa no estado.

Tabela 1: Unidades de Conservação Federais no estado do RJ.

| | Nome da UC | Ano de criação | Conselho Gestor | Ano instituição | Instrumento CG |
|---|--|----------------|-----------------|-----------------|----------------------------------|
| 1 | Parque Nacional de Itatiaia | 1937 | SIM | 2002 | Portaria n 96 de 06/08/02 |
| 2 | Parque Nacional da Serra dos Órgãos | 1939 | SIM | 2002 | Portaria n 102 de 06/08/02 |
| 3 | Parque Nacional da Tijuca | 1961 | SIM | 2002 | Portaria n 98 de 06/08/02 |
| 4 | Parque Nacional da Bocaina | 1971 | SIM | 2010 | Portaria n 103 de 30/09/10 |
| 5 | Reserva Biológica de Poço das Antas | 1974 | SIM | 2002 | Portaria n 103 de 06/08/02 |
| 6 | Área de Proteção Ambiental Petrópolis | 1981 | SIM | 2000 | Portaria n 18/2000-P de 20/03/00 |
| 7 | Área de Proteção Ambiental de Cairuçu | 1983 | SIM | 2001 | Portaria n 180 de 04/12/01 |
| 8 | Área de Proteção Ambiental de Guapimirim | 1984 | SIM | 2001 | Portaria n 178 de 04/12/01 |

| | | | | | |
|----|--|-------------|-----|------|----------------------------|
| 9 | Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira | 1985 | SIM | 2004 | Portaria n 49 de 07/05/04 |
| 10 | Área de Relevante Interesse Ecológico Floresta da Cicuta | 1985 | SIM | 2007 | Portaria n 19 de 14/03/07 |
| 11 | Floresta Nacional Mário Xavier | 1986 | SIM | 2013 | Portaria n 173 de 20/03/13 |
| 12 | Reserva Biológica do Tinguá | 1989 | SIM | 2002 | Portaria n 100 de 06/08/02 |
| 13 | Estação Ecológica de Tamoios | 1990 | SIM | 2002 | Portaria n 101 de 06/08/02 |
| 14 | Reserva Extrativista Marinha Arraial do Cabo | 1997 | SIM | 2010 | Portaria n 77 de 27/08/10 |
| 15 | Parque Nacional Restinga de Jurubatiba | 1998 | SIM | 2002 | Portaria n 97 de 06/08/02 |
| 16 | Reserva Biológica União | 1998 | SIM | 2002 | Portaria n 99 de 06/08/02 |
| 17 | Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio São João - Mico Leão Dourado | 2002 | SIM | 2005 | Portaria n 235 de 07/12/05 |
| 18 | Estação Ecológica Guanabara | 2006 | SIM | 2011 | Portaria n 042 de 29/06/11 |
| 19 | Monumento Natural do Arquipélago das Ilhas Cagarras (antes Área de Relevante Interesse Ecológico das Ilhas Cagarras) | 1989 / 2010 | SIM | 2010 | Portaria n 123 de 14/12/10 |

Tabela 2: Unidades de Conservação Estaduais no estado do RJ.

| | Nome da UC | Ano de criação | de Conselho Gestor | Ano instituição | Instrumento CG |
|----|---|----------------|--------------------|-----------------|---|
| 1 | Parque Estadual do Desengano | 1970 | SIM | 2005 | Portaria IEF/RJ nº 160/05 |
| 2 | Parque Estadual da Ilha Grande | 1971 | SIM | 2005 | Portaria IEF/RJ nº 165/05 |
| 3 | Parque Estadual da Pedra Branca | 1974 | SIM | 2005 | Portaria IEF/RJ nº 161/05 |
| 4 | Reserva Biológica Estadual de Guaratiba | 1974 | SIM | 2005 | Portaria IEF/RJ nº 163/05 |
| 5 | Reserva Biológica Estadual de Araras | 1977 | SIM | 2012 | Portaria Inea/Dibap nº 30, de 19/12/2012 |
| 6 | Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul | 1981 | NÃO | - | |
| 7 | Área de Proteção Ambiental de Tamoios | 1982 | SIM | 2013 | Portaria Inea nº 39, de 27/12/2013 |
| 8 | Área de Proteção Ambiental de Maricá | 1984 | SIM | 2009 | Portaria Inea Nº 48 de 01/07/2009 |
| 9 | Área de Proteção Ambiental de Massambaba | 1986 | SIM | 2002 | Deliberação CECA nº 4.223, de 21/11/2002 |
| 10 | Área de Proteção Ambiental de Mangaratiba | 1987 | SIM | 2014 | Portaria Inea/Dibap nº 41, de 17/03/2014 |
| 11 | Área de Proteção Ambiental da Serra de Sapiatiba | 1990 | SIM | 2004 | Deliberação CECA nº 4.512, de 01/10/2004 |
| 12 | Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio dos Frades | 1990 | NÃO | - | |
| 13 | Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Aventureiro | 1990 | NÃO | - | |
| 14 | Reserva Ecológica Estadual da Juatinga | 1991 | SIM | 2005 | Portaria IEF/RJ nº 166/05 |
| 15 | Parque Estadual da Serra da Tiririca | 1991 | SIM | 2006 | Portaria IEF/RJ nº 176/06 |
| 16 | Área de Proteção Ambiental de Macaé de Cima | 2001 | SIM | 2005 | Decreto nº 38.234, de 14/09/05 / Portaria Inea nº 25, de 28/05/2012 |
| 17 | Parque Estadual do Grajaú* | 2002 | NÃO | - | |
| 18 | Parque Estadual da Chacrinha* | 2002 | SIM | - | |
| 19 | Área de Proteção Ambiental do Pau-Brasil | 2002 | SIM | 2002 | Decreto nº 32.578, de 30/12/2002 / Portaria Inea/Dibap nº 01, de 30/11/2009 |
| 20 | Parque Estadual dos Três Picos | 2002 | SIM | 2006 | Portaria IEF/RJ nº 177/06 |
| 21 | Área de Proteção Ambiental do Rio Macacu | 2002 | SIM | 2010 | Portaria Inea Nº 09, de 24/06/2010 |
| 22 | Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba | 2002 | SIM | 2012 | Portaria Inea/Dibap nº 29, de 27/11/2012 |
| 23 | Parque Estadual da Serra da Concórdia | 2002 | SIM | 2012 | Portaria Inea/Dibap/ nº 26, de 10/05/2012 |
| 24 | Área de Proteção Ambiental Sepetiba II | 2004 | NÃO | - | |

| | | | | | |
|----|---|------|-----|------|--|
| 25 | Área de Proteção Ambiental de Gericinó/Mendanha | 2005 | SIM | 2010 | Portaria Inea Nº 05, de 22/03/2010 |
| 26 | Área de Proteção Ambiental do Rio Guandu | 2007 | SIM | 2007 | Decreto Estadual nº 40.670/07 |
| 27 | Parque Estadual Cunhambebe | 2008 | SIM | 2011 | Portaria Inea/Dibap nº 16, de 12/08/2011 |
| 28 | Parque Estadual da Costa do Sol | 2011 | SIM | 2012 | Portaria Inea/Dibap nº 21 de 15/02/2012 |
| 29 | Parque Estadual da Pedra Selada | 2012 | NÃO | - | Em Formação |
| 30 | Parque Estadual da Lagoa do Açú | 2012 | SIM | 2013 | Portaria Inea/Dibap nº 33 de 31/08/2013 |
| 31 | Parque Estadual do Mendanha | 2013 | NÃO | - | Em Formação |
| 32 | Área de Proteção Ambiental do Alto Iguazu | 2013 | NÃO | - | Em Formação |
| 33 | Reserva Extrativista Marinha de Itaipu | 2013 | NÃO | - | |

* Administrado pela Prefeitura do Rio

Do total de 52 UCs identificadas, 43 (82,7%) UCs possuem conselho gestor formalmente constituído e implementado. As outras 9 (17,3%) áreas não possuem conselho (Figura 6).

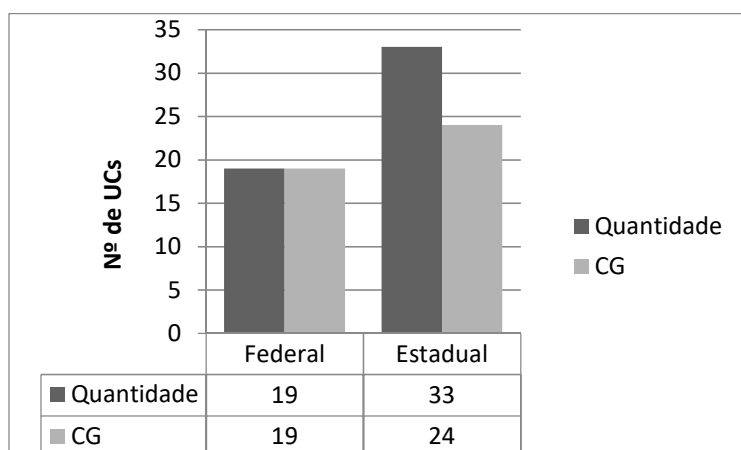


Figura 3: Número de Unidades de Conservação e de Conselhos Gestores instituídos em cada esfera.

Em termos absolutos, quando analisadas em relação à esfera administrativa a que está vinculada, as UCs estaduais foram as que apresentaram maior número de conselhos gestores implementados (24), seguido das UCs federais (19). No entanto, as unidades federais são aquelas que apresentam maior porcentagem de áreas com conselho gestor constituído (100% UCs federais contra 72,7% estaduais). Isto pode ser devido, em parte, ao próprio processo de consolidação das áreas federais que são as mais antigas e extensas e onde um investimento maior e de mais longo prazo tem sido feito pelo governo federal no sentido de fortalecer o seu processo de gestão. Além disso, O IBAMA (agora o ICMBio) vem trabalhando desde 1993 com a Educação Ambiental visando fortalecer a gestão participativas em UCs.

Com relação as UCs Estaduais, o governo do Estado do Rio de Janeiro tem feito alguns esforços para efetivar a gestão destas áreas. Desde 2014 o estado conta com o Programa de Fortalecimento das Ações de Educação Ambiental em Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro, sendo coordenado pela Gerência de Educação Ambiental e pela Gerência de Unidades de Conservação de Proteção Integral do Inea, onde o mesmo tem como objetivo promover atividades de educação ambiental nas unidades de conservação fluminenses a fim de orientar a visitação pública, divulgar pontos de interesse turístico, reduzir os conflitos com a comunidade que habita seu entorno, ampliar a gestão participativa e promover eventos educativos,

assegurando a sustentabilidade socioambiental destas unidades. Porém como se pode ver é uma ação bem recente.

Entretanto, cabe citar que, o Estado do Rio de Janeiro foi a primeira unidade da federação a regulamentar o artigo 33 e o artigo 48 da Lei do SNUC, que tratam dos serviços ecossistêmicos relacionados, respectivamente, à: exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, cênicos, biológicos ou culturais ou da exploração de imagem da UC (Decreto Estadual n. 36.930/2005) e; contribuição financeira para a proteção e implantação da unidade de órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida pela UC (Decreto Estadual n. 43.946/2012).

Outra importante iniciativa do Estado do Rio de Janeiro com vistas a ordenar e monitorar o uso público, bem como para prevenir e combater os incêndios florestais, foi a criação do serviço de guarda-parques na estrutura do INEA. Dentre as atividades desempenhadas pelos agentes estão: manutenção de trilhas e demais equipamentos de uso público, bem como apoiar à educação e conscientização ambiental.

Já com vistas a proteção da paisagem e do patrimônio natural fluminense, foram criadas as Unidades de Polícia Ambiental (UPAm) no Estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto Estadual n. 43.641, de 15 de junho de 2012. As unidades são vinculadas ao Comando de Polícia Ambiental (CPAm) que tem a responsabilidade de planejar e coordenar as atividades das UPAs no combate aos crimes ambientais.

As categorias de UC com maior frequência de ocorrência no estado são as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e os Parques, com 18 unidades respectivamente cada uma, seguidas das Reservas Biológicas (6) (Tabela 3). A predominância das APAs e dos Parques é devida, sobremaneira, em função do elevado número de UCs estadual dessa categoria (13 respectivamente cada uma) (Tabela 4).

Tabela 3: Número de UCs e de CG por categoria.

| Categoria | N de Ucs | N de CGs | % CG instituídos |
|------------------|-----------------|-----------------|-------------------------|
| APA | 18 | 15 | 83,3 |
| PARQUE | 18 | 15 | 83,3 |
| REBIO | 6 | 5 | 83,3 |
| EE | 3 | 3 | 100,0 |
| ARIE | 1 | 1 | 100,0 |
| RESEC | 1 | 1 | 100,0 |
| RESEX | 2 | 1 | 50,0 |
| FLONA | 1 | 1 | 100,0 |
| RDS | 1 | 0 | 0,0 |
| MONA | 1 | 1 | 100,0 |
| Total | 52 | 43 | 82,7 |

Tabela 4: Número de UCs e de CG por categoria em cada esfera.

| Categoria de UC | Federal | UC com CG | Estadual | UC com CG | N de Ucs | N de CGs | % CG instituídos |
|------------------------|----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|-------------------------|
| APA | 5 | 5 | 13 | 10 | 18 | 15 | 83 |
| PARQUE | 5 | 5 | 13 | 10 | 18 | 15 | 83 |
| REBIO | 3 | 3 | 3 | 2 | 6 | 5 | 83 |
| EE | 2 | 2 | 1 | 1 | 3 | 3 | 100 |
| ARIE | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 100 |
| RESEC | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 100 |
| RESEX | 1 | 1 | 1 | 0 | 2 | 1 | 50 |
| FLONA | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 100 |
| RDS | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| MONA | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 | 100 |
| Total | 19 | 19 | 33 | 24 | 52 | 43 | 83 |

A criação de APAs no estado do Rio de Janeiro tem sido um dos principais instrumentos da política de áreas protegidas com o objetivo de compatibilizar o crescimento urbano e uso do solo em áreas que possuem atributos naturais e/ou culturais significativos, além de não demandar desapropriações.

Já a criação dos Parques pelo governo estadual do Rio de Janeiro tem sido o principal instrumento da política de áreas protegidas com o objetivo de preservar os ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, permitindo a realização de pesquisas científicas e atividades de educação e interpretação ambiental, recreação e turismo ecológico.

As APAs e os parques representaram as categorias que apresentaram o maior número de unidades com conselho gestor (15 em um universo de 18 parques, em cada categoria). Este fato pode ser devido especialmente por corresponderem à mais antigas e conhecidas categorias de UC.

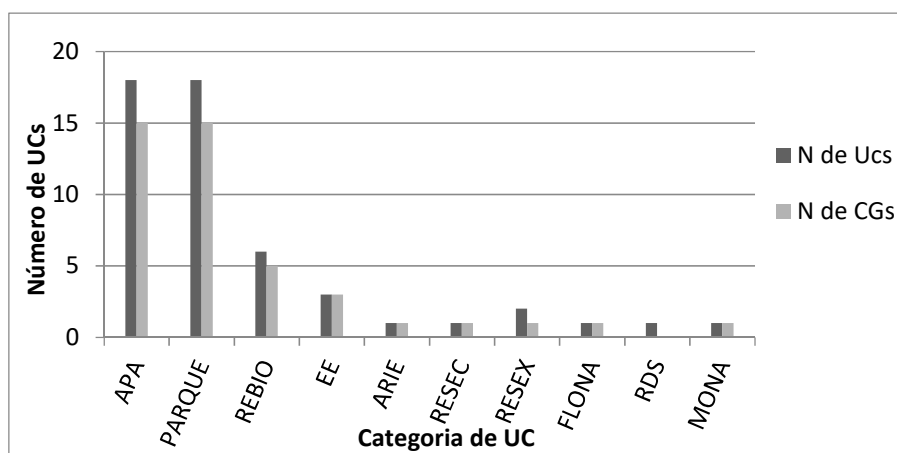


Fig. 4: Número de UCs e de Conselhos Gestores por Categoria de UC.

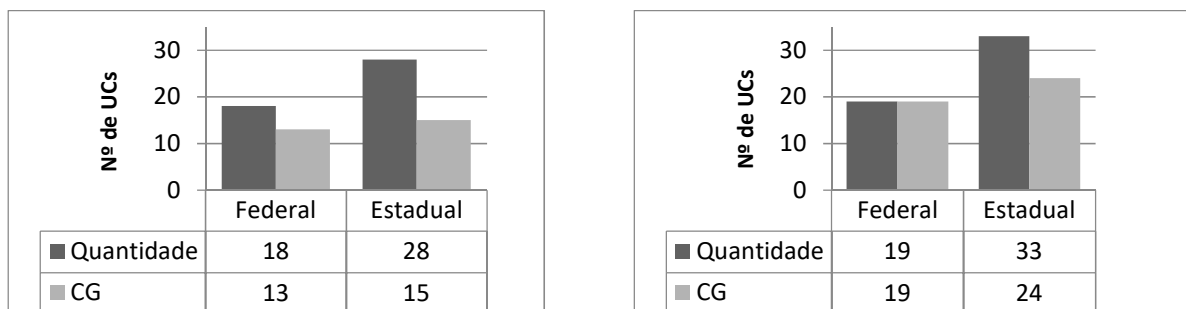
Das outras categorias de UCs identificadas no estado, das 6 REBIOS, 5 possuem conselho, enquanto todas as Estações Ecológicas e também as ARIES, bem como a FLONA possuem conselho gestor formalmente instituído. Das outras categorias de UCs identificadas no estado, metade das RESEXs possuem conselho, enquanto a única RDS (estadual) criada recentemente não possui conselho. Por fim, o único Monumento Natural (Federal) possui conselho formalmente instituído.

Especificamente no caso das ARIEs, cabe ressaltar que, mesmo que não haja a obrigatoriedade de existência de conselho gestor para essa categoria no SNUC, a única ARIE presente no estado possui conselho formalmente instituído.

Chama a atenção o fato da Reserva Ecológica, uma categoria que ocorre apenas no nível estadual, apresentar conselho formalmente instituído. Bem como de todas as UCs federais possuírem conselho gestor formalmente instituídos.

Comparando com estudos realizados no ano de 2007 (VIANA, 2007), pôde ser observado o avanço na criação dos conselhos gestores nas UCs federais e estaduais presentes no estado do Rio de Janeiro. Segundo Viana (2007) das UCs federais em 2007, 72,2% possuíam conselho gestor e, na esfera estadual a situação era ainda pior, onde somente 53,6% das UCs possuíam conselho gestor formalmente instituído.

Hoje como se pode observar 100% das UCs federais existentes no Estado do Rio de Janeiro possuem conselho gestor formalmente instituído. Enquanto que as estaduais possuem 72,7% das UCs com conselho gestor formalmente instituído. Um avanço significativo em menos de uma década com um aumento de 27,8% nas UCs federais e 19,1% na UCs estaduais. Entretanto cabe frisar que não houve criação de nenhuma UC federal desses últimos 9 anos enquanto que na esfera estadual ocorreu a criação de mais 8 UCs, tendo um acréscimo de aproximadamente 2.567 Km² de áreas protegidas. Destacando-se o Parque Estadual do Cunhambebe, com uma área total aproximada de 38.053,05 hectares, e ainda uma Área de Proteção Ambiental do Alto Iguaçu, com 22.109 mil hectares, UC estadual mais nova, criada em jan/2013.



Figuras 5 e 6: Número de Unidades de Conservação e de Conselhos Gestores instituídos em cada esfera no ano de 2007 e 2015, respectivamente.

Esta comparação temporal e por esfera, reforça a tese de que os conselhos possuem um papel fundamental como ferramenta essencial ao processo de democratização da gestão de áreas protegidas e inclusão das populações locais no processo de governança. Entretanto, mesmo sendo amplamente reconhecidos, suas práxis ainda não é plenamente difundida, no caso da esfera estadual. Nem mesmo a obrigatoriedade estabelecida pelo SNUC para algumas categorias, tem sua aplicação garantida na prática. Tal situação pode decorrer, como discute MMA/DAP (2004:29), “do recente histórico e pouco conhecimento da ocorrência de instâncias de composição pluralista no controle e apoio à administração de bens públicos, tornando compreensível que representantes da sociedade e órgãos gestores ainda estejam em um processo de aprendizado, *lato sensu*, e de estruturação funcional desse tipo de colegiado”.

Soma-se isto, o fato de boa parte das UCs apresentarem um baixo nível de institucionalização do seu processo de gestão, como é o caso particular de grande parte das UCs estaduais. A maioria dessas unidades tem histórico recente de gestão formal o que certamente é um elemento que dificulta a capacidade de mobilização e participação de agentes sociais interessados ou afetados pela UC.

Não está claro, da mesma forma, quais fatores influenciaram a construção dos conselhos identificados nesse estudo, tendo em vista que, em mais da metade das categorias, detectou-se tanto UCs com conselho constituído enquanto outras sem conselho constituído. Novos estudos poderão ajudar a compreender melhor esse quadro, verificando se existe uma lógica ou planejamento formal para esse processo ou se ele é fruto simplesmente do engajamento de gestores e/ou atores sociais interessados no processo de gestão participativa.

Um quadro de baixa difusão dos conselhos tende a mudar, conforme se pôde constatar. Bem diferente do que Seabra (2005) apontou, que, de acordo com o Programa de Monitoramento de Áreas

Protegidas do Instituto Socioambiental, entre as 1.034 Unidades de Conservação pesquisadas em 2005, apenas 97 (9,4%) possuíam conselhos gestores instituídos.

A expectativa é a de que esse cenário continue a ser alterado no médio e longo prazo em função de novos arranjos políticos e institucionais que possam criar melhores condições para a ampliação no número de conselhos no Brasil. Neste sentido, o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), estabelecido em 2006, configura uma oportunidade do país reforçar suas políticas de governança participativa da gestão de áreas protegidas, em consonância com os objetivos e metas estabelecidos pela CDB através de seu Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas.

CONCLUSÕES

As Ucs do estado do Rio de Janeiro, ainda possuem um baixo grau de difusão dos conselhos gestores. Este panorama reforça a tese de que apesar de amplamente reconhecidos como ferramenta essencial ao processo de democratização da gestão de áreas protegidas e inclusão social, suas práxis ainda não é plenamente difundida.

Com relação às esferas, o fato das UCs federais apresentarem a maior porcentagem pode ser devido ao próprio processo de consolidação das áreas federais que são as mais antigas e extensas e onde um investimento maior e de mais longo prazo tem sido feito pelo governo federal. Onde as UCs estaduais em sua maior parte são áreas estabelecidas em períodos mais recentes, pós década de 90, sendo a gestão ainda realizada de maneira precária.

As categorias de UCs com maior frequência de ocorrência no estado são as APAs e os Parques, em função do elevado número de UCs estaduais dessas categorias. A criação das APAs e dos Parques no estado do Rio de Janeiro tem sido o principal instrumento da política de áreas protegidas com o objetivo de compatibilizar o crescimento urbano e uso do solo em áreas que possuem atributos naturais e/ou culturais significativos, no caso das APAs, Bem como, no caso dos parques, com o objetivo de preservar os ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, permitindo a realização de pesquisas científicas e atividades de educação e interpretação ambiental, recreação e turismo ecológico.

Houve um significativo avanço na última década na formação de conselhos das UCs estaduais, em função da centralização da administração em um único órgão, o INEA, bem como programas de planejamento e educação ambiental em execução pelo órgão. O esperado é que esse cenário continue a ser alterado a médio e longo prazo em função de novos arranjos políticos e institucionais que possam criar melhores condições para a ampliação no número de conselhos no Brasil. Um bom exemplo é o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP).

REFERÊNCIAS

BASTOS, E.. **Conselhos de Unidades de Conservação**: entre o consultivismo e o deliberalismo na gestão participativa de áreas naturais protegidas. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais e Jurídicas) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

BRASIL. **Decreto nº 23.793**. Aprova o Código Florestal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, p. 25.538, 23 jan. 1934.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 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.

BRASIL. **Decreto nº 4340, de 22 de agosto de 2002.** Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

BRITO, D. M. C.. **A Construção do Espaço Público na Gestão Ambiental de Unidades de Conservação:** O caso da APA do Rio Curiaú/AP. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

CDB. **Convenção sobre Diversidade Biológica.** 1992.

CDB. Report of the Seventh Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity. In: Protected Areas, 28. **Anais.** Kuala Lumpur: 2004.

CNRBMA. **Diretrizes para a política de conservação e desenvolvimento sustentável da Mata Atlântica.** São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, 2003.

COZZOLINO, L. F. F.; IRVING, M. A.. Gestão em unidades de conservação: um caminho teórico e metodológico possível a partir da ótica da governança na APA do Sana (Macaé-RJ). In: IRVING, M.. **Áreas Protegidas e Inclusão Social:** construindo novos significados. Rio de Janeiro: Aquarius, 2006. p.185-197

DEAN, W.. **A Ferro e Fogo:** a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DIAS, T. C. A. C.. **Gestão Participativa:** uma alternativa de ecodesenvolvimento para a Reserva Biológica do Lago Piratuba/AP. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

DIEGUES, A. C. S.. **O Mito Moderno da Natureza Intocada.** São Paulo: Hucitec, 2002.

DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M. T. J.. **Biodiversidade a hora decisiva.** Curitiba Paraná: EdUFPR, 2001.

DRUMMOND, J. A.; CRESPO, S.. O Parque Nacional da Tijuca: Contribuição para a gestão compartilhada de uma unidade de conservação urbana. **Série Comunicações do ISER**, v.19, n.54, 2000.

DRUMMOND, J. A.; FRANCO, J. L. A.; NINIS, A. B.. **O Estado das Áreas Protegidas do Brasil – 2005.** Brasília, 2006.

FARIA, H. H.. **Eficácia de gestão de unidades de conservação gerenciadas pelo Instituto Florestal de São Paulo, Brasil.** Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual de São Paulo, Presidente Prudente, 2004.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA; INPE. **Atlas dos remanescentes florestais da Mata Atlântica período 2013-2004; relatório técnico.** São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica. 2015.

INEA. **Atlas das unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro.** 2 ed. São Paulo: Metalivros, 2015.

JACOBI, P. R.. O Brasil depois da Rio+10. **Revista do Departamento de Geografia**, n.15, p.19-29, 2002.

LEAL, I. O. J.. **Avaliação do processo de gestão participativa de recursos hídricos na bacia do rio Itapicuri:** O caso da microrregião de Jacobina – Bahia. Brasília: 2004.

LIMA, G. S.; RIBEIRO, G. A.; GONÇALVES, W.. Avaliação da efetividade de manejo das unidades de conservação de proteção integral em Minas Gerais. **Revista Árvore**, Viçosa, v.29, n.4, p.647-653, 2005.

MMA. **Avaliação e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos.** Brasília: MMA / SBF, 2000.

MMA. **Gestão Participativa do SNUC.** Brasília: Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Diretoria do Programa Nacional de Áreas Protegidas; Programa áreas Protegidas da Amazônia, 2004.

MEDEIROS, R.. **A Proteção da Natureza: das estratégias internacionais e nacionais às demandas locais.** Tese (Doutorado em Geografia) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

MEDEIROS, R.. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Revista Ambiente e Sociedade**, v.9; n.1; p.41-64, 2006.

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I.. A Proteção da Natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. **RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico**, v.6, n.9, p.83-93, 2004.

MEDEIROS, R.; GARAY, I. E. G.. Singularidades do sistema de áreas protegidas no Brasil e sua importância para a conservação da biodiversidade e o uso sustentável de seus componentes. In: GARAY, I. E. G.; BECKER, B. K.. **Dimensões humanas da biodiversidade:** o desafio de novas relações sociedade-natureza no século XXI. Petrópolis: Vozes, 2006. p.159-184

MILANO, M. S.. Mitos no manejo de unidades de conservação no Brasil, ou a verdadeira ameaça. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2. **Anais.** Campo Grande: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000.

MILANO, M. S.. **Unidades de Conservação:** atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

MYERS, N; MITTERMEIER, C. G.; FONSECA, G. A. B.; KENT, J.. Biodiversity hotspots for conservation priorities. **Nature**, n.403, p.853-858, 2000.

MUSSI, S. M.; LOUREIRO, C. F. B.. **Gestão Participativa em conselhos de Unidades de Conservação do Rio de Janeiro:** a Educação Ambiental como instrumento de mediação. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

PADOVAN, M. P.. Formulação de parâmetros e de um procedimento para certificação do manejo de unidades de conservação. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 3. **Anais.** Fortaleza: Rede nacional Pró-UCS; Fundação O Boticário, 2002.

PÁDUA, M.T. J.. Unidades de Conservação: muito mais do que atos de criação e planos de manejo. In: **Unidades de conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Estadual n. 36.930, de 14 de fevereiro de 2005**. Institui regulamentação para uso da imagem das Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro subordinadas a Fundação Instituto Estadual de Florestas-IEF/RJ. Rio de Janeiro: Diário Oficial, 2005.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Estadual n. 43.641, de 15 de junho de 2012**. Dispõe sobre a criação, implantação, estruturação e operação das Unidades de Polícia Ambiental (UPAm) no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Diário Oficial, 2012.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Estadual n. 43.946/2012 de 22 de novembro de 2012**. Regulamenta a contribuição financeira devida pelos serviços ecossistêmicos proporcionados por

unidades de conservação estaduais e dá outras providências. Rio de Janeiro: Diário Oficial, 2012.

SEABRA, G. F.. Planejamento e Gestão em unidades de Conservação: comunidades, visitantes e preservação ambiental. **Revista Conceito**, p.97-103, 2005.

TERBORGH, J.; SCHAIK, C.. Por que o Mundo Necessita de Parques. In: **Tornando os parques eficientes: estratégias para conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: EdUFPR; Fundação O Boticário, 2002.

VIANA, D. P. C.. **Gestão Participativa em Unidades de Conservação no estado do Rio de Janeiro**. Monografia (Graduação em Engenharia Florestal) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

WETTERBERG, G. B.. The concept of protected area system based on pleistocene refuges. In: MILANO, M. S.. **Unidades de Conservação: Atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2004.