

# 1 Introdução

## 1.1. O Desenvolvimento Sustentável Local e as Unidades de Conservação

Em junho de 1992 foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD). Os temas abordados vinte anos antes no 1º Congresso Mundial sobre Meio Ambiente, em Estocolmo, foram então rediscutidos, à luz das recomendações do Relatório Brundtland (“Nosso Futuro Comum”), publicado pela ONU em 1987 (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988), com o objetivo de gerar medidas concretas de proteção ao meio ambiente. O principal resultado dessa conferência foi a elaboração de dois documentos, assinados por 178 países:

- a Declaração do Rio, que preconiza o estabelecimento de acordos internacionais que protejam a integridade do sistema ecológico da terra, ao mesmo tempo em que garantam o desenvolvimento das nações e a melhoria da qualidade de vida, respeitando os interesses de todas as partes;

- a Agenda 21 Global, plano de ação que tem como objetivo estabelecer uma série de programas práticos que viabilizem a efetivação da Declaração do Rio (Andrade *et al.*, 2000).

A Agenda 21 Global serviria de base para a elaboração de Agendas 21 Nacionais por cada um dos países signatários. Estas, por sua vez, funcionariam como diretrizes para planos e políticas nacionais, de responsabilidade dos governos, considerando-se serem estes fornecedores de muitos serviços básicos relacionados ao meio ambiente (por exemplo, água, saneamento, controle ambiental) e responsáveis pela constituição e implementação de normas regulamentadoras sobre meio ambiente (Egler, 1999). O conceito básico por trás da Agenda 21 é o de desenvolvimento sustentável, definido aqui como um processo de mudança social e elevação de oportunidades sociais que tem como objetivos integrar e compatibilizar o desenvolvimento econômico e social e a qualidade ambiental (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e

Desenvolvimento, 1988; Egler, 1999; Equipe NEAL-UNICAP, 1999). Esta definição embute a noção de que os problemas ambientais não podem ser tratados isoladamente das questões sócio-econômicas, como, por exemplo, a pobreza e a desintegração social (De Graaf, Muster e ter Keurs,1996). Assim, pode-se afirmar que o desenvolvimento sustentável de uma sociedade visa à promoção simultânea da equidade social, da eficiência econômica e da conservação ambiental (Figura 1). Sua implementação, portanto, é extremamente complexa, pois, em muitas situações, tais objetivos mostram-se pouco claros ou mesmo antagônicos, em função dos interesses divergentes dos agentes envolvidos: governo, organizações com fins lucrativos, organizações sem fins lucrativos, comunidade (segmentada em suas diferentes classes sociais) e outras organizações. Forma-se assim um complexo sistema - na verdade, uma rede de múltiplas inter-relações e interdependências entre os subsistemas que a compõem: econômico, político, técnico, social, ecológico e cultural. Tendo em mente tal complexidade, esta rede deve ser gerenciada de maneira eficiente a fim de se alcançar resultados que possam beneficiar a todos e ainda garantir o desenvolvimento sustentável da sociedade e de seu meio ambiente (Equipe NEAL-UNICAP, 1999).

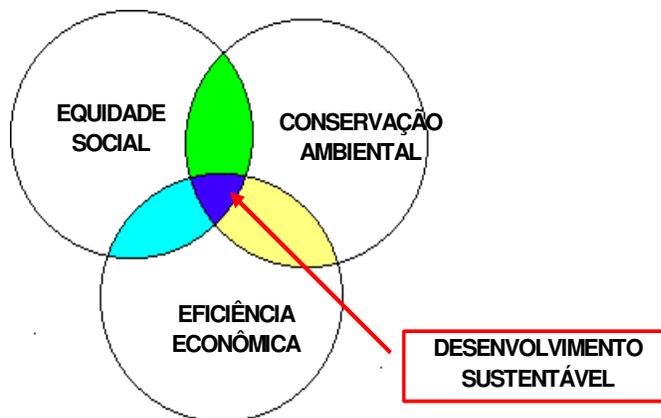


Figura 1- Modelo que representa o conceito de desenvolvimento sustentável

No Brasil, a Agenda 21 Nacional possui um capítulo que trata especificamente das autoridades locais, isto é, da aplicação de uma Agenda 21 no âmbito de comunidades, municípios e estados (Trindade, 1997). O fundamento lógico por trás dessa inclusão é que a grande maioria dos problemas e soluções para a questão do desenvolvimento sustentável está diretamente ligada ou se origina de atividades realizadas localmente (Egler, 1999; Musters, De Graaf e ter Keurs, 1998). Assim, segundo Egler, para que

qualquer Agenda 21 Nacional seja bem sucedida, é fundamental a participação e a cooperação de autoridades municipais e estaduais dos órgãos locais reguladores de meio ambiente, bem como dos diferentes segmentos da comunidade envolvida, seus representantes oficiais, grupos comunitários e de consumidores e entidades de classe, entre outros, formando Agendas 21 locais.

Um dos temas discutidos nas Agendas 21 locais é a proteção dos ecossistemas de estados e municípios, estejam eles em áreas rurais ou urbanas. Segundo o Relatório Brundtland (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988), uma das principais causas da atual aceleração da extinção das espécies e de vários ecossistemas da Terra é o crescimento da população humana e de suas atividades econômicas, agro-pastoris e industriais. O relatório cita diversos argumentos para justificar a conservação dos recursos naturais vivos do planeta, desde aqueles considerados utilitaristas, como o elevado potencial econômico da biodiversidade, até razões éticas (valor da vida em geral), estéticas (o bem estar causado pelo contato com a natureza), culturais e científicas (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988) e propõe diretrizes e medidas para tentar alcançar este objetivo. No nível nacional, a conservação das espécies poderia ser obtida, por exemplo, por meio de uma nova abordagem definida pelo lema "prever e evitar", que agregaria uma nova dimensão ao método tradicional de criar áreas protegidas: o planejamento estratégico, o que implicaria em alterar as estruturas econômicas e o uso da terra visando atingir este objetivo. Nesse novo modelo, as políticas de desenvolvimento deveriam incorporar a previsão dos resultados de políticas econômicas mais destrutivas e iniciar a prevenção antes de sua implantação ou mesmo, evitá-las se os resultados forem extremamente indesejáveis.

Em termos organizacionais poderiam ser elaboradas "Estratégias Nacionais de Conservação" com a participação de agências governamentais, ONGs, instituições de interesse privado e a própria comunidade, a fim de se analisar todas as questões referentes aos recursos naturais e definir prioridades de ação. Além disso, o Relatório propõe algumas medidas específicas, tais como:

- definição sobre quantas áreas protegidas são ainda necessárias (vis-à-vis sua contribuição para o desenvolvimento econômico);
- melhor administração das áreas protegidas já existentes; e
- criação de áreas de proteção não convencionais e promoção ao ecoturismo. (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988).

O termo “área protegida” será substituído daqui em diante por “unidade de conservação”, como definido pela legislação ambiental específica (Brasil, 2000, Capítulo I, Artigo 2º. Item I):

“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.”

A questão da proteção aos ecossistemas torna-se crítica quando uma determinada comunidade possui ou está localizada próxima ou dentro de uma unidade de conservação. As atividades sócio-econômicas ali praticadas podem ter impactos negativos, levando, na pior das hipóteses, a sua destruição, com o conseqüente comprometimento da qualidade de vida e da viabilidade econômica da própria comunidade. O risco é tanto maior quanto mais populosa e urbanizada for esta comunidade. Uma estratégia para reduzi-lo seria pensar em termos de desenvolvimento sustentável da unidade de conservação ou, de forma mais abrangente, do desenvolvimento sustentável da comunidade, aí incluída a própria unidade de conservação.

Considerando tal estratégia e a complexidade social já mencionada, faz-se então necessária uma abordagem sistêmica a fim de se compreender toda a questão e desenvolver estratégias colaborativas e efetivas a partir das relações entre os diferentes atores sociais que interagem e impactam as unidades de conservação. (Equipe NEAL-UNICAP, 1999). Esta visão é compartilhada por Musters, De Graaf e ter Keurs (1998) quando sugerem a adoção de uma estratégia com base na concepção de um sistema sócio-ambiental que leve em consideração as partes interessadas. Porém, eles mesmos reconhecem que historicamente vêm sendo adotadas estratégias com enfoques desintegrados, como, por exemplo, aquele defendido pelos que entendem que o meio ambiente já atingiu seu limite de exploração e que medidas normativas e legais devem ser tomadas para reduzir o impacto da atividade humana sobre o mesmo.

## 1.2.

### **Entendimento e Definição do Problema da Pesquisa**

O desenvolvimento sustentável local tem se tornado tema de debate em vários segmentos da sociedade brasileira. Este debate gira em torno de dois

eixos: rural e urbano. A dicotomia cidade–campo tem apresentado contornos dramáticos nas últimas décadas, sobretudo a partir da revolução de 1964, em função do modelo industrializante e excludente, em termos sócio-econômicos, adotado pelos sucessivos governos federais (Acselrad, 2004). O principal indicador da grande mudança ocorrida nesse período é aquele que mostra o crescente deslocamento das populações rurais para as cidades em busca de maiores oportunidades de trabalho e melhores condições de vida. A Tabela 1 mostra claramente que, se na década de 60, a população rural brasileira representava 55,3% de toda a população, em 1996 ela representava apenas 21,6%. Nesse mesmo período, a população urbana mais que duplicou (Estatísticas do Século XX, 2003).

O impacto dessa enorme migração populacional se deu em todas as áreas da sociedade brasileira, particularmente nos hábitos sociais e culturais, gerando conseqüências positivas, como aumento do nível educacional médio do brasileiro, mas também negativas, como o crescimento desordenado das cidades, a explosão dos níveis de violência, principalmente nas grandes metrópoles, e a crescente e contínua degradação do meio ambiente urbano e seu entorno (Santos, 1978; Maricato, 1996; Acselrad, 2004). Este último fato decorre da incapacidade das políticas públicas urbanas proverem trabalho e habitação suficientes para as massas migrantes, que acabam se deslocando para as únicas áreas restantes das cidades onde podem construir moradias informais: as encostas de morros e margens de rios e lagos, definidas por lei como áreas de preservação ambiental (Maricato, 1997; Acselrad, 2004).

<b>Anos</b>	<b>População Total</b>	<b>População Urbana</b>	<b>% Urbana</b>	<b>População Rural</b>	<b>% Rural</b>
1940 (1)	41.236	12.880	31,2%	28.356	68,8%
1950 (1)	51.944	18.783	36,2%	33.162	63,8%
1960	70.070	31.303	44,7%	38.767	55,3%
1970	93.139	52.085	55,9%	41.054	44,1%
1980	119.003	80.436	67,6%	38.566	32,4%
1991	146.825	110.991	75,6%	35.834	24,4%
1996	157.070	123.077	78,4%	33.993	21,6%

Tabela 1- População Urbana e Rural no Brasil ao longo dos anos (em milhares)

(1) população presente

Fonte: Estatísticas do Século XX (2003)

O equacionamento de questões rurais, como a reforma agrária e o uso sustentável da terra, é condição essencial para que se possa vislumbrar uma solução que reverta o fluxo migratório campo-cidade, fator ainda importante no baixo nível de desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Assim, parece que a solução dos atuais problemas enfrentados pela maioria das cidades brasileiras, em especial os grandes centros urbanos, não depende apenas de uma boa gestão dos recursos financeiros, técnicos e humanos nelas disponíveis, mas da elaboração de um novo modelo de desenvolvimento econômico para o país que busque, entre tantas outras coisas, reequilibrar a relação campo-cidade em todas as suas dimensões, privilegiando o equilíbrio entre desenvolvimento econômico, equidade social e conservação ambiental.

Todavia, é também imprescindível que os centros urbanos ampliem as ações no sentido de resolver seus problemas específicos e caminhar em direção ao seu desenvolvimento sustentável. Em função da enorme pressão exercida pelo crescimento da malha urbana sobre as áreas naturais ali existentes, tem-se percebido que as cidades de médio e grande porte, no Brasil e no Mundo, estão cada vez mais preocupadas com a conservação de suas áreas naturais por meio da criação de diversos tipos de unidades de conservação ambiental, sob responsabilidade do Estado - governos federal, estadual ou municipal. Além disso, várias medidas têm sido tomadas pelo Estado para garantir a conservação de áreas naturais, tais como, leis de proteção e punição de infratores, monitoramento técnico das áreas, replantios de espécies originais, policiamento das áreas, educação ambiental das comunidades próximas, projetos de conservação ambiental e implantação de unidades de conservação ambiental (Scandurra, 1995; Rocha, 1997; Detzel *et al.*, 2000; Wondolleck, 2000; Raimundo, 2002; Souza, 2002; Cozzolino e Irving, 2004; Horowitz e Bursztyn, 2004; Oliva e Magro, 2004; Oliveira e Santos, 2004). No Brasil, destaca-se entre essas ações a promulgação da lei nº 9985 de 18 de junho de 2000, que define a criação, implantação e gestão das unidades de conservação ambiental no país (Brasil, 2000) e cujos trechos mais relevantes para esta tese são apresentados e analisados no Capítulo 2.

Neste contexto, percebe-se que algumas cidades possuem vocação especial para a conservação ambiental por estarem próximas ou conterem inúmeras áreas naturais de importância ecológica ou de interesse turístico. É óbvio que, para seu pleno aproveitamento, é necessário que os governos locais adotem um enfoque estratégico que lhes permita perceber e aproveitar, entre

outras coisas, o enorme potencial econômico do ecoturismo, associado a atividades de educação ambiental, lazer para os próprios habitantes, pesquisa científica aplicada com base na biodiversidade, reciclagem de lixo residencial e industrial, entre outras.

Infelizmente, os resultados das ações governamentais no sentido de criar e gerenciar unidades de conservação ambiental nas cidades nem sempre são os esperados, variando do fracasso total a soluções parciais ou insatisfatórias. Isto se deve, em grande parte, à falta de recursos financeiros e humanos por parte dos governos, em geral responsáveis pela administração dessas unidades de conservação, à complexidade dos projetos e da natureza interdisciplinar da questão, requerendo a participação de especialistas de várias áreas, o que na maioria das vezes não acontece, e, na opinião de muitos estudiosos da questão, à falta de participação efetiva dos diversos segmentos da sociedade em tais empreendimentos (Waltrick, 2001; Araújo e Coelho, 2004; Horowitz, 2004; Silva *et al.*, 2004). Segundo o próprio site do IBAMA (2004), as unidades de conservação já criadas ainda não atingiram totalmente os objetivos que motivaram sua criação. Porém, com a visão atualmente em vigor de que o meio ambiente contém um conjunto de oportunidades de negócios sustentáveis, isto é, que compatibilizam o crescimento econômico com geração de renda e conservação dos recursos naturais, as chances de que isso venha a ocorrer têm aumentado substancialmente.

Tomando-se a cidade do Rio de Janeiro como foco deste estudo, constata-se facilmente a existência de grande quantidade e variedade de áreas naturais e unidades de conservação ambiental (PCRJ-SMAC, 1998), como pode ser observado no mapa do Anexo 1. Além de necessárias para a manutenção do equilíbrio do ecossistema urbano e da qualidade do ar, estas unidades de conservação são também promissoras geradoras de trabalho e renda para a população da cidade, por meio de empregos nos diversos serviços de apoio à gestão da unidade, às atividades turísticas e às atividades educacionais e de pesquisa ligadas ao meio ambiente. Constata-se, porém, que uma boa parte dessas unidades de conservação oficialmente constituídas (reservas, áreas de proteção ambiental, parques, etc.), carece de infra-estrutura e recursos financeiros, humanos e gerenciais suficientes para garantir sua auto-sustentabilidade. (PCRJ-SMAC, 2004; IBASE, 2005; TCMRJ, 2005). Assim como na capital, várias cidades do Estado do Rio de Janeiro, como Araruama, Búzios, Cabo Frio e Angra dos Reis, entre outras, enfrentam os mesmos problemas de degradação ambiental, associados ao crescimento muito rápido e

desordenado da malha urbana e à exploração turística inconseqüente de suas belezas naturais. Tal fato também tem sido observado em cidades de outros estados, como, Fortaleza-CE, Florianópolis-SC e Lençóis-BA (Souza, 2002; *Silva et al.*, 2004).

Para Presas (2001) a transição para o desenvolvimento sustentável requer uma nova forma de pensar baseada, não mais no tradicional enfoque verticalizado, de cima para baixo, mas em um mecanismo de aprendizado coletivo, fruto do diálogo entre os atores sociais, mesmo quando existem posições antagônicas. Isto só acontecerá na medida em que estes se dêem conta de seu papel individual, das interdependências e da necessidade de parcerias. Assim, um amplo debate de caráter democrático e um processo decisório participativo, com as partes interessadas relevantes, seriam essenciais para identificar corretamente as questões relevantes, estabelecer as prioridades e definir os planos de ação viáveis. Esta estratégia é também defendida por Korten (1990), Rocha (1997); Davos (1998); Musters, De Graaf e ter Keurs (1998); Power *et al.* (2000); Horowitz (2002); Quam (2002); Wondolleck e Yaffee (2000); Valladares-Padua *et al.* (2002), entre outros, a fim de viabilizar o desenvolvimento sustentável, especialmente nos casos que envolvem unidades de conservação.

Mais recentemente, inúmeras experiências de governança cooperativa de projetos ambientais e unidades de conservação em áreas urbanas têm sido relatadas no mundo (Korten, 1990; Fowler e Heap, 1998; Selman e Wragg, 1999; Halme e Fadeeva, 2000) e no Brasil em particular (Equipe NEAL-UNICAP, 1999; Gomes, 2000; Raimundo, 2002; Souza, 2002; Barros e Friggo, 2004; Cozzolino e Irving, 2004; Oliva e Magro, 2004; Oliveira e Santos, 2004). O ponto comum a todas essas experiências é que, com base na identificação dos diferentes agentes interessados (atores sociais) e de suas motivações, foi possível estruturar uma rede de colaboração, ora liderada por órgãos do governo, ora por ONG's ou pela própria comunidade. Como consequência, os conflitos existentes entre as partes envolvidas foram resolvidos por meio do entendimento e as ações conservacionistas implantadas de maneira eficaz.

Pensar, a partir do que foi dito antes, que a colaboração tem sido a forma dominante de organização na gestão das questões ambientais é um engano. É fundamental ressaltar o caráter eminentemente conflituoso das questões ambientais, seja no meio urbano ou rural. A motivação de quase todas as ações no sentido de conservar ou recuperar áreas naturais surge quando um ou mais grupos de atores sociais manifestam-se através de reclamação sobre uma

situação que os incomoda ou prejudica de algum modo. Assim, pode-se dizer que, a priori, todas as questões ambientais embutem um grau de conflito de interesses inerente ao fato de que diversos atores sociais, com posições muitas vezes antagônicas, estão interagindo e impactando permanentemente o meio ambiente. São exemplos deste tipo de conflito: visão de mercado versus visão sócio-ambiental; necessidade econômica de comunidades pobres versus necessidade de conservação ambiental, enfoque técnico versus político, etc.

Além disso, mesmo quando as partes envolvidas resolvem colaborar nas questões ambientais, o grau dessa interação pode variar enormemente, indo desde colaborações pontuais e informais, que não se sustentam no tempo, até complexas redes de parceiros formais, passando por alianças estratégicas com múltiplos grupos de atores sociais, inclusive diferentes esferas de governo (Yaffee e Wondolleck, 1996; Healey, 1997; Wondolleck e Yaffee, 2000; Wells e Mc Shane, 2004).

Em relação à conservação das unidades de conservação das cidades, o que se tem observado é exatamente a prevalência da primeira configuração, tendo freqüentemente como gestor das ações o Governo, em nível federal, estadual ou municipal. Além disso, a forma como as leis e normas relativas à gestão ambiental são elaboradas e implementadas acaba por gerar uma disputa, definida como um conflito de competência, isto é, quando os papéis dos órgãos gestores ou dos diversos atores sociais interessados em dada questão não estão claramente definidos ou se sobrepõem, criando mais obstáculos que soluções. Assim, mesmo quando são formadas parcerias entre governos e diversos representantes da sociedade, surgem problemas de gestão. Isto ocorre principalmente devido às diferentes estratégias usadas pelos atores sociais em função de seus objetivos particulares, ao fato dos objetivos dos envolvidos mudarem conforme o projeto e com o tempo, à existência de diversas estratégias colaborativas possíveis, como negociação, parcerias, alianças temporárias entre partes, e, ainda, aos possíveis papéis exercidos pelos atores sociais durante o processo: liderança, contestação, integração, suporte técnico, etc. (Healey, 1997).

Recentemente tem aumentado o debate sobre a efetividade da gestão pública isolada versus a gestão pública participativa das unidades de conservação. Segundo Magrini (2001) o grande desafio atual da Gestão Ambiental é discutir o papel do Estado, das organizações e da sociedade e suas formas de articulação. Entende-se aqui que a gestão de uma unidade de conservação em meio urbano, pelo enfoque sustentável, deve levar em

consideração vários objetivos simultâneos a serem monitorados, como, por exemplo:

- objetivos ecológicos, isto é, de conservação da área;
- objetivos sociais referentes à comunidade no entorno dessas áreas, através da melhoria na qualidade de vida (educação, saúde, etc.);
- maiores oportunidades de emprego geradas a partir da intervenção na área em questão;
- melhorias na infra-estrutura urbana; e
- objetivos de eficiência econômica, que podem advir do uso inteligente da área para fins de geração de renda para a comunidade (sobretudo a carente) e lucro para as empresas locais.
- revitalização do entorno atraindo novos investimentos.

Neste novo contexto, é imprescindível que os governantes dos centros urbanos ampliem as ações no sentido de resolver seus problemas específicos e caminhar em direção ao seu desenvolvimento sustentável, Tal meta só será alcançada por meio de adequado planejamento urbano que integre as necessidades básicas das populações, as atividades econômicas e a conservação do meio ambiente, aí incluídas o ar e as águas, por meio de saneamento básico, despoluição de praias, rios, lagos, reservatórios e lagoas, além da conservação de áreas verdes.

Assim, a motivação maior desta pesquisa é a busca de um modelo estratégico, com base na colaboração entre diferentes grupos de atores sociais, que viabilize a gestão de unidades de conservação ambiental em áreas urbanas, sejam elas cidades inteiras ou regiões dentro delas, com foco específico nas unidades de conservação do tipo parque, como definido pelo SNUC (Brasil 2000, Capítulo III, Artigo 11º).

As unidades de conservação do tipo parque são unidades de conservação integral, isto é, seu objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na lei do SNUC. Assim sendo, são terminantemente proibidos o extrativismo e as práticas agropastoris dentro dessas unidades (Brasil, 2000, Capítulo III, Artigo 7º, Parágrafo 1º).

No município do Rio de Janeiro existem quinze parques naturais municipais, três parques estaduais e um parque nacional (federal), além de diversas outras unidades de conservação integral e de uso sustentável (SMAC, 2007). Cada um desses parques é administrado pelo órgão gestor responsável

dentro da respectiva esfera de governo, que delega parte das atribuições a um funcionário do órgão que exerce o cargo de gestor (ou administrador) do parque.

A lei do SNUC identifica cinco grandes objetivos de uma unidade de conservação integral do tipo parque (Brasil, 2000, Capítulo III, Artigo 11<sup>º</sup>):

1. Preservar ecossistemas naturais (fauna e flora) de grande relevância ecológica e beleza cênica.
2. Possibilitar a realização de pesquisas científicas.
3. Desenvolver atividades de educação e interpretação ambiental.
4. Desenvolver atividades de recreação em contato com a natureza.
5. Desenvolver o turismo ecológico (ecoturismo).

Estes objetivos, se cumpridos de forma efetiva, podem contribuir para a auto-sustentabilidade da unidade de conservação e para o desenvolvimento sustentável das comunidades urbanas em seu entorno. Enquanto que os dois primeiros objetivos referem-se à conservação ambiental, o terceiro objetivo refere-se tanto à conservação ambiental quanto ao desenvolvimento pessoal e social dos atores sociais que passam pelo processo de Educação Ambiental. Já o quarto objetivo, se alcançado, trará como consequência a melhoria da qualidade de vida aos frequentadores da unidade. Finalmente, o turismo ecológico, ao mesmo tempo em que diverte, é uma opção de geração de receita para o parque e seus parceiros e de geração de renda para as comunidades em seu entorno, atingindo assim a dimensão financeira da sustentabilidade.

Foram também identificadas algumas diretrizes básicas do SNUC que incorporam a noção de gestão participativa e colaboração, mencionadas a seguir (Brasil, 2000, Capítulo II, artigo 5<sup>º</sup>):

“O SNUC será regido por diretrizes que:

...II - assegurem os mecanismos e procedimentos necessários **ao envolvimento da sociedade** no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;

III - assegurem a **participação efetiva das populações locais** na criação, implantação e gestão das unidades de conservação”;

IV - busquem o **apoio e a cooperação** de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação”;

V - incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional”.

Enquanto a diretriz II, de caráter mais genérico, trata da política nacional de unidades de conservação, a diretriz V tem um caráter mais terceirizante e as diretrizes III e IV colocam de maneira implícita a responsabilidade dos órgãos gestores das unidades de conservação pela elaboração de estratégias que garantam a participação da sociedade nessa gestão (aqui denominada gestão participativa), ou seja, de estratégias colaborativas, num conceito mais amplo. Na verdade, o SNUC cria dois instrumentos de gestão das unidades de conservação do tipo parque que embutem este tipo de estratégia: o Conselho Consultivo e o Plano de manejo elaborado a partir de contribuições da sociedade, embora, no caso de parques, a participação da sociedade não seja obrigatória durante a elaboração do Plano de manejo.

Com base nessas duas diretrizes para a colaboração e nos objetivos propostos pelo SNUC e considerando ainda os problemas já mencionados da gestão de unidades de conservação do tipo parque em meio urbano, algumas questões emergem naturalmente.

- Por que as unidades de conservação do tipo parque têm dificuldades em atingir as diretrizes e os objetivos propostos no SNUC?

- Quais são as estratégias colaborativas, ou não, usadas pelos órgãos responsáveis e pelos gestores dos parques para atingir seus objetivos?

- Quais são as estratégias, colaborativas ou não, usadas pelos diversos grupos de atores sociais envolvidos para atingir seus objetivos?

- Qual é a configuração estratégica resultante da interação dos atores sociais com o gestor e entre si: conflito, colaboração total, colaboração parcial, nenhuma, outras?

- É possível identificar qual das configurações estratégicas resultantes é aquela que consegue atingir de maneira mais efetiva os objetivos de conservação de unidades de conservação do tipo parque propostos de pelo SNUC?

- Que outros fatores são determinantes para o sucesso ou fracasso da gestão de uma unidade de conservação urbana?

Estas questões podem ser resumidas por uma grande questão teórica:

Como as diversas estratégias, colaborativas ou não, utilizadas pelos responsáveis pela gestão dos parques e pelos atores sociais interessados afetam a implantação de uma gestão participativa e efetiva à luz das diretrizes e objetivos do SNUC?

### **1.3. Principais Objetivos da Pesquisa**

Tendo aquelas questões em mente, foi realizada uma pesquisa exploratória, de caráter qualitativo, com o objetivo de entender como as estratégias colaborativas utilizadas pelos órgãos gestores das unidades de conservação do tipo parque vêm sendo implementadas e como afetam os resultados da gestão e o relacionamento com diferentes grupos de atores sociais envolvidos. Buscou-se, ao mesmo tempo, identificar os problemas vivenciados pelos gestores e os fatores intervenientes que facilitam ou dificultam sua atuação.

Mais especificamente são objetivos finais desta pesquisa:

1. Entender como as estratégias colaborativas utilizadas pelos responsáveis pela gestão dos parques são implementadas, à luz das diretrizes participativas e colaborativas do SNUC.
2. Entender como as estratégias, colaborativas ou não, utilizadas pelos responsáveis pela gestão dos parques afetam os objetivos de gestão propostos no SNUC.
3. Identificar, pela ótica dos responsáveis pela gestão dos parques e dos atores sociais, que fatores de sucesso atuam sobre os resultados da gestão do parque.
4. Identificar aspectos comuns a todas as unidades de conservação do tipo parque, e aos responsáveis pela gestão, que possam representar as estratégias utilizadas, os fatores intervenientes e os resultados obtidos à luz do que propõe o SNUC.

São objetivos intermediários desta pesquisa:

1. Identificar os diversos grupos de atores sociais e seu papel junto aos responsáveis pela gestão dos parques.
2. Identificar as estratégias, colaborativas ou não, utilizadas pelos diversos grupos de atores sociais envolvidos na gestão do parque.

#### **1.4. Delimitação da Pesquisa**

Para os estudos de caso da pesquisa foram incluídas somente as unidades de conservação ambiental do tipo parque geridas na cidade do Rio de Janeiro, que já estão implantadas há tempo suficiente para permitir avaliar a gestão, as estratégias utilizadas e os resultados alcançados. Foram selecionadas unidades de conservação que representam diferentes configurações estratégicas a fim de permitir conclusões mais abrangentes.

Parques criados muito recentemente foram excluídos desse estudo, considerando-se a incipiência de sua gestão. Por outro lado, a opção por analisar somente unidades de conservação do tipo parque e não outras, como Áreas de Proteção Ambiental (APA) ou Reservas Biológicas, se deveu ao fato de ser aquele tipo de unidade organizacionalmente bem definida quando comparada a uma APA (Brasil, 2000). Além disso, a gestão de APAs está ainda em fase embrionária na cidade do Rio de Janeiro. Já quanto às Reservas Biológicas, não existem em número suficiente e seus objetivos são restritos à preservação ambiental, conforme definido no SNUC, não permitindo o acesso humano para atividades como recreação ou lazer.

Cabe lembrar que como a pesquisa busca entender como se dá a aplicação de estratégias colaborativas na gestão dos parques à luz do que preconiza o SNUC, e tendo o mesmo sido criado somente em 2000, o estudo se limitou a analisar as ações ocorridas a partir desse ano.

#### **1.5. Relevância da Pesquisa**

Entende-se que a maior contribuição que uma pesquisa desta natureza pode trazer é a de permitir uma nova modelagem e um maior entendimento sobre a aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável em meio urbano, particularmente no que diz respeito a sua dimensão ambiental. Em particular, esta pesquisa possui relevância teórica, na medida em que contribui para o avanço do conhecimento acadêmico sobre a formulação e implementação de estratégias colaborativas na gestão pública do meio ambiente. Ela permite também traçar um perfil das diversas organizações, com e sem fins lucrativos, que interagem com os órgãos públicos na gestão de unidades de conservação,

permitindo a futuros pesquisadores o melhor entendimento de sua lógica e estratégias de ação.

Ao mesmo tempo, permitirá à academia se aproximar cada vez mais da realidade que a cerca ajudando-a a tornar-se agente ativa da mudança social a que se propõe. Neste aspecto, a proposta desta pesquisa vai ao encontro da proposta humanista da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e da visão central do Programa de Doutorado em Administração de Empresas do IAG: o processo contínuo e a cada dia mais rápido da mudança e a preparação de pesquisadores e professores aptos a lidar com suas incongruências e as conseqüências sobre as pessoas e organizações. Além disso, a preocupação com a conservação dos recursos naturais nas cidades, integrada ao desenvolvimento econômico com justiça social é cada vez valorizada em nossa sociedade. Nas grandes e médias cidades do Brasil, esta questão é mais premente devido à crise urbana que vivenciamos.

É opinião deste pesquisador que falta no Brasil uma visão clara sobre desempenho das unidades de conservação ambiental e a melhor maneira de planejá-las e geri-las de forma sustentável e participativa, integrando os esforços de todos os atores sociais interessados. Assim, espera-se que este trabalho possa contribuir para tornar a questão mais clara para todos aqueles envolvidos com a gestão de unidades de conservação urbanas do tipo parque.