5

Análise entre Casos e Discussão dos Resultados

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados da análise entre os oito casos apresentados nas seções anteriores e discuti-los de forma integrada. Foram considerados dois níveis de comparação durante a análise:

- entre parques, independente do governo ao qual pertencem;
- entre órgãos centrais que controlam estes parques, a saber: SMAC, pela Prefeitura, IEF-RJ pelo Governo do Estado e coordenadoria regional do IBAMA, pelo Governo Federal.

A análise entre parques procurou encontrar semelhanças e diferenças em termos de estratégias colaborativas empregadas, configurações de relacionamento resultantes e resultados alcançados, em função das ações dos gestores e de seus respectivos órgãos centrais e das especificidades locais de cada parque. É importante ressaltar que, mesmo nos casos em que a ação dos gestores é preponderante, não é fácil separar suas ações daquelas comandadas de forma centralizada, considerando-se a limitada autonomia que os mesmos possuem, principalmente nos casos dos gestores municipais e estaduais.

Já a análise entre órgãos controladores de diferentes esferas de governo buscou entender aquelas semelhanças e diferenças resultantes que possam ser explicadas exclusivamente pelas ações centralizadas no nível de cada governo. Buscou-se identificar em que medida as estratégias e a gestão dos parques são influenciadas pela esfera (federal, estadual ou municipal) a que pertencem.

Procurou-se seguir a mesma estrutura de análise que permeou a análise de cada caso, mas também foi introduzido o inventário e a análise dos fatores de sucesso identificados pelos diversos entrevistados durante a pesquisa.

5.1. Gestão Participativa das Unidades de Conservação do Tipo Parque

5.1.1. Formação e Condução do Conselho Consultivo

Diretriz: Assegurar a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação (Brasil, 2000, Artigo 5º. – Parágrafo III).

Objetivo → Implantar a gestão participativa nos parques.

Atividade / Instrumento de Gestão → Formação e Funcionamento de Conselho Consultivos.

Este item analisa o processo de formação e/ou de funcionamento de Conselhos Consultivos em cada parque como um instrumento de gestão que operacionaliza a estratégia colaborativa de gestão participativa dos parques. O Quadro 6 a seguir resume os principais aspectos levantados em relação a este item.

Dos oito parques analisados apenas um (PNM Bosque da Freguesia) tinha seu Conselho Consultivo em pleno funcionamento durante a pesquisa, mas ainda assim, de forma provisória, e até irregular. Entre os demais, quatro parques estavam formando seus Conselhos e três ainda não haviam iniciado o processo.

Dos parques em processo de implantação, sem dúvida nenhuma o PARNA da Tijuca era aquele em estado mais adiantado, tanto que, após o encerramento da coleta de dados, o processo chegou ao final, tendo o Conselho sido empossado em 2007.

Porém, o aspecto mais importante a ser mencionado é quanto à metodologia utilizada para a formação dos Conselhos. Aqui, o PARNA da Tijuca se destaca de forma exemplar ao adotar, em parceria com a ONG Terra Azul, tendo o IBASE como consultor, uma metodologia absolutamente participativa, tornando todo o processo não apenas democrático, mas, acima de tudo incluyente e motivante para os atores sociais que dele participaram. O caso do PARNA da Tijuca pode servir de modelo aos demais parques.

Parque	Conselho Consultivo	Normas e metodologia para Conselhos	Identificação dos Atores Sociais do Conselho	Mobilização dos Atores Sociais do Conselho Gestor	Postura do Gestor em relação ao Conselho	Configuração Resultante da interação
PNM Chico Mendes	Não há	Em elaboração	Não houve	Não houve	Discurso relutante e ação nula	Não houve interação
PNM de Marapendi	Não há	Em elaboração	Não houve	Não houve	Discurso favorável e ação nula	Não houve interação
PNM da Prainha	Não há	Em elaboração	Realizada internamente na SMAC	Não houve	Discurso favorável e ação nula	Conflito, que resultou em ação na justiça contra a SMAC
PNM Bosque da Barra	Em formação – processo suspenso	Em elaboração	Realizada Parcialmente por meio de reuniões	Reuniões para formação do Conselho	Discurso Favorável e ação parcial	Colaboração inicial e conflito parcial recente
PNM Penhasco Dois Irmãos	Em formação – processo suspenso	Em elaboração	Realizada por meio de reuniões	Reuniões para formação do Conselho	Discurso Favorável e ação parcial	Colaboração parcial
PNM Bosque da Freguesia	Em funcionamento provisório	Em elaboração	Realizada por meio de reuniões	Reuniões periódicas do Conselho e campanhas	Discurso Favorável e ação completa	Colaboração a maior parte do tempo e conflito pontual recente
Parque Estadual da Pedra Branca	Em formação	Elaboradas internamente e sendo revistas	Realizada por meio de reuniões	Realizada por meio de reuniões	Discurso Favorável e ação parcial	Reclamações dos atores sobre o processo de escolha
Parque Nacional da Tijuca	Conselho recomposto, mas não empossado até fim da pesquisa.	Elaboradas junto com IBASE – totalmente participativas	Realizada por Diagnóstico Socioambiental e grupos focais	Reuniões plenárias e formulário de pré-candidatura ao Conselho	Discurso Favorável e ação completa	Colaboração total e atores sociais motivados

Quadro 6 – Análise dos Conselhos Consultivos por Parque

Já o processo do PE da Pedra Branca pareceu ser extremamente centralizado, ainda que os responsáveis tenham tido o cuidado de normatizar o procedimento para criação do Conselho. Durante a pesquisa surgiram críticas ao processo de formação do Conselho Consultivo do PE da Pedra Branca. Entende-se que estas críticas procedem em parte, sobretudo no que diz respeito à pouca transparência na definição do número de membros do Conselho. Com a mudança de governo e a conseqüente mudança na presidência do IEF-RJ, há uma tendência de que o processo se torne mais participativo.

A maioria dos parques municipais está, no entanto, mais atrasada neste processo, não possuindo normas nem procedimentos para implantação de Conselhos e carecendo de recursos humanos em quantidade adequada para dar suporte a tantos processos de formação de Conselhos correndo ao mesmo tempo. Além disso, a idéia do Conselho parece não ter sido ainda internalizada entre todos os gestores de parques, o que indica a necessidade de reciclagem dos mesmos sobre o tema.

É necessário também ressaltar a importância da capacitação de todos os atores sociais para conhecerem a lei do SNUC e entenderem seus deveres e direitos como membros do Conselho. Os gestores também deveriam passar por um treinamento específico que os ajudasse a liderar um Conselho, tanto na fase de formação quanto na sua condução, e a estar aptos a lidar com os conflitos que inevitavelmente surgirão, como no caso do PNM Bosque da Freguesia. Habilidades de comunicação, condução de reuniões e negociação devem ser passadas a todos os gestores. Além disso, devido ao número de Conselhos a serem formados em breve, é aconselhável que seja montada uma estrutura interna na SMAC somente para ajudar os gestores nesse processo.

Analisando pela ótica das três esferas de governo, percebe-se uma maior inclinação ao processo democrático no IBAMA (federal), possivelmente em função da atuação da Ministra do Meio Ambiente e de alguns políticos do PT que trabalham há anos, de forma participativa, pelas causas ambiental e social. Esta atitude mais aberta à negociação e à participação popular não pareceu tão presente no IEF-RJ (estadual) e na SMAC (municipal). Em sintonia com a aproximação política entre PMDB e PT em nível nacional, o governador do Estado do Rio de Janeiro empossou em 2007, como Secretário do Meio Ambiente, um deputado ambientalista do PT, que também atua fortemente em causas sociais. Com isso, o IEF-RJ provavelmente passará por um processo de abertura em direção à maior participação da sociedade na gestão dos parques sob sua responsabilidade.

A partir do que foi analisado em cada caso, pode-se concluir que:

1- O Conselho Consultivo pode ser uma arena importante de discussão e mobilização dos atores sociais do entorno, como mostrou o caso do PARNA da Tijuca, mas também pode ser fonte de conflitos, se não houver plena capacitação de seus participantes, aí incluídos os gestores dos parques, (como no caso do PNM Bosque da Freguesia). Pode também ser frustrante, como no caso dos PNMs Bosque da Barra e Penhasco Dois Irmãos e ainda, o do PE Pedra Branca, se o processo de formação for longo demais e pouco transparente.

2- Para garantir que o Conselho Consultivo dos parques seja instrumento efetivo de participação da sociedade e de ajuda à gestão dos parques é necessário que as discussões realizadas dentro deles e as propostas ou demandas daí advindas sejam realmente levadas a sério pelos órgãos centrais de decisão mesmo que não possam ser sempre aceitas ou atendidas.

3- É necessário que haja normas e procedimentos bem claros para a implantação e funcionamento do Conselho e que a identificação e mobilização dos atores sociais seja feito com métodos adequados e participativos, como aconteceu no PARNA da Tijuca. Parcerias com ONGs ambientais e sociais especializadas neste tipo de atividade podem ser uma boa alternativa.à falta crônica de recursos nos órgãos centrais.

5.1.2.

Associações de Amigos de Parques e Outras Parcerias Informais

Diretriz: Assegurar a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação (Brasil, 2000, Artigo 5º. – Parágrafo III).

Objetivo → Implantar a gestão participativa nos parques.

Atividade / Instrumento de Gestão → busca de parcerias informais com a comunidade.

No Quadro 7 pode-se ver um resumo do relacionamento dos gestores dos parques com suas respectivas Associações de Amigos do Parque. Ao contrário do que pensava o gerente da GUC (SMAC), a simples existência de uma Associação de Amigos não elimina o conflito nem necessariamente ajuda na gestão do parque. De fato, foram registrados alguns conflitos bem agudos, o que leva à suposição de que o conflito entre Associações de Amigos e gestores de parque seja mais comum do que se imagina, ainda que aconteça com diversos

níveis de intensidade. Os motivos podem ser vários, desde diferenças ideológicas até a postura das associações de se acharem no direito de exigir um tratamento especial, exatamente por existirem em função do parque.

Muitas vezes, porém, a ação do gestor ou do órgão central também desestimula a participação da comunidade. Parece ser o caso do PE da Pedra Branca. Já na SMAC e IBAMA, parece haver uma maior inclinação pela busca de parcerias informais, até mesmo por razões diferentes. A SMAC talvez queira apenas reduzir a discórdia, enquanto que o IBAMA busca democratizar mais a gestão. Qualquer que seja a explicação para o eventual conflito, entende-se que a existência de Associações de Amigos de Parques deve ser estimulada, porém não pode nem deve substituir os mecanismos formais de relacionamento, sendo o principal deles o Conselho Consultivo. O ideal seria a criação de uma grande rede democrática de discussão sobre o futuro do parque, que pudesse trazer idéias e aproximasse os moradores e empresários, bem como outros órgãos públicos (estaduais e municipais) da gestão.

Em relação a parcerias informais (Wondolleck e Yaffee, 2000), percebe-se a prevalência de contatos com associações de bairro e grupos de moradores com necessidades ou demandas específicas. O diálogo com a comunidade é buscado pela maioria dos gestores dos parques, na maioria das vezes, como reação a alguma ameaça.

Em alguns parques vizinhos de comunidades de baixa renda foi percebida a preocupação dos gestores em minimizar o potencial de conflito atraindo parte dos moradores para dentro do parque, com oportunidades de emprego e atividades educacionais e de lazer.

No entanto, o alcance dessas parcerias é, em geral, limitado pela falta de tempo e recursos dos gestores. Se por um lado, as parcerias informais são importantes para gerar visibilidade local do parque e do gestor e canais permanentes de comunicação com o entorno, elas são uma solução limitada a determinados tipos de problema e não constituem uma estratégia integrada e sistemática para tratar das grandes questões dos parques.

No que diz respeito às esferas de governo, foi verificado que a SMAC estimulava seus gestores a buscarem parcerias informais com associações e instituições locais e uma maior aproximação com a comunidade, porém sem lhes dar efetiva autonomia e capacitação para esta tarefa.

Parque	Associações de Amigos do Parque	Relação entre Gestor e estas Associações	Ações Efetivas decorrentes	Parcerias informais com a comunidade	Ações Efetivas decorrentes
PNM Chico Mendes	Criada em 2005, mas ainda em formação	Colaboração permanente	Muito poucas. Doações de materiais de consumo	Freqüentes Redes de contatos muito forte com comunidade e associações	Fracasso em tentar reduzir emissão de esgoto no Canal da Taxas
PNM de Marapendi	Não	NA	Associação de Moradores adotou parte do parque sem contato com SMC/ gestor	Esporádicas. Participa de reuniões no Bairro	Nenhuma significativa
PNM da Prainha	Anterior ao parque e responsável pela sua criação	Conflito permanente	Abertura de Inquérito civil na Justiça contra parque	Pontuais Diálogo com algumas associações de moradores	Redução do problema de caça
PNM Bosque da Barra	Não	NA	Nenhuma	Freqüentes, com grupos específicos de atores sociais Freqüente reuniões de associações comunitárias	Organização de eventos esportivos dentro do parque
PNM Penhasco Dois Irmãos	Não	NA	Nenhuma	Moradores de Favela próxima trabalham no parque e participam de seu dia-dia Diálogo permanente entre gestor e essa comunidade	Proteção maior ao parque dada pelos membros da comunidade
PNM Bosque da Freguesia	Anterior ao parque e responsável pela sua criação	Colaboração freqüente e Conflito pontual	Tentativa a Associação de tirar gestor do cargo.	Diálogo permanente com Associações	Criação do Parque e do Conselho Consultivo e de atividades recreativas e educacionais
Parque Estadual da Pedra Branca	Criada em 1997 para combater ameaças ao parque	Parceria anterior e Conflito atual.	IEF-RJ evita contato, mas gestora mantém algum. Associação inscrita no Conselho	Moradores de favela dentro do parque trabalham nele	Redução do potencial do conflito com espaço para diálogo
Parque Nacional da Tijuca	Criada em 1999 para ajudar a recuperar o parque	Pouca interação e reclamações por parte da associação	Gestora e Associação trabalham isolados. Associação participa do Conselho	Diálogo com grupos religiosos a cerca de oferendas Ênfase em parcerias formais	Acordos para reduzir risco de incêndio

Quadro 7 – Análise das Parcerias com Associações de Amigos do Parque e Parcerias informais

Já o IEF-RJ mostrou atitude mais centralizadora, buscando parcerias mais formais, principalmente junto às escolas. O próprio tamanho do PE da Pedra Branca dificulta a busca de parcerias locais, considerando-se a falta de recursos humanos da gestora frente à enorme tarefa de cuidar do parque. A atitude do PARNA da Tijuca, no espírito do Programa “Água em Unidade de Conservação”, é exatamente a busca de parcerias permanentes e oficiais, por meio dos núcleos ambientais, ainda que dessa estratégia resultem parcerias informais.

5.2.

Colaboração com ONGs, Empresas e Instituições

Diretriz: Buscar 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.

O Quadro 8 apresenta um resumo da situação de cada parque e das colaborações existentes, ou não, para os principais objetivos de gestão já identificados. Destacou-se o plano de manejo por se tratar do principal instrumento de gestão de um parque e que define como todos os cinco objetivos do SNUC para os parques serão atingidos.

Percebe-se que, à exceção do PARNA da Tijuca, nenhum parque possui ainda plano de manejo. A situação é contornada com a elaboração de normas de uso do parque, promulgadas por decreto, que visam a estabelecer regras mínimas de uso, de forma provisória. Assim, os gestores têm como dialogar com os atores sociais com base em regras formais. No entanto, isto não significa que a gestão do parque funcione adequadamente. O plano de manejo é muito mais que um simples livro de normas. Ele embute um diagnóstico socioambiental, que, se feito com a participação da comunidade do entorno, pode identificar parcerias e conflitos existentes ou potenciais e indicar os meios de gerir o parque de modo mais efetivo.

Infelizmente, a situação do processo de elaboração dos planos de manejo nas esferas estadual e municipal não é encorajadora. Há possibilidades de mudança em termos estaduais em função do que já foi exposto na seção sobre o Conselho Consultivo. Mas em nível municipal, as perspectivas eram ruins ao final da pesquisa, o que pode indicar futuros problemas na gestão dos parques sob a tutela do município.

Parque	Plano de Manejo	Recuperação e Conservação de ecossistemas	Conservação de áreas verdes e infra-estrutura	Educação Ambiental	Pesquisa Científica	Lazer e Ecoturismo
PNM Chico Mendes	Não tem. Diagnóstico inicial terceirizado e não participativo	Objetivo atingido em parte. Poluição é problema. Parceria informal com PNM de Marapendi.. Múltiplas parcerias no corredor ecológico. Convenio com Zôo.	Terceirizada e pouco efetiva. Parceria informal com PNM Marapendi	Objetivo alcançado Centralizada Uso local de CEA* de Marapendi	Objetivo não atingindo Convênio central com Inst. Iguazu. Ação e controle locais razoáveis	Ecoturismo pouco explorado e nenhuma parceria. Estagiários ajudam nas visitas guiadas
PNM de Marapendi	Não tem. Diagnóstico inicial terceirizado e não participativo	Objetivo atingido em parte. Poluição é problema. Muro caído é sério risco. Parceria informal com PNM Chico Mendes. Múltiplas parcerias no corredor ecológico.	Terceirizada e pouco efetiva. Parceria informal com PNM Chico Mendes	Objetivo alcançado Centralizada Uso local de CEA* de Marapendi	Objetivo não atingindo Convênio central com Inst. Iguazu. Ação e controle locais frouxos	Ecoturismo pouco explorado e nenhuma parceria. Estagiários ajudam nas visitas guiadas
PNM da Prainha	Não tem. Diagnóstico inicial terceirizado e não participativo	Objetivo atingido em parte Riscos de incêndio Parceria informal com PNM.Chico Mendes.	Terceirizada e razoavelmente efetiva. Parceria informal com PNM Chico Mendes	Objetivo alcançado Centralizada Uso local de CEA do parque	Objetivo não atingindo Convênio central com Inst. Iguazu. Ação e controle locais frouxos	Ecoturismo pouco explorado e uso da parceria com Inst. Atlantis Estagiários ajudam nas visitas guiadas
PNM Bosque da Barra	Não tem. Diagnóstico inicial terceirizado e não participativo	Objetivo atingido em boa parte. Vasta área antropizada Parceria informal com Horto dentro do parque	Terceirizada e razoavelmente efetiva.	Objetivo alcançado Centralizada Sem acesso local a CEA	Objetivo não atingindo Convênio central com Inst. Iguazu. Ação e controle locais frouxos	Ecoturismo pouco explorado. Parcerias com empresas para atividades esportivas e ecoculturais

Quadro 8 – Análise do alcance dos Objetivos de cada Parque por meio de colaboração

* Nota CEA – Centro de Referência em Educação Ambiental

Parque	Plano de Manejo	Recuperação e Conservação de ecossistemas	Conservação de áreas verdes e infra-estrutura	Educação Ambiental	Pesquisa Científica	Lazer e Ecoturismo
PNM Penhasco Dois Irmãos	Não tem. Diagnóstico inicial terceirizado e não participativo	Objetivo atingido. Atuação do Mutirão Reflorestamento. Parceria informal com comunidade local	Terceirizada e razoavelmente efetiva. Parceria informal com COMLURB	Objetivo alcançado. Centralizada Sem acesso local ao CEA..	Objetivo não atingindo. Convênio central com Inst. Iguaçu. Ação e controle locais frouxos.	Ecoturismo pouco explorado. Sem parcerias.
PNM Bosque da Freguesia	Não tem. Diagnóstico inicial terceirizado e não participativo	Objetivo atingido em boa parte. Parceria informal com PNM Chico Mendes Apoio das associações locais	Terceirizada e pouco efetiva. Parceria informal com COMLURB e Mutirão Reflorestamento	Objetivo alcançado Centralizada Sem acesso local ao CEA.	Objetivo não atingindo Convênio central com Inst. Iguaçu. Ação e controle locais frouxos	Ecoturismo pouco explorado. Fechamento do parque às segundas feiras grande gerou conflito com Associações locais
Parque Estadual da Pedra Branca	Não tem. Diagnóstico inicial terceirizado e não participativo	Objetivo não atingido Forte pressão antrópica Programas – dinheiro de-cooperação internacional Programa “Zero-Zero” e Parceria com Bombeiros Ação desintegrada da comunidade	Conservação efetiva em poucas áreas. Convênio com múltiplos parceiros até 2003. Programas atuais via cooperação financeira internacional	Objetivo alcançado. Centralizada Centro de Visitantes local.	Objetivo atingido. Centralizada e normatizada Parcerias com universidades renomadas	Ecoturismo pouco explorado. Parque muito pouco conhecido. Sem parcerias
Parque Nacional da Tijuca	Plano em revisão com participação do Conselho	Objetivo atingido em boa parte, mas pressão antrópica é forte. Programa “Água em Unidade de Conservação”	Boa Conservação Contemplada dentro do Programa “Água em Unidade de Conservação”	Objetivo alcançado Centralizada Centro de Visitantes local	Objetivo atingido Centralizada. Parcerias com Universidades renomadas	Parceria múltipla para gerir o Corcovado Ecoturismo explorado por terceiros, mas pouco explorado

Quadro 8 (cont.)– Análise do alcance dos Objetivos de cada Parque por meio de colaboração

Como se pôde perceber nos seis casos estudados, a situação da maior parte dos parques municipais é preocupante quanto a este objetivo, como já havia identificado uma auditoria do Tribunal de Contas do Município em 2005. (TCM, 2005).

A persistente falta de recursos financeiros e humanos, aliados à burocracia excessiva para licitar novos contratos ou renovar os existentes dificulta sobremaneira a eficaz gestão dos parques municipais. O sucesso de alguns programas ambientais na SMAC, como o “Mutirão Reflorestamento” e o “Guardiões dos Rios”, faz com que eles sejam freqüentemente acionados, oficial ou oficiosamente, para ajudarem os gestores a contornar problemas causados pela falta de contratos de manutenção. Além disso, parcerias informais e, em geral, pontuais com empresas, ONGS e moradores ajudam os gestores em algumas de suas atividades, sempre de modo paliativo. No entanto, isto não ocorre de forma homogênea, pois depende de capacidade de iniciativa dos próprios gestores, de suas qualidades de comunicação com a comunidade, e do grau de familiaridade dos mesmos com os problemas de meio ambiente, já que alguns gestores do município não têm uma formação nessa área.

Um fato exemplar de certo descaso da Prefeitura para com seus próprios parques foi constatado no caso do PNM de Marapendi, onde o muro de proteção caiu em um determinado trecho do parque e, até hoje, passados mais de dois anos do ocorrido, o acesso ao interior do parque continua totalmente vulnerável. Como falar em parcerias e Conselho Consultivo, se uma manutenção relativamente simples e barata, que protegeria os ecossistemas no interior de um dos parques, é relegada a um segundo plano?

5.2.1.

Colaboração para Recuperar e Conservar os Ecossistemas

A situação do Parque Estadual da Pedra Branca não é muito melhor neste aspecto. Ameaçado pelo crescimento urbano descontrolado em seu entorno, por questões fundiárias ainda não resolvidas, por caça ilegal, por balões que causam incêndios e por atividades econômicas ilegais no entorno e dentro dele, é talvez o parque mais ameaçado da cidade em termos do objetivo de conservação de sua fauna e flora. Medidas de fiscalização vêm sendo tomadas nos últimos anos e têm logrado reduzir o número de incêndios e controlar o crescimento dessas atividades ilegais, no entanto, são medidas ainda insuficientes para livrar o parque dos riscos maiores. Parece fundamental que seja dada uma ampla

prioridade à gestão do PE da Pedra Branca e que ações gerenciais estratégicas e sistemáticas incluam cada vez mais os grupos de atores sociais interessados, a fim de discutir os grandes problemas que afligem o parque. Entende-se que o Conselho Consultivo e o plano de manejo participativo sejam instrumentos adequados para iniciar este processo.

Neste sentido, parece que o exemplo do PARNA da Tijuca poderia ser usado pelo Governo do Estado como modelo de ação estratégica de caráter participativo.

5.2.2. Colaboração em Educação Ambiental

Objetivo → Desenvolver atividades de educação e interpretação ambiental.

Atividade / Instrumento de Gestão → Organização de atividades de educação ambiental no parque e entorno.

Como esta atividade é quase toda centralizada nos órgãos centrais de gestão, não serão feitas considerações sobre parques individualmente. Foi possível identificar um ponto em comum entre as três esferas de governo: o enfoque sistematizado e integrado em Educação Ambiental. Nas três esferas as ações são planejadas de forma centralizada e operacionalizadas de forma descentralizada por meio de centros ou núcleos especiais. São elaborados convênios com Secretarias de Educação dentro das respectivas esferas a fim de viabilizar a disseminação de informações entre as escolas, em geral de primeiro grau. Devem ser destacados os seguintes instrumentos: o Programa “Água em Unidade de Conservação”, uma parceria entre o IBAMA/PARNA da Tijuca e o Instituto Terra Azul, com forte preocupação educacional para estudantes e comunidades; o Programa “Floresta em Movimento”, do IEF-RJ junto à rede de escolas estaduais, aumentando a consciência das diversas comunidades sobre o PE da Pedra Branca; e o Programa “Mutirão Reflorestamento” da Prefeitura, associado ao Programa Educativo em Áreas de Reflorestamento (PEAR), que conseguem atingir o objetivo de sustentabilidade, ao unir num único programa a preocupação com a conservação ambiental (reflorestamento) a equidade social (educação ambiental e geração de renda em comunidades carentes) e a eficiência econômica (visibilidade que garante recursos, associada à venda de mudas produzidas dentro do projeto).

Foi então possível constatar que a educação ambiental é, ao mesmo tempo, objetivo da gestão de unidades de conservação do tipo parque e uma estratégia colaborativa poderosa, já que sua operacionalização forçosamente passa pela busca de uma maior participação da comunidade na vida dos parques e na busca de parcerias que viabilizem as atividades.

A atuação dos gestores dos parques é mais limitada a algumas parcerias locais com empresas e ONGs para campanhas educativas e organização de eventos de caráter ambiental, mas ainda assim, sua presença à frente das campanhas centralizadas de divulgação dos parques é fundamental.

Conclui-se assim que:

1. A educação ambiental é uma estratégia fundamental para gestão dos parques. É por meio dela que a sociedade toma conhecimento das questões ambientais e da existência do parque, de seus problemas e desafios. E ao conhecer o parque, ela pode mais facilmente ser mobilizada a ajudar ou, pelo menos, a não agredi-lo.

2. A educação ambiental vem sendo usada de forma adequada pelos órgãos centrais responsáveis pela gestão dos parques, porém a falta crônica de recursos pode ser um fator inibidor das ações no médio prazo.

3- A educação ambiental parece ser o caminho mais fácil de sensibilizar as grandes empresas a atuarem como parceiras da gestão dos parques.

5.2.3. Colaboração em Pesquisas Científicas

Como esta atividade também é quase toda centralizada nos órgãos centrais de gestão, não serão feitas considerações sobre parques individualmente. Os levantamentos realizados indicam que o IEF-RJ logrou atingir um estado mais avançado em termos de planejamento e controle de pesquisas científicas dentro de seus parques. Existem normas claras para aprovação de solicitações de realização de pesquisa e os pesquisadores devem se comprometer a apresentar os resultados durante e depois de completada a pesquisa. No entanto o processo de aprovação é demorado devido ao excesso de etapas e acúmulo de trabalho nos altos postos. A aprovação passa inclusive pelo gabinete do presidente da instituição. O próprio pesquisador teve de esperar quase dois meses para ter seu pedido aceito. Quanto ao IBAMA, a situação é parecida com a do IEF-RJ, no que diz respeito à existência de convênios com universidades e centros de pesquisa. Diversas pesquisas de

nível de mestrado e doutorado nas áreas social e ambiental são realizadas todos os anos nas dependências do PARNA Tijuca, sobretudo na área conhecida como Pretos Forros/Covanca (IBAMA, 2007). No entanto, não houve acesso a informações mais detalhadas sobre esta atividade que permitiam conclusões mais detalhadas. Já na SMAC o processo é bem mais frouxo. Apesar de possuir um convênio com o Instituto Iguazu, este se refere apenas a fornecimento de estagiários para o parque, em geral alunos universitários de ciências naturais oriundos de universidades menos conhecidas, e cujas pesquisas são ainda bastante limitadas pelo grau de conhecimento que possuem. Seria necessário maior controle sobre todo o processo de pesquisa científica, desde a autorização até o controle, processamento, guarda e divulgação dos resultados e um maior contato com áreas de pós-graduação de Instituições reconhecidamente competentes em pesquisas científicas nas áreas de biologia e meio ambiente.

5.2.4.

Colaboração para Organizar Atividades de Lazer e Ecoturismo

Sem dúvida alguma, parece ser na área do ecoturismo que os parques do Rio de Janeiro apresentam um de seus piores desempenhos, quase sem exceção. Mesmo o PARNA da Tijuca, campeão de visitantes, é procurado principalmente por suas atrações de turismo de massa, como as visitas ao Corcovado e Pedra Bonita (vôos de asa delta). A maioria dos parques é hoje em dia muito mais usada por moradores locais em seu lazer diário do que pelos turistas que visitam a cidade. Não que isso seja errado, mas nota-se o desperdício de um enorme potencial de geração de riqueza para a cidade.

Parece faltar uma estratégia não só nos órgãos centrais responsáveis, mas principalmente no nível de governo, nas três esferas. O Rio de Janeiro é, sem embargo, uma cidade de grandes belezas naturais e seus parques são os destinos naturais para quem quer apreciá-las, sob a ótica ambientalista ou, mesmo praticando esportes ligados à natureza, como o montanhismo. Porém, constata-se a falta de adequada divulgação dos parques cariocas entre potenciais turistas com consciência ambiental. Pior ainda, alguns locais dentro de alguns dos parques são perigosos em função do contexto de violência que tomou conta da cidade. Assim, parece que somente com uma tomada de consciência por parte dos governos e uma ampla parceria entre as três esferas de governo e com a iniciativa privada, pode-se utilizar o ecoturismo como fonte

de geração de renda para a população, receitas para os parques e instrumento de sua conservação.

5.3. Formas Alternativas de Gestão

5.3.1. Gestão Compartilhada

Dos parques analisados apenas três se enquadram dentro desta categoria:

- 1- Parque Nacional da Tijuca, entre 1999 e 2005, com a experiência de gestão compartilhada com a Prefeitura do Rio de Janeiro e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente.
- 2- Parque Natural Municipal Prof. Mello Barreto, a partir de 2006, com a assinatura de um termo de cooperação, chamado internamente de “adoção” entre a SMAC e a empresa de construção civil Carvalho Hosken, que assumiu oficialmente o que já fazia antes: administrar o parque por ela criado.
- 3- Parque Natural Municipal de Marapendi, que tem uma área adotada pela Associação de Moradores do Condomínio Mundo Novo, dentro do programa de Adoção de Áreas Verdes da Fundação Parques e Jardins. Este caso é curioso, pois até o final da pesquisa nem o gestor do PNM Marapendi sabia que uma parte do parque estava adotada, nem os adotantes sabiam que se tratava de área do parque, o que mostra uma significativa falta de comunicação entre órgãos da mesma secretaria.

O Município parece ter avançado mais em gestão compartilhada do que o Governo do Estado e o Governo Federal, pelo menos na cidade do Rio de Janeiro. No entanto, ainda resta muito a fazer, como, por exemplo, eliminar a excessiva burocracia, flexibilizar as regras e criar um mecanismo mercadológico que identifique e contate possíveis co-gestores e negocie com eles esta parceria. Constatou-se durante a pesquisa que as empresas são os atores sociais com maior potencial para serem co-gestores, mas também são os mais esquivos, pois entendem que o poder público tem obrigações para com as unidades de conservação que devem ser cumpridas com a verba pública. Muitas empresas se propõem a ajudar, mas esperam que, em contrapartida, os governos assumam sua responsabilidade na gestão.

5.3.2. Gestão em Mosaico

Como previsto na lei do SNUC (Brasil 2000, Artigo 26), quando duas ou mais unidades de conservação estiverem próximas ou até sobrepostas, entre si ou com outras áreas protegidas públicas ou privadas, elas deveriam ser tratadas como um mosaico de unidades de conservação e objeto de uma gestão integrada e participativa. Ainda que, como comentado no capítulo 2, este artigo seja vago sobre os detalhes operacionais, entende-se que existem unidades de conservação na cidade do Rio de Janeiro que se encaixam dentro desse conceito.

No caso dos parques municipais, pode-se pensar de uma forma mais ampla que todos os seis parques da AP4 (que inclusive já realizaram um encontro de mosaico) poderiam ser tratados dessa forma. O que significaria essa gestão em mosaico em termos operacionais e em termos de formação e funcionamento de Conselhos Consultivos ainda é nebuloso, mas ela é possível. No entanto, ao se estender demais o mosaico, amplia-se também o número de variáveis fora de controle, o que pode inviabilizar a gestão. Hoje já funciona precariamente um Mosaico de três parques municipais e duas APAs nos bairros do Humaitá e Lagoa.

Pode-se também pensar de forma mais limitada e imaginar pequenos mosaicos, compostos por parques realmente bem próximos e por outras áreas de proteção ambiental próximas: Assim, por exemplo, pode-se pensar em:

1-Mosaico formado por PNM Chico Mendes, PNM de Marapendi e áreas de proteção ambiental de Pedra de Itaúna e Morro do Rangel, no Recreio dos Bandeirantes.

2- Mosaico formado por PNM da Prainha, PNM de Grumari e PE da Pedra Branca, setor sul, que é a continuação do PNM da Prainha acima da cota de cem metros.

3- Mosaico formado por PNM Bosque da Barra, Bosque da Freguesia e parte do PNM de Marapendi ou da APA de Marapendi.

4- Mosaico formado pelo PNM do Mendanha e pelo PNM de Nova Iguaçu.

Além disso, estes parques e áreas de proteção mais próximas seriam ligados entre si por meio de corredores ecológicos, que aumentarim a chance de sobrevivência de várias espécies em médio e longo prazo. Neste contexto,

ganha um caráter estratégico a preservação da APA de Marapendi, que pode perfeitamente ser um corredor ecológico unindo os bairros da Barra e Recreio.

Por outro lado, pode-se também pensar de forma mais ousada e imaginar que todos os parques da cidade do Rio de Janeiro sejam eles federais, estaduais ou municipais, formam um grande mosaico de unidades de conservação e deveriam ser geridos de forma integrada, com uma parceria múltipla entre as três esferas de governo. Na verdade, isso faz sentido se compararmos a área da cidade com outros mosaicos de unidades de conservação no Estado do Rio de Janeiro, como por exemplo, o Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense, na região serrana do Rio de Janeiro e Mosaico da Serra da Mantiqueira, composto por unidades de conservação de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro (Ministério do Meio Ambiente, 2007). Estes mosaicos formam áreas maiores do que a cidade do Rio de Janeiro.

5.4. Fatores de Sucesso para a Gestão dos Parques

Durante as entrevistas foi solicitado a cada entrevistado que listasse os fatores de sucesso para a gestão de um parque, em geral. Alguns gestores se limitaram a seus próprios parques, outros responderam a pergunta de maneira genérica. As respostas foram agrupadas e tratadas a fim de gerar uma estatística de frequência, sendo que um mesmo respondente pode ter indicado mais de um fator. Sessenta e quatro entrevistados apresentaram sugestões, totalizando 105 fatores. Os fatores foram classificados posteriormente por natureza estratégica, isto é, se colaborativo ou competitivo. O resultado é apresentado no Quadro 9 e indica que 17,1% dos respondentes percebem a gestão participativa em geral (aí incluídas as menções ao Conselho Consultivo) como um fator de sucesso na gestão de parques. Foi a maior frequência entre todos os fatores citados (colaborativos ou competitivos), o que evidencia haver uma sensibilidade geral entre os entrevistados da necessidade de se caminhar rumo a uma gestão mais envolvida com a sociedade em geral e as comunidades locais em particular.

Cabe destacar a importância relativa nas respostas de dois fatores de natureza competitiva: estratégia mercadológica (14,3%) e eficiência gerencial (12,4%), deixando claro que para os entrevistados, somente a adoção de estratégias colaborativas não é suficiente para garantir o sucesso da gestão de um parque. Este ponto é fundamental, pois aí também parece residir uma das

maiores deficiências da gestão pública brasileira. Como ficou claro nos oito casos analisados, a falta de recursos e de processos gerenciais adequados prevalece nos órgãos responsáveis pela gestão ambiental no Estado e na cidade do Rio de Janeiro.

A presença de cada um desses fatores é limitada por uma série de fatores dificultadores, também identificados pelos entrevistados, e resumidos nesse mesmo quadro.

Fatores de Sucesso para parque	Natureza do Fator	Dificuldade para implementar	Frequência de citações
Gestão Participativa e Conselho Consultivo	Colaborativo	Processo demorado. Falta de Normas, experiência e vontade política,	22 (17,1%)
Educação Ambiental	Colaborativo	Falta de recursos financeiros.	9 (8,6%)
Parcerias com empresas ou ONGs	Colaborativo	Falta de flexibilidade da gestão pública. Falta de contrapartida dos governos.	4 (3,8%)
Parcerias com Governos e seus órgãos	Colaborativo	Excesso de Burocracia e conflitos político-partidários.	4 (3,8%)
Relacionamento Interpessoal	Colaborativo	Falta de Capacitação dos gestores.	4 (3,8%)
Parcerias entre parques	Colaborativo	Falta de estratégia e estrutura organizacionais propícias. Dificuldades operacionais de cada parque.	3 (1,2%)
Total Colaborativas			46
Estratégia mercadológica	Competitivo	Falta de visão empresarial e de parcerias.	15 (14,3%)
Eficiência Gerencial	Competitivo	Excesso de burocracia e falta de pessoal e de comunicação.	13 (12,4%)
Recursos Financeiros adequados	Competitivo	Excesso de burocracia, competição com outras atividades, pressões políticas, normas pouco flexíveis da gestão pública.	11 (10,5%)
Capacitação do gestor e funcionários	Competitivo	Falta de recursos internos e foco em RH.	8 (7,6%)
Plano de Manejo	Competitivo	Falta de experiência e recursos internos. Terceirização mal controlada.	6
Gestão de Contratos Terceirizados	Competitivo	Excesso de burocracia.	6
Total Competitivas			59
Total Geral			105

Quadro 9 – Resumo dos Fatores de Sucesso para gestão dos parques