

## 6 Conclusões

### 6.1. Conclusões à Luz dos Objetivos da Pesquisa

Para se concluir satisfatoriamente esta tese é necessário retomar os objetivos da pesquisa e discutir se, e como, os mesmos foram alcançados.

O primeiro objetivo da pesquisa era entender como as estratégias colaborativas utilizadas pelos responsáveis pela gestão dos parques são implementadas, à luz das diretrizes participativas e colaborativas do SNUC.

Numa tentativa de sintetizar em poucas palavras a enorme quantidade de dados e informações envolvidos nos oito casos analisados, poder-se-ia classificá-los da seguinte maneira:

Casos PNM Chico Mendes e PNM Marapendi → Na verdade, constituem um caso de colaboração (parceria simples) informal entre os gestores dos parques no intuito de superarem as dificuldades encontradas no dia-à-dia. A busca de parcerias informais com atores sociais também prevalece e foi constatada certa resistência à implantação de Conselho Consultivo pelos gestores.

PNM da Prainha → Um caso de conflito entre a gestão e os atores sociais locais sem que houvesse um instrumento de gestão formal e apropriado para tentar alcançar um consenso, o que acabou levando o conflito para a justiça.

PNM Bosque da Barra → Um caso de parque com Conselho Consultivo em formação sem normas e com parcerias informais com determinados grupos de atores sociais, mais afins com as idéias do gestor de como gerir o parque, o que acabou gerando conflitos de interesse com ambientalistas.

PNM Bosque da Freguesia → Um caso de Conselho Consultivo implantado que passa por uma crise em função de conflito com associações locais, oriundos de uma decisão técnica. Constatou-se a falta de instrumentos apropriados de comunicação e negociação para lidar adequadamente com as disputas internas.

PNM do Penhasco Dois Irmãos → Um caso de Conselho Consultivo em estado mais avançado de implantação, mas que se ressentiu da falta de normas

e da preparação adequada do órgão central e do gestor para encaminhar o processo.

PE da Pedra Branca → Um caso de implantação lenta e pouco transparente de Conselho Consultivo, permeada por conflitos de natureza político-partidária. O tamanho e localização do parque dificultam a gestão, o que é agravado pela falta de recursos internos do IEF-RJ, fruto aparente de falta de prioridade política do governo do Estado do Rio de Janeiro na ocasião da pesquisa.

PARNA da Tijuca → Um caso de sucesso na implantação de gestão participativa por meio de um Conselho Consultivo e busca de parcerias com comunidade, ONGs e empresas, para garantir a sustentabilidade da gestão..

Como se percebe, os gestores de parques e os órgãos responsáveis buscam, de modo geral, cumprir as diretrizes participativas e colaborativas do SNUC, por meio de estratégias colaborativas formais e informais. Foram identificadas, entre os casos estudados, várias configurações citadas na literatura sobre o tema (vide seção 2.4.2), tais como: parcerias simples – formais e informais entre gestores e as comunidades do entorno; parcerias múltiplas, envolvendo diversos grupos de atores sociais e órgãos gestores; complexas redes informais entre gestores, ONGs e sociedade civil; coordenação entre órgãos do governo, como nos casos da educação ambiental e da gestão em mosaico; gestão compartilhada do PARN da Tijuca entre IBAMA e SMAC; cooperação financeira bi-lateral entre países (como no caso do PE da Pedra Branca); convênios entre órgãos gestores e ONGS, como aquele firmado entre o Instituto Iguazu e a SMAC; e a assinatura de termos de Cooperação envolvendo a adoção de parques ou partes deles por empresas e ONGs, como no caso do PNM Prof. Melo Barreto.

No entanto, estas estratégias são aplicadas de formas bem distintas, dependendo do gestor do parque e do órgão central / esfera de governo responsável, o que leva a resultados muito variáveis. Muitas vezes, também, são geradas tensões ou conflitos com os atores sociais, se aproximando de situações relatadas por diversos pesquisadores, como Bredariol (1997) e Fuks (1998). A busca de estratégias colaborativas, como educação ambiental e instrumentos de gestão participativa, vêm mostrando resultados tanto positivos, quanto negativos, em função da falta de crônica de recursos e da existência de barreiras institucionais e estruturais (Wondolleck e Yaffee, 2000) e culturais (Selin e Chevez, 1995) presentes.

O segundo objetivo buscou entender como as estratégias, colaborativas ou não, utilizadas pelos responsáveis pela gestão dos parques afetam os objetivos de gestão propostos no SNUC.

Quando se comparam as gestões dos parques no nível centralizado, conclui-se que a esfera federal, representada pela coordenadoria regional do IBAMA e responsável pelo PARNA da Tijuca, é a que alcançou o maior grau de gestão participativa e de colaboração com empresas, ONGs e outros atores sociais visando a atingir os cinco objetivos propostos pelo SNUC para os parques. Ainda assim, seu desafio é grande, considerando-se o tamanho e a localização do parque, cercado por malha urbana complexa e em crescimento ainda desordenado que o pressiona continuamente.

O IEF-RJ, que representa a esfera estadual, está avançado na busca de parcerias que forneçam a verba necessária para a gestão de seus três parques na cidade e dos demais no Estado. Esta verba não deveria ser tão escassa, por ser oriunda de *royalties* do petróleo e compensações ambientais das empresas, mas a competição com outros usuários e aspectos políticos têm dificultado a chegada do dinheiro às unidades de conservação. O IEF-RJ ainda hesita no processo de formação do Conselho Consultivo do PE da Pedra Branca. Com a entrada da nova gestão, de forte atuação ambientalista, na Secretaria Estadual de Meio Ambiente, o panorama pode melhorar. Mesmo assim, o desafio do IEF-RJ é gigantesco, como o tamanho do PE da Pedra Branca, que tem área maior que todos os demais parques da cidade juntos.

Finalmente, a esfera municipal, representada pela SMAC, é entre as três a que está mais atrasada em termos de formação de Conselhos Consultivos e de busca de parceiros, para a gestão de seus parques. Até mesmo o caso de adoção do PNM Prof. Mello Barreto deve ser tratado com cautela, pois apesar de representar um caminho interessante no futuro, tem aspectos muito peculiares, como sua pequena área (cerca de seis hectares) e o fato de ter sido criado pela própria empresa que o adotou. O fator complicador para a SMAC é que ela dispõe de poucos recursos financeiros e, sobretudo, de pessoal, para gerenciar um grande número de parques e outras unidades de conservação em toda a cidade. Por outro lado, como muitos dos parques são pequenos e têm boa visibilidade junto à população, existe uma maior possibilidade de eles serem objeto de parcerias com empresas ou ONGs locais. Os conceitos de gestão em mosaico ou de parceria com OSCIPs poderiam ser bastante interessantes para a SMAC, principalmente porque permitiriam uma melhor distribuição de seus recursos humanos limitados.

Um ponto comum às três esferas é que o jogo de interesses políticos afeta sobremaneira os órgãos responsáveis pela gestão das unidades de conservação, tanto na questão da disputa pelas verbas dos fundos ambientais - fruto das assimetrias de poder relatadas por Selin e Chevez (1995) - quanto elas prioridades de ação, que mudam de governo para governo, causando um sério problema de descontinuidade administrativa. Não é de se estranhar que os problemas acabem sobrando nas mãos dos técnicos desses órgãos, a imensa maioria dos quais, extremamente dedicada a suas atribuições de proteger o meio ambiente.

A partir do que foi exposto, o Quadro 10, a seguir, apresenta um resumo das principais avaliações feitas sobre o alcance dos grandes objetivos propostos no SNUC pelas esferas de governo.

Quanto ao terceiro objetivo da tese, ou seja, 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, a seção 5.4 apresentou os resultados de pesquisa realizada junto aos entrevistados, devendo-se destacar o fato de que 17,1% dos respondentes enxergam a gestão participativa como um fator de sucesso na gestão de parques. Porém, faz-se necessário também destacar a importância relativa de dois fatores de natureza competitiva, quais sejam, estratégia mercadológica (14,3%) e eficiência gerencial (12,4%), o que leva à importante conclusão de que a simples adoção efetiva de estratégias colaborativas não é suficiente para garantir o sucesso da gestão de um parque. Um modelo bem sucedido de gestão de unidades de conservação do tipo parque deveria contemplar a adequada interação entre estratégias de natureza competitiva e colaborativa, envolvendo um amplo segmento da sociedade.

Finalmente, no quarto e último objetivo principal desta tese objetivou-se identificar aspectos comuns a todas as unidades de conservação do tipo parque e seus órgãos gestores que pudessem representar as estratégias utilizadas, os fatores intervenientes e os resultados obtidos à luz do que propõe o SNUC. Tal objetivo foi alcançado por meio da elaboração de um modelo conceitual que tenta representar o resultado da análise dos oito parques e das estratégias em comum e relacionamentos formais e informais resultantes, com uma proposta de medição dos resultados da gestão à luz de critérios, indicadores e padrões de desenvolvimento sustentável.

<b>Esfera de Governo</b>	<b>Governo Municipal – SMAC</b>	<b>Governo Estadual – IEF-RJ</b>	<b>Governo Federal – IBAMA Regional</b>
Cumprimento da 1ª. Diretriz – Gestão Participativa	Não - faltam normas e metodologia.	Parcial - falta formar Conselho Consultivo no PE Pedra Branca.	Sim.
Cumprimento da 1ª. Diretriz – Parcerias Informais	Parcial - descentralizado nos gestores, mas com baixas autonomia e treino.	Parcial - devido ao tamanho do parque e postura centralizadora do IEF-RJ.	Sim - surgem naturalmente como fruto da implantação de núcleos ambientais em parceria com ONG.
Cumprimento da 2ª. Diretriz - Plano de Manejo	Não- em estudos. Processo lento e não participativo.	Não- em estudos. Processo lento e não participativo.	Parcial- Plano atual não participativo, mas atualização participativa.
Cumprimento da 2ª. Diretriz - Recuperação e Conservação	Parcial e muito heterogêneo - processo de terceirização é falho e há poucas parcerias.	Não - falta de recursos e parcerias para parque tão grande e com tanta pressão urbana.	Parcial - parceria em 2005 e 2006 funcionou apesar da pressão urbana. Dúvida quanto à continuidade,
Cumprimento da 2ª. Diretriz - Educação Ambiental	Sim - parceria com Rede Pública de Educação, ONGs e programas de geração de renda.	Sim - parceria com Rede Pública de Educação e ONGs.	Sim - parceria com ONGs e implantação de seis núcleos ambientes e rede de comunicação.
Cumprimento da 2ª. Diretriz - Pesquisa Científica	Não- parcerias muito limitadas e pouco controle sobre processo e resultados.	Sim - parcerias com centros de pesquisa e universidades e processo bem controlado.	Sim - parcerias com centros de pesquisa e universidades.
Cumprimento da 2ª. Diretriz - Lazer e ecoturismo	Parcial - Lazer funciona bem sendo descentralizado nos gestores, mas sem controle dos resultados. Ecoturismo limitado.	Não - Parque pouco conhecido e pouco explorado pelo Ecoturismo.	Parcial - Parcerias limitadas a poucos pontos do parque Ecoturismo limitado.

Quadro 10 - Grau de alcance dos objetivos por esferas de governo

## 6.2. Modelo Conceitual do Problema

Como se vê na Figura 9, tomando um determinado parque como ponto focal do modelo, pode-se identificar que os atores sociais normalmente envolvidos na gestão de uma unidade de conservação do tipo parque formam uma complexa rede de interação e cooperação entre si e com outras redes de atores sociais, mas sujeita a tensões e conflitos. Estes atores interagem com o gestor do parque, que por sua vez recebe de seu órgão central recursos

humanos, financeiros e técnicos, capacitação, orientações, normas, procedimentos, recursos e estratégias, sendo também por ele controlado.

O gestor e o órgão central relacionam-se com os diversos grupos de atores sociais por meio de vários instrumentos de gestão (plano de manejo, Conselho Consultivo, etc.) e exercendo, bem ou mal, outras estratégias colaborativas. No entanto, o gestor é o primeiro e principal ponto de contato dos atores sociais com a gestão do parque. Ele é o representante oficial do parque junto à comunidade local, ONGs, empresas e outras instituições. O resultado dessa interação é um *continuum* de configurações tais que numa extremidade tem-se o conflito entre a gestão do parque e os atores sociais e, de outro, uma ampla rede de atores sociais integrados ao parque e ajudando o gestor de forma plenamente colaborativa. Entre estes pontos extremos, podem ocorrer ações isoladas de um ator (em geral, ONGs ou empresas) ou diferentes parcerias entre dois ou mais atores sociais, que são montadas para projetos específicos ou em caráter mais permanente. Pode-se também imaginar um ponto de indiferença dos atores em relação ao parque.

Considerando a gestão do parque em relação aos cinco objetivos propostos pelo SNUC, pode-se imaginar que quanto maior a participação dos atores sociais e maior a colaboração entre eles e o gestor do parque, maiores as chances de sucesso da implementação de projetos e da gestão em geral. Neste sentido, o modelo contempla a possibilidade de se avaliar o desempenho da gestão de diversas unidades de conservação ambiental baseadas em maior ou menor grau de colaboração, tentando capturar diferenças significativas entre os desempenhos de diferentes configurações estratégicas emergentes, fruto das complexas relações que se estabelecem quando estão em jogo diferentes interesses e necessidades, muitas vezes conflitantes.

A tese central sobre a qual repousa tal modelo é de que somente através de uma gestão baseada em estratégias colaborativas, estruturadas dentro de uma rede social entre gestor e atores sociais, aliadas a efetivas estratégias competitivas (que visam divulgar o parque e torná-lo eficiente em termos de gestão e captação de recursos), pode-se chegar a resultados eficazes e permanentes para a gestão de unidades de conservação ambientais urbanas do tipo parque, tendo como critério de avaliação o desenvolvimento sustentável e baseado em um conjunto de indicadores de sustentabilidade definidos de modo democrático entre gestão e colaboradores.

O modelo pressupõe que não basta apenas a ação isolada de órgãos governamentais, locais ou de âmbito federal, como é comum ocorrer no Brasil.

A participação consciente e ativa da comunidade, de organizações não governamentais, de empresários e de outras organizações é fundamental para criar as sinergias que viabilizem a gestão do parque. No entanto, com base nos fatores de sucesso de caráter competitivo identificados junto aos gestores e atores sociais (seção 5.4), o modelo também contempla a formulação e implementação de estratégias competitivas como importante fator que afeta o desempenho da gestão, já que um parque concorre com outros parques e serviços governamentais por recursos financeiros, humanos, técnicos e até pelos visitantes.

Outro importante aspecto do modelo é que ele pressupõe que não basta apenas a ação isolada de órgãos governamentais, locais ou de âmbito federal, como é comum ocorrer no Brasil. A participação consciente e ativa da comunidade, de organizações não governamentais, de empresários e de outras organizações é fundamental para criar as sinergias que viabilizem a gestão do parque.

Quanto à medição da efetividade da gestão do parque pelo critério da sustentabilidade contemplada no modelo, serão necessárias a identificação e seleção dos indicadores (quantitativos e qualitativos) a serem usados para se comprovar as hipóteses formuladas. Neste sentido, persiste uma questão em aberto: como medir a efetividade das ações que busquem o desenvolvimento sustentável? A grande variedade de metodologias esbarra em questões, tais como, diferentes unidades de medida e de escala, em função da visão multidimensional e interdisciplinar do conceito. Neste sentido, recorda-se a afirmação de Egler (1999) de que vários pesquisadores da área concordam sobre a necessidade de se considerar indicadores relacionados aos resultados econômicos, sociais e ambientais na avaliação da gestão, alguns deles apresentados por Bellen (2004). Assim, faz-se necessária a clara definição dos objetivos da gestão sustentável da unidade de conservação, a fim de claramente desenvolver o sistema de indicadores mais apropriados, o que, nesse caso, significa incluir no seu plano de manejo a tarefa de elaborar um conjunto específico de indicadores que meça de forma adequada os diversos objetivos previstos no SNUC. Entende-se então, que ainda existe espaço para a geração de um conjunto de indicadores mais apropriado, não apenas a um determinado tipo de projeto, como à gestão de um parque. Os trabalhos de Wondolleck e Yaffee (1997) e Healey (1997), citados anteriormente, indicam que tal conjunto de indicadores pode e deve emergir da discussão entre os atores sociais envolvidos.

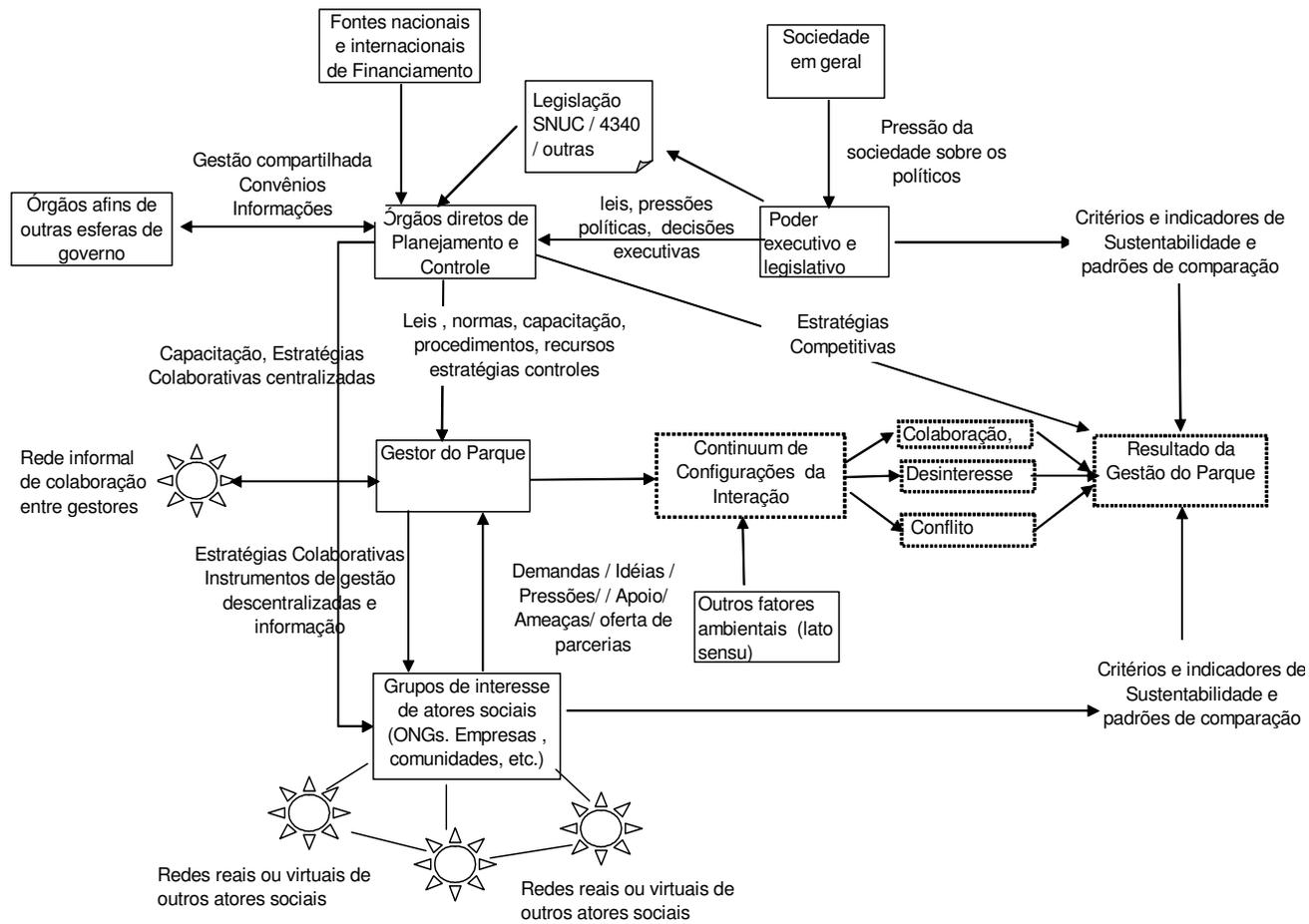


Figura 9 – Modelagem da Gestão Participativa de uma Unidade de Conservação do Tipo Parque

### **6.2.1. Proposições do Modelo**

Algumas proposições são apresentadas a seguir no intuito de estimular futuras pesquisas com base em tal modelagem, sobretudo, no que diz respeito à medição da efetividade das estratégias colaborativas e competitivas para uma amostra maior de unidades de conservação do tipo parque.

1- Quanto às interações entre gestores e atores sociais.

1.1. Conselhos Consultivos funcionando plenamente, com normas claras e membros capacitados são fatores de sucesso para a gestão do parque.

1.2. Conselhos Consultivos funcionando de forma parcial, sem normas claras e membros não capacitados tendem a causar conflitos entre seus membros.

1.3 Quanto maior o número de atores sociais envolvidos na gestão do parque menor será o risco de conflito entre eles e a gestão.

1.4. Quanto maior o número de atores sociais envolvidos na gestão do parque maior será a dificuldade de operacionalizar a gestão.

1.5. Quanto maior o número de atores sociais envolvidos na gestão do parque maior será a chance de captar todas as questões do entorno do parque.

1.6. As habilidades referentes a debates, negociação e comunicação são requisitos fundamentais aos gestores de parques para poderem lidar com os atores sociais.

2. Quanto às parcerias formadas

2.1. Quanto maior o número de parceiros envolvidos em dado projeto do parque, menor será o nível de conflito de interesses.

2.2. Quanto maior o número de parceiros envolvidos em dado projeto do parque, maiores serão os riscos de conflitos operacionais, gerados por diferentes visões de como agir e pela dificuldade de interação.

3- Quanto aos resultados

3.1. Se dois ou mais parques aplicarem estratégias competitivas de forma equivalente, os parques que apresentarem uma configuração resultante da interação com a rede de atores sociais caracterizada como “de alto nível de colaboração” devem apresentar desempenho melhor que os que apresentarem

uma configuração caracterizada como de "baixo nível de colaboração" ou então como de "conflito".

3.2. No caso dos parques, estratégias colaborativas eficientes podem compensar apenas parcialmente a falta de estratégias competitivas adequadas.

3.3. A aplicação de estratégias colaborativas adequadas é condição necessária ao sucesso da gestão do parque, mas não suficiente.

3.4. A existência de um Plano de manejo do parque (instrumento de estratégia competitiva) elaborado a partir de contribuições dos atores sociais é fator de sucesso para a gestão do parque

### **6.3. Considerações Finais**

Ao final deste trabalho, pôde-se concluir que a gestão de unidades de conservação do tipo parque na cidade do Rio de Janeiro é complexa e árdua tarefa, impondo um desafio de grandes proporções às três esferas de governo, cada uma com suas especificidades, mas todas sendo afetadas pelos mesmos problemas sócio-econômicos e ambientais da cidade.

Tomando as diretrizes de gestão participativa propostas pela lei nº 9985 do SNUC e seu Decreto regulador nº 4340 (Brasil, 2000; Brasil, 2002), as análises indicam que os órgãos dos governos responsáveis vêm tomando iniciativas para estabelecer uma gestão mais participativa, por meio de Conselhos Consultivos, porém a maioria dos parques não havia ainda implementado tais Conselhos ao final da pesquisa. Observou-se também que o processo de formação e condução dos Conselhos é, com exceção do PARNA da Tijuca, lento e deficiente, causando problemas entre gestores e atores sociais. A grande diversidade de grupos de atores sociais e a presença de complexos fatores, tais como, falta de recursos financeiros, pressões de agentes econômicos e políticos, violência e crescimento urbano desordenado agravam a situação dos parques e dificultam a implantação de uma gestão plenamente participativa. Os casos também revelaram diferentes formas de estratégias colaborativas sendo praticadas pelos gestores dos parques, desde parcerias informais até aquelas mais complexas, envolvendo múltiplos atores e mais de uma esfera de governo. Porém, fatores como excesso de burocracia, falta de autonomia dos gestores e a não utilização de instrumentos de gestão adequados a essa nova realidade são ainda empecilhos à expansão dessas estratégias. Mais uma vez, o modelo de parceria adotado pelo PARNA da Tijuca é aquele que melhores resultados vem

alcançando. Neste sentido, a experiência desse parque emerge como modelo a ser seguido pelos demais órgãos responsáveis pela gestão dos parques nesta cidade.

Em face das dificuldades enfrentadas por cada governo na gestão dos seus respectivos parques, a proposta de parcerias entre diferentes esferas de governo pode ser uma alternativa interessante a ser buscada, se for possível superar as disputas políticas comuns entre elas.

### **6.3.1. Reflexões sobre o Futuro**

Todos os dias, quando qualquer um de nós moradores desta cidade caminha, anda de carro ou de ônibus, tem a oportunidade de olhar para o mar ou para alguma montanha coberta de verde, em busca de uma visão relaxante, uma espécie de fuga da dura realidade em que vivemos nesses tempos loucos. A verdade é que a natureza faz parte da vida de cada cidadão carioca e imaginar nossa vida sem ela chega a ser assustador, tamanho o vínculo existente, essa parceria em que só um lado contribui. Pois bem, quase sempre que se olha para alguma montanha coberta de verde nesta cidade, se está olhando para uma unidade de conservação, um parque! Só não nos damos conta disso. Nem de como as florestas que existem aqui são importantes para tornar o calor mais suportável ou nosso ar mais respirável.

A conservação dessas manchas remanescentes de Mata Atlântica é, portanto, fundamental para a qualidade de vida dos moradores dessa cidade e das futuras gerações de cariocas. É questão mesmo de sobrevivência. E é uma tarefa que não pode mais ser adiada. É chegada a hora de construirmos um futuro sustentável, nos tornando verdadeiros parceiros da Natureza e retribuindo um pouco do muito que ela nos tem oferecido!