

AVALIAÇÃO DE GESTÃO PARTICIPATIVA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ÓTICA DA GOVERNANÇA

Luiz Felipe Cozzolino¹ & Marta de Azevedo Irving²

A participação da sociedade nos processos de gestão de Unidades de Conservação (UCs) é considerada atualmente premissa fundamental ao sucesso de suas propostas, sejam estas a preservação ou o uso sustentável dos recursos naturais. Documentos norteadores das políticas públicas neste setor, como as *Recomendações do V Congresso Mundial de Parques da União Internacional para Conservação da Natureza* (UICN, 2003), a Lei do SNUC (BRASIL, 2000) e o Decreto 5.758 - que institui o Plano Nacional de Áreas Protegidas (BRASIL, 2006) - consagram a inclusão da sociedade na gestão de áreas protegidas como condição primordial para que estas alcancem seus objetivos. Nestes documentos são apresentados uma série de diretrizes, objetivos e estratégias para que esta inclusão se efetive, considerando pontos fundamentais, como o respeito a práticas de manejo tradicionais, o reconhecimento de injustiças resultantes da criação da UC e a repartição justa e equitativa dos benefícios advindos de sua gestão.

A inclusão da sociedade nos processos de tomada de decisões para a gestão das UCs se apresenta como pré-requisito à elaboração das políticas públicas que considerem suas demandas e visões. Isto é particularmente importante no caso das comunidades locais afetadas pela criação destas áreas protegidas. A legislação brasileira consagra os Conselhos Gestores das UCs como o espaço oficial de participação da sociedade na sua gestão. Estes têm, entre outros, os papéis de direcionamento e de controle social³.

Ao reunir os atores governamentais e os representantes da sociedade civil, o Conselho constitui espaço fundamental de participação e de negociação entre os diversos atores envolvidos. Os Conselhos devem ser norteados por princípios democráticos, conforme o texto da lei do SNUC. Para exercer suas funções, o Conselho deve ser o mais representativo possível, incluindo os órgãos públicos atuantes na região e as representações da sociedade civil local (BRASIL, 2002).

¹ Mestre em Psicosociologia das Sociedades e Ecologia Social pelo EICOS, UFRJ. Coordenador de Os Verdes Movimento de Ecologia Social. fcozzolino@osverdes.org.br.

² Programa Eicos/UFRJ

³ “O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais” (PNAS –Versão oficial, 2004, p. 56)

Mas, até que ponto os princípios democráticos expressos na Lei do SNUC têm sido considerados na criação e no funcionamento destes Conselhos? Como têm se efetivado a gestão participativa das UCs? Que instrumentos têm sido empregados para se avaliar a gestão? E que resultados têm sido obtidos?

Para responder a estas perguntas se apresenta como desafio a definição de parâmetros e indicadores adequados à avaliação dos diversos aspectos desta gestão.

Recentemente, alguns autores (GRAHAN, AMOS & PLURTRE, 2003; ABRAMS, BORRINI-FEYERABEND, GARDNER & HEYLINGS, 2003) têm discutido e sugerido a aplicação do conceito de *Governança* na orientação e avaliação da gestão de áreas protegidas.

Para avaliar a aplicabilidade do conceito à avaliação da gestão de UCs no Brasil foi realizado um estudo de caso, tendo como objeto a Área de Proteção Ambiental (APA) municipal do Sana (Macaé, RJ). O presente artigo tem como origem essa pesquisa, desenvolvida no Programa EICOS do IP-UFRJ (COZZOLINO, 2005), e que tratou dos processos de gestão participativa desenvolvidos nesta área protegida. Trata de aspectos relativos à sua criação e implementação, em particular a instalação e as ações de seu Conselho Gestor. O presente trabalho tem como foco central os resultados obtidos neste estudo, apresentando conclusões em relação à gestão da UC e sugestões para políticas públicas.

O conceito central, a partir do qual foram analisados os processos desenvolvidos na APA do Sana, foi o de *Governança*, como foi apresentado por Graham, Amos e Plumptre (op.cit.) no *V Congresso Mundial de Parques da UICN*. Este foi construído, em grande parte, sobre consensos internacionais, expressos nas declarações e princípios acordados nas Nações Unidas e em diversos documentos do PNUD⁴. Baseados em uma lista de características de *Boa Governança*, Graham, Amos e Plumptre propõem cinco princípios-chave para a avaliação da Governança em Unidades de Conservação: *Legitimidade e Voz, Direcionamento, Desempenho (performance), Prestação de contas (accountability) e Equidade (fairness)*. Segundo estes autores (op.cit.), estes se prestariam tanto à orientação da gestão de UCs como à sua avaliação. Com base nesses princípios foram elaborados instrumentos de avaliação e propostos indicadores para a análise da gestão participativa.

⁴ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Na pesquisa realizada na APA do Sana empregou-se uma metodologia de análise qualitativa (COZZOLINO & IRVING, 2005), sendo o trabalho dividido em três etapas, distintas e complementares: Pesquisa bibliográfica e documental, Elaboração de instrumentos para a entrevista e aplicação a interlocutores selecionados e Análise do material coletado e produzido.

Devido às características do caso em questão optou-se por entrevistar apenas membro do Conselho Gestor (COZZOLINO, 2005). Além das entrevistas e da análise documental, a *observação participante* contribuiu para a análise através do acompanhamento de algumas assembléias de associações locais, reuniões do Conselho Gestor e visitas de campo.

A pesquisa permitiu a identificação e análise dos diversos aspectos da gestão da UC, avaliando pontos como os instrumentos de gestão existentes (Plano de Manejo, Zoneamento), a efetividade das ações adotadas e questões relativas à comunicação. Permitiu ainda identificar os grupos sociais mais significativos para a gestão da APA, e os conflitos como percebidos por eles. Este ponto fica bem claro na fala de um representante da sociedade civil no Conselho:

É permitido que o morador more e tire seu sustento desta APA. Só não é permitido que inflija as leis ambientais. Mas ele não está sendo orientado para isso de maneira adequada. O nativo está com medo da APA. Porque para ele significa repressão do governo estadual, municipal e federal. Ele não se sente fazendo parte da APA. Ele se sente um excluído, o nativo do Sana.

Ao abordar os problemas da comunidade como são percebidos pelos que os vivenciam, empregando para tal o conceito de *Governança* e o arsenal metodológico da Psicologia Social - *observação participante, percepção ambiental e representações sociais* dos grupos objetos de estudo -, essa pesquisa permitiu instrumentalizar o órgão gestor da APA para a efetivação da gestão participativa. É importante observar que este estudo apresenta a visão dos que participam da gestão, sinalizando pontos fortes e deficiências como são percebidos pelos envolvidos. Isto aparece com clareza na fala dos representantes, como no caso da deste conselheiro do poder público:

Essa percepção - do Sana em relação e ele mesmo, do governo em relação ao Sana, e das próprias instituições das organizações em relação ao Poder Público - e o diálogo, acho que melhorou consideravelmente (com a criação da APA).

Os resultados obtidos pelo estudo parecem confirmar a validade de se analisar os processos de gestão em UCs a partir da ótica da *Governança*, fornecendo indicadores

para a avaliação e servindo de orientação à implementação de experiências de gestão democrática em Unidade de Conservação.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMS, Peter; BORRINI-FYERABEND, Grazia; GARDNER, Julia; HEYLINGS, Pippa. 2003. Evaluating Governance: handbook to accompany process for Protected Area. Disponível em: www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg_grp/CMWG/EVALUATIG%20GOVERNANCE%20HANDBOOK.doc .

BRASIL. 2000. Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000. Brasília, Diário Oficial.

----- 2002. Decreto 4.340, de 23 de agosto de 2002. Brasília, Diário Oficial.

----- 2006. Decreto 5.758, de 13 de abril de 2006. Brasília, Diário Oficial.

COZZOLINO, Luiz Felipe. 2005. Unidades de Conservação e os processos de Governança Local: o caso da APA do Sana (Macaé, RJ). Rio de Janeiro, dissertação de Mestrado, Programa EICOS, IP, UFRJ.

COZZOLINO, Luiz Felipe & IRVING, Marta de Azevedo. 2005. Avaliação de Gestão em Unidades de Conservação: Um caminho teórico e metodológico possível a partir da ótica da governança. I SAPIS, anais. UFRJ, Rio de Janeiro.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce e PLUMPTRE, Tim. 2003. Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century. Durban, UICN.

UICN. 2003. V Congresso Mundial de Parques: Acuerdo de Durban e Recomendaciones. Durban, UICN.