

UFRRJ
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS
AMBIENTAIS E FLORESTAIS

DISSERTAÇÃO

Gestão Participativa de Unidades de Conservação no
Brasil – Interpretando a APA Petrópolis

Julia Turques de Andrade

2007



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS E
FLORESTAIS**

**Gestão Participativa de Unidades de Conservação no Brasil –
Interpretando a APA Petrópolis**

JULIA TURQUES DE ANDRADE

Sob a Orientação do Professor
Rodrigo Medeiros

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, Área de Concentração em Conservação da natureza.

Seropédica, RJ
Setembro de 2007

634.920981

53

A543g

T

Andrade, Julia Turques de, 1976-
Gestão participativa de unidades
de conservação no Brasil -
Interpretando a APA Petrópolis/
Julia Turques de Andrade. - 2008.
121f. : il.

Orientador: Rodrigo Medeiros.
Dissertação (mestrado) -
Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, Instituto de Florestas.
Bibliografia: f. 98-106.

1. Gestão Ambiental - Brasil -
Teses. 2. Gestão Ambiental -
Petrópolis (RJ) - Teses. 3.
Administração - Participação dos
empregados - Teses. 4. Florestas -
Administração - Petrópolis (RJ) -
Teses. I. Medeiros, Rodrigo, 1972-
. II. Universidade Federal Rural do
Rio de Janeiro. Instituto de
Florestas. III. Título.

Bibliotecário: _____ Data: ___/___/___

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE FLORESTAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS E
FLORESTAIS**

JULIA TURQUES DE ANDRADE

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais, Área de Concentração em Conservação da Natureza.

Dissertação Aprovada em 27/09/2007

Rodrigo Medeiros Dr. UFRRJ
Orientador

Marta de Azevedo Irving Dra. UFRJ
Titular

Alphonse Kelecom Dr. UFF
Titular

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por cada passo, cada vitória e cada obstáculo neste caminho

Ao meu orientador o professor Rodrigo Medeiros, primeiro pela aceitação desde a primeira conversa, pelos ensinamentos, pela paciência e confiança

Aos familiares pelo apoio e incentivo

A todos os professores do curso de Engenharia florestal

Ao professor José de Arimatéa Silva sempre amigo e conselheiro

Ao Professor Acácio Geraldo de Carvalho pela Orientação e apoio

A Maísa dos Santos Guapyassú e a professora Nídia Majerowicz pelos primeiros ensinamentos, incentivo e amizade

Todos os Amigos que me deram apoio: amigos de infância, amigos novos, da graduação, do mestrado, do doutorado

Aos amigos da turma de mestrado (2005)

Aos companheiros do Laboratório de Gestão Ambiental

Ao pessoal do Laboratório de Ecologia Florestal e Biologia Vegetal

Ao professor André F. N. Freitas pelos incentivos

Ao professor Roberto Carlos Lélis

A Lenice e a Solange muito prestativas

A Sra. Yara Valverde pela atenção e pela oportunidade da entrevista

Ao Sr Sérgio Abla pela atenção

Aos funcionários e voluntários da APA Petrópolis

Ao Luiz Deister e Luis Pimentel pela colaboração e atenção que permitiram a coleta de dados

A todo Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais e Florestais

E a CAPES pela bolsa de estudos.

RESUMO

ANDRADE, Julia Turques de. **Gestão Participativa em Unidades de Conservação no Brasil: Interpretando a APA Petrópolis**. 2007. 119p. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais). Instituto de Florestas, Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

Unidade de Conservação são áreas com limites definidos cuja função é a conservação da biodiversidade. A gestão participativa nestas áreas é garantida através da Lei do SNUC e do decreto 4.340/2002 que possui um capítulo exclusivamente sobre Conselhos de Unidades de Conservação. O objetivo deste trabalho foi analisar a gestão participativa em Unidades de conservação a partir de um estudo de caso, o da APA Petrópolis. O presente trabalho é dividido em três capítulos, sendo que o primeiro trata do processo de mobilização para a criação do Conselho da APA Petrópolis, neste capítulo foi analisado o período desde o início da mobilização para construção da governança, passando pela criação do Conselho em 1997 até a oficialização do Conselho em 2000. O capítulo II trata da participação e da representatividade deste Conselho, neste capítulo foram realizadas três análises, a primeira considerou os critérios estabelecidos pela Lei 9.985/2000 e do Decreto 4.340/ 2002. A segunda análise foi feita através de categorias estabelecidas para a realização deste trabalho, são estas: Número de reuniões por ano; número de participantes nas reuniões; composições do Conselho; evolução do número de instituições; relação do número de instituições pela população; relação do número de instituições pelas áreas dos municípios pertencentes à Unidade; instituições não pertencentes ao Conselho que assistiram as reuniões. E por fim a terceira análise do capítulo é centrada em um dos critérios estabelecidos por outros três autores em 2003, critérios estes que foram baseados nos princípios de uma lista de boa governança do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No capítulo III foram analisadas as ações implementadas no âmbito do Conselho, assim como os projetos e a forma como se dá a comunicação do Conselho com a população. Com isto o Conselho da APA Petrópolis atendeu aos critérios estabelecidos pelo SNUC, apresentou boa representatividade, com participação forte da Sociedade Civil, porém necessitando incentivo à presença das instituições. E apresentou também no período de estudo uma boa comunicação com a população.

Palavras-Chaves: Unidades de Conservação, Gestão Participativa, Conselho

ABSTRACT

ANDRADE, Julia Turques de. **Participative Management of Conservation Units in Brazil: Interpreting the Petrópolis EPA.** 2007. 119p. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais). Instituto de Florestas, Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

Conservation Unit is the territorial space including the jurisdictional waters with defined limits to which conservation rules are applied. The participative management is guaranteed through the law of SNUC and the decree 4.340/2002 that possesses a chapter exclusively about Conservation Units Council. The objective of this work was to analyze the participative management in conservation Units from one case study, the one of Petrópolis EPA. The present work is organized in three chapters the first treated the mobilization process for the creation of the Petrópolis EPA council. In this chapter the period was analyzed from the beginning of the mobilization for construction of the governance, making for the creation of the council in 1997 to the council officialization in 2000. Chapter II treat of the participation and the representativity of this council. In this chapter three analysis were accomplished, the first considered the criterion-established by the law 9.985/2000 and of the decree 4.340/2002, the second analysis was made by categories of established analysis for this work that were: numbers of meetings for year; number of participants at the meetings; composition of the Council; number of institutions evolution; relation between the number of institutions and the population; relation between number of institutions and the municipal district areas belonging to the Unit; institutions not belonging to the Council that attend the meetings and closing this chapter, the third analysis was centered in established criteria by other tree authors in 2003. The criteria adopted by these author were based on the beginnings of a governance good list of the United Nations Program for the Development (PNUD). In the chapter III were analyzed the implemented actions in the Council ambit, as well as the projects and the way as happens the communication between the Council and the population. With this Petrópolis EPA Council assisted to established criteria for SNUC, it presented good representativity, strong participation of the civil society, however needing incentive to the frequency of institution. The Petrópolis EPA Council assisted the criteria of governance good, presenting a good communication with the population.

Key Words: Conservation Units, Participative Management, Council.

LISTA DE TABELAS

INTRODUÇÃO

Tabela 1. Distribuição das Unidades de conservação do Brasil	19
---	----

CAPÍTULO II

Tabela 1. Situação da representação nas composições do Conselho	56
Tabela 2. Instrumentos que deram as composições Conselho	58
Tabela 3. Número de Instituições Públicas por município	66
Tabela 4. Número de Instituições Cíveis por município	67
Tabela 5. Relação instituições por população	68
Tabela 6. Relação entre o número de instituições e a área de cada município	69
Tabela 7. Número de reuniões por ano	70
Tabela 8. Quorum das reuniões	76
Tabela 9. Instituições Públicas com maiores índices de frequência	77
Tabela 10. Instituições Públicas com menor percentual de frequência	78
Tabela 11. Instituições Cíveis com maiores frequências	78
Tabela 12. Instituições cíveis com menores frequências	79
Tabela 13. Instituições não pertencentes ao Conselho da APA Petrópolis que mais frequentaram as reuniões	80

LISTA DE FIGURAS

REVISÃO DE LITERATURA

Figura 1. Localização da Área de Proteção Ambiental Petrópolis	32
---	----

CAPÍTULO II

Figura 1. Variação do Número de Instituições	64
Figura 2. Variação do Número de Instituições Representantes dos Órgãos Públicos	65
Figura 3. Variação do Número de Instituições representantes da Sociedade Civil	65
Figura 4. Número total participantes nas reuniões do Conselho da APA Petrópolis por ano	72
Figura 5. Média do número de participantes nas reuniões do Conselho da APA Petrópolis	73
Figura 6. Frequência Geral por ano	74
Figura 7. Frequência Órgãos Públicos vs Sociedade Civil	77
Figura 8. Participação em reuniões de instituições não pertencentes ao Conselho da APA Petrópolis	80

CAPÍTULO III

Figura 1. Relação propostas realizadas por ações implementadas	88
---	----

LISTA DE QUADROS

REVISÃO DE LITERATURA

Quadro 1. APAS Federais	30
--------------------------------	----

CAPÍTULO I

Quadro 1. Relação das instituições que participaram das reuniões do Conselho no primeiro ano de funcionamento	44
Quadro 2. Cronologia da criação do Conselho da APA Petrópolis	45

CAPÍTULO II

Quadro 1. Indicadores de efetividade do processo de gestão participativa em Unidades de Conservação no Brasil	51
Quadro 2. Alteração na designação e caráter do Conselho da APA Petrópolis	54
Quadro 3. Quadro síntese dos critérios estabelecidos pela Lei do SNUC	58
Quadro 4. Primeira Composição oficial da APA Petrópolis	59
Quadro 5. Composição Atual do Conselho da APA Petrópolis	61
Quadro 6. Instituições que já integraram o Conselho da APA Petrópolis	62

CAPÍTULO III

Quadro 1. Projetos aprovados pelo Conselho da APA Petrópolis	89
Quadro 2. Atividades realizadas em função das planejadas pelo Conselho da APA Petrópolis	92

LISTA DE SIGLAS

AMACH	Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico da Cidade de Petrópolis
APA	Área de Proteção Ambiental
APANDE	Associação de Amigos de Petrópolis, Patrimônio, Proteção aos animais e Defesa da Ecologia
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CDDH	Centro de Defesa dos Direitos Humanos
CEEIVAP	Comitê Executivo de estudos Integrados da Bacia Hidrológica do rio Paraíba do Sul
CEPRAM	Conselho Estadual de Meio Ambiente (BA)
CNPT	Centro Nacional de desenvolvimento sustentado de Populações Tradicionais
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CRA	Centro de Recursos Ambientais (BA)
DEUC	Departamento de Unidades de Conservação
DIRAF	Diretoria de Administração e Finanças DIREN – Diretoria de Recursos Naturais renováveis
DIRCOF	Diretoria de Controle e Fiscalização
DIREC	Diretoria de Ecossistemas
DIRPED	Diretoria de Incentivo a pesquisa e Divulgação
ECOTEMA	Instituto de Ecologia e Tecnologia do Meio Ambiente
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente
FNMA	Fundo Nacional para o Meio Ambiente
FUNATURA	Fundação Pró-Natureza
GDL	Grupo dos Diretores Lojistas de Petrópolis
GEF	Global Environment Facility
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (Cooperação Técnica Alemã)
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IEF	Fundação Instituto Estadual de Florestas
KZW	Kreditanstalt fuer Wiederdeufbau
MAPA	Movimento ambientalista de Petrópolis e Adjacências
MMA	Ministério do Meio Ambiente
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OIA	O Instituto Ambiental
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PETROTUR	Empresa Petropolitana de Turismo
PPG7	Programa Piloto para proteção das Florestas tropicais brasileiras
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
SBBR	Sociedade Brasileira de Bromélias
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SEMA	Secretaria Estadual do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SERSE	Secretaria Especial da Região Sudeste
UC	Unidade de Conservação
UCS	Unidades de Conservação

UICN
UNIFAMPE
WWF

União Mundial para Conservação da Natureza
União Federativa das Associações de Moradores de Petrópolis
World Wildlife Fund

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO GERAL	14
2. REVISÃO DE LITERATURA	16
2.1. Entendo o conceito de Áreas Protegidas	16
2.2 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação	20
2.3 A Temática da Governança no contexto da Gestão de Unidades de Conservação	24
2.4 Área de Proteção Ambiental: Definições e Objetivos	28
2.5 Área de Proteção Ambiental de Petrópolis	30

CAPÍTULO I

MOBILIZAÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA DA APA PETRÓPOLIS	34
RESUMO	35
ABSTRACT	36
1. INTRODUÇÃO	37
2. METODOLOGIA	38
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO	39
3.1 Da mobilização para a criação da APA Petrópolis a sua gestão	39
3.2 Das primeiras mobilizações a criação do comitê gestor da APA Petrópolis	41
3.3 Da reforma a formalização	42
4. Conclusões	46

CAPÍTULO II

PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE NO PROCESSO DE GESTÃO DA APA PETRÓPOLIS	47
RESUMO	48
ABSTRACT	49
1. INTRODUÇÃO	50
2. METODOLOGIA	51
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO	53
3.1 ANÁLISE DOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELO SNUC	53
3.2 REPRESENTATIVIDADE NO CONSELHO DA APA PETRÓPOLIS	57
3.3 PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO DA APA PETRÓPOLIS	69
3.4 ANÁLISE BASEADA NOS CRITÉRIOS DE GRAHAM <i>et al.</i> (2003)	81
4. CONCLUSÕES	82

CAPÍTULO III

CONSTRUINDO A GESTÃO A PARTIR DAS AÇÕES PROPOSTAS PELO CONSELHO	83
RESUMO	84
ABSTRACT	85
1. INTRODUÇÃO	86
2. METODOLOGIA	87
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO	88
3.1 NÚMERO DE AÇÕES REALIZADAS EM FUNÇÃO DAS PROPOSTAS REALIZADAS NO ÂMBITO DO CONSELHO DA APA PETRÓPOLIS	88
3.2 PROJETOS REALIZADOS NO ÂMBITO DO CONSELHO DA APA PETRÓPOLIS	89
3.3 ATIVIDADES PLANEJADAS E ATIVIDADES EXECUTADAS	91
4. CONCLUSÕES	94
CONCLUSÕES GERAIS	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98

ANEXOS

Anexo A. Portaria 006/ 1982	107
Anexo B. Decreto 87.651//1982	109
Anexo C. Portaria 18/2000	112
Anexo D. Roteiro Entrevista Sra. Yara Valverde	114
Anexo E. Roteiro Entrevista com integrantes do Conselho da APA Petrópolis	115
Anexo F. Sugestão de lista de presença	118
Anexo G. Lista de instituições não pertencentes ao Conselho que freqüentaram as reuniões do Conselho da APA Petrópolis	119

1 INTRODUÇÃO GERAL

As Áreas Protegidas são espaços territorialmente demarcados cuja principal função é a conservação e /ou a preservação de recursos, naturais e /ou culturais, a elas associados (MEDEIROS, 2003).

As Unidades de Conservação (UC) representam uma das cinco tipologias de áreas protegidas existentes hoje no Brasil e a sua criação, segundo MEDEIROS (2006), pode ser considerada “importante estratégia de controle do território já que estabelece limites e dinâmicas de uso e ocupação específicos”. Os critérios de uso que normalmente aplicados são freqüentemente atribuídos em razão da valorização dos recursos naturais nelas existentes ou, ainda, pela necessidade de resguardar biomas, ecossistemas e espécies raras ou ameaçadas de extinção. As Unidades de Conservação têm, evidentemente, muitos objetivos importantes. Porém, seu objetivo mais importante, segundo DOUROJEANNI & PÁDUA (2001), é o da proteção da biodiversidade para permitir seu aproveitamento atual e futuro. A biodiversidade, segundo estes mesmos autores, é considerada como um grande patrimônio e os benefícios desse patrimônio são a melhor garantia de prosperidade dos povos que o possuem e dele souberem cuidar.

Um marco importante foi a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)¹. Esta Lei procurou reorganizar e reordenar distintas tipologias de áreas protegidas existentes no país desde os anos 30 (MEDEIROS, 2006; MEDEIROS & GARAY, 2006).

O SNUC estabelece os princípios e diretrizes gerais que vão determinar a gestão de uma UC. Nele, está assegurado, em seu artigo 5º, “a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação”, consolidando a gestão participativa como elemento fundamental deste processo. O SNUC assegura ainda, que para o cumprimento desse objetivo, as UCS deverão dispor de Conselhos Gestores. Esses Conselhos tratam-se de uma instância de discussão ampliada entre a UC e setores da sociedade interessados / afetados e deverão contar com ampla participação da sociedade.

Este mecanismo de gestão torna-se extremamente importante para aquelas categorias onde a ocupação e /ou uso direto dos recursos naturais são permitidas, como é o caso das Áreas de Proteção Ambiental.

A Área de Proteção Ambiental (APA) é uma categoria de Unidade de Conservação, do grupo de Uso Sustentável, que procura compatibilizar a conservação com a ocupação humana, onde um de seus objetivos importantes é o de ordenar justamente esta ocupação (IBAMA, 2001).

Desta forma uma boa gestão é de fundamental importância devido a esta categoria permitir a presença humana e ainda permitir a expansão de ocupação; sendo assim a análise da gestão participativa, que é um dos elementos que compõe o processo geral de gestão de uma UC, se faz necessário para levar a sociedade à importância dos recursos naturais e mostrar responsabilidade sobre sua proteção.

Segundo Instituto ECOTEMA (2004) “as diretrizes de uso de uma APA consubstanciam-se na estratégia a ser utilizada no processo do ordenamento do seu território. Estas diretrizes são orientações que dizem respeito ao seu uso e ocupação, visando à proteção e o desenvolvimento sustentável da área e são indicadas através de fichas referentes a cada zona, contendo a descrição, a indicação do uso compatível e das medidas de proteção e /ou recuperação”.

¹ Lei nº9.985/00

A APA Petrópolis foi a primeira de sua categoria a ser criada em nível federal no Brasil, em 1982, e também a primeira a instituir um Conselho Gestor. Desta forma, ela representa uma das experiências de gestão participativa em UCs através de Conselhos mais antiga no país. Contudo, esta experiência carece ainda de uma análise mais detalhada e profunda dos resultados obtidos até o momento, que possam configurar efetivamente oportunidades de melhoria ao seu processo de gestão e influenciar novas experiências nesse sentido em outras UCs do país.

O objetivo deste trabalho foi descrever e analisar o processo de gestão participativa de Unidades de Conservação no Brasil a partir de um estudo de caso concreto, o da APA Petrópolis, sob a ótica da mobilização, representação e participação da sociedade nesse processo. É ainda intuito desta dissertação contribuir para o desenvolvimento de indicadores para uma metodologia de análise de gestão participativa que poderá ser utilizada em outras UCs no Brasil.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Entendendo o conceito de Áreas Protegidas

A preocupação e as relações do homem com a natureza são tão antigas quanto a própria humanidade. Inicialmente o homem pré-histórico apenas se alimentava de vegetais, caça e pesca. Com o passar do tempo às civilizações evoluíram e outras atividades foram surgindo, como agricultura e a pecuária, causando alterações no ambiente natural, especialmente nas florestas, que exercem papel fundamental sobre a qualidade dos solos, quantidade de água disponível entre outros (SILVA, 1996).

Desde os primórdios de sua existência o homem dependeu e depende da floresta e os recursos associados. No princípio a floresta fornecia principalmente abrigo, água e suprimento de matérias-primas indispensáveis à sua sobrevivência e bem-estar. Com o decorrer do tempo, o homem passou a entender que novas funções da floresta estavam incorporadas à sua vida. A floresta protege as fontes de abastecimento de água, os solos agriculturáveis e a fauna. Funciona como espaço de recreação, educação e lazer, mantém tradições culturais e espirituais. Por outro lado, a floresta tem sido historicamente encarada por uma parcela da sociedade como obstáculo ao estabelecimento e desenvolvimento das populações humanas, criando para o homem um conflito de natureza filosófica (SILVA, 1996).

Segundo Silva (1996) uma dos primeiros passos do homem com a preocupação com a natureza foi o de proteger os animais de caça, o que não seria suficiente em comparação à depredação do homem ao longo dos tempos.

No Brasil o Regimento do Pau-brasil (de 12 Dezembro de 1605) é considerado como uma das primeiras Leis ambientais. Este regimento procurava regular o acesso e a exploração desse recurso florestal, de importância relevante para a metrópole portuguesa, prevendo inclusive punições severas àqueles que desobedecessem as regras, incluindo pena morte e confiscação de toda sua fazenda (MEDEIROS, 2006).

A Carta Régia de 1797 foi um decreto real que visava coibir o corte não autorizado pela Coroa, de determinadas espécies de árvores, cuja madeira considerada nobre, representava importante recurso para a Metrópole (MEDEIROS, 2006).

A partir de 1760 devido à expansão de plantios de café, houve a derrubada de matas primitivas, culminando com a escassez de água, que em 1844 por ordem Governo Imperial e recomendação de D. Pedro II, de replantar áreas desflorestadas, começou a desapropriação de fazendas devastadas e instituíram em 1861 as florestas da Tijuca e das Paineiras Sendo provavelmente, pelos registros, consideradas as primeiras áreas protegidas no Brasil (MEDEIROS, 2006).

A criação do primeiro parque Nacional do mundo o de Yellowstone data de 1872. O modelo adotado por este parque era resultado de idéias preservacionistas, onde o parque devia ser um lugar reservado para apreciação do homem sem sua interferência. (DIEGUES, 2001).

O primeiro Parque Nacional do Brasil foi criado em Itatiaia em 1937, com o propósito de incentivar a pesquisa científica e oferecer lazer às populações urbanas, quarenta e cinco anos após a criação do Yellowstone nos Estados Unidos, época em que a questão ambiental já fazia parte da agenda política de alguns países desenvolvidos (LANGE, 2005).

A partir de 1937, com a criação do Parque Nacional de Itatiaia, até 1961, foram criados mais 16 Parques Nacionais, incluindo Parque Nacional de Iguazu, Parque Nacional da Serra dos Órgãos, Parque Nacional do Rio de Janeiro, atualmente denominado como Parque Nacional da Tijuca. Deste total de 17 Parques, dez foram criados no ano de 1961 (ANDRADE & SILVA, 2003). Isto na época de vigência do Código Florestal de 1934 (Decreto 23.793/34), onde os Parques Nacionais eram classificados como Florestas Remanescentes eram áreas com

finalidade de proteger belezas cênicas e estes eram considerados de conservação perenes e inalienáveis (BRASIL, 1934).

Além das Florestas Remanescentes, o Código Florestal de 1934 tinha ainda mais três categorias de Florestas: Florestas Protetoras, Florestas de Rendimento e Florestas Modelo. As Florestas Protetoras correspondem às atuais áreas de preservação permanente estabelecidas com o Código Florestal de 1965. As Florestas Modelo eram áreas com objetivo de pesquisa, denominadas Parques Florestais e, posteriormente, transformadas em Florestas Nacionais. As Florestas de Rendimento eram florestas plantadas que pela definição do Código não se enquadravam em nenhuma das categorias anteriores e eram denominadas como Florestas Nacionais, sendo criadas três durante a vigência do Código Florestal de 34. (ANDRADE & SILVA, 2003).

A década de 60 para Lange (2005) foi uma década de otimismo e grandes avanços na questão ambiental, nesta época foi criado o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), com uma divisão específica para tratar da proteção da natureza, o Departamento de Proteção da Natureza. Nesta época ainda iniciou pelo mundo o questionamento do futuro do homem na terra e através de encontros com educadores, cientistas, humanistas, industriais foi criado o Clube de Roma em 1968, que discutiu assuntos como pobreza, meio ambiente, expansão urbana e diminuição de recursos.

No Brasil o segundo Código Florestal, instituído em 1965², previa em seu artigo 5º que “o Poder Público criará Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos: Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, com fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas ainda não florestadas e destinadas a atingir aquele fim” (BRASIL, 1965).

A partir da década de 70, cientistas começaram no mundo a propor metodologias para a seleção de áreas prioritárias para a conservação. Algumas destas metodologias baseiam-se na distribuição de espécies, enquanto outras são fundamentadas na distribuição de ecossistemas. A escolha de uma área utilizando qualquer um destes métodos é somente o primeiro passo do processo. O segundo passo consiste em avaliar no campo a viabilidade da criação de uma nova Unidade, técnicos visitarão a área para coletar vários dados, dos quais os mais importantes são: estado de conservação da área; presença de espécies rara, endêmicas ou ameaçadas de extinção; representatividade da região ecológica natural; complementaridade ao SNUC; diversidade de ecossistemas e de espécies; área disponível para a implantação de uma Unidade de Conservação; valor histórico, cultural e antropológico; grau de pressões humanas sobre a área; situação fundiária ou viabilidade de regularização fundiária (MMA, 1999).

Posteriormente, com a instituição da Secretaria Especial do Meio Ambiente, vinculada ao Ministério do Interior, em 1973, outras categorias de Áreas Protegidas foram criadas no país buscando atender outros objetivos. Essas categorias foram: as Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, em 1981³; as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, em 1984⁴; as Reservas Particulares do Patrimônio Natural ⁵, em 1996 (MEDEIROS, 2006).

As Áreas Protegidas são espaços territorialmente demarcados cuja principal função é a conservação e /ou a preservação de recursos, naturais e /ou culturais, a elas associados (MEDEIROS, 2003; MEDEIROS *et al.*, 2004; MEDEIROS, 2006). Segundo a União Mundial para a Conservação da Natureza (UICN), elas podem ser definidas como "uma área

² Lei 4771/65

³ Lei 6902/81

⁴ Dec-Lei 89336/84

⁵ Decreto 1922/96

terrestre e /ou marinha especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, manejados através de instrumentos legais ou outros instrumentos efetivos" (UICN, 1994:7).

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

De todas as tipologias de Áreas Protegidas, a Unidade de Conservação é a que apresenta maior reconhecimento e visibilidade. Este fato pode estar relacionado principalmente a dois fatores: em primeiro lugar, porque ela concentra em um único instrumento e terminologia todas as principais tipologias anteriores de Áreas Protegidas que foram criadas no País desde os anos 30; em segundo lugar, porque, por meio de uma reorganização, foi possível ordenar de maneira mais clara, o processo de criação, gestão e manejo destas áreas (MEDEIROS, 2006).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza definiu em 2000 como: "Uma Unidade de Conservação é um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção" (BRASIL, 2000). Para MEDEIROS (2003) a criação de Áreas Protegidas é uma importante estratégia de controle de território, pois estabelece limites de uso e ocupação.

Na opinião de Magalhães (2001) a criação das Unidades de Conservação no Brasil tem provocado muitos problemas e exigido a intervenção do judiciário. Isto porque muitas autoridades pensam que para criar uma Unidade de Conservação, estaria na simplicidade de escolher a área e editar um decreto. Dessa forma, não pode criá-las em áreas particulares sem a prévia desapropriação.

De acordo com Oliveira (2002) um grande problema para as áreas protegidas em países em desenvolvimento é que instituições públicas possuem recursos financeiros limitados, até mesmo para serviços públicos básicos, como educação e fornecimento de água. No exemplo do Brasil onde os municípios e estados operam em condições precárias, a proteção ambiental é raramente prioridade nas agendas políticas.

O processo de escolha de uma área para a implantação de uma nova Unidade de Conservação não é um tema trivial e tem sido objeto de sucessivos debates. No passado, a escolha de uma área era feita basicamente com base em aspectos cênicos e, principalmente, disponibilidade de terra. Várias Unidades de Conservação no mundo foram criadas a partir desta perspectiva. Com o avanço dos conhecimentos sobre a diversidade biológica e da fundamentação teórica da moderna biologia da conservação, a antiga estratégia foi bastante criticada. A razão principal é que nenhum dos dois critérios utilizados poderia ser considerado como razoável sob o ponto de vista científico, pois beleza cênica e disponibilidade de terra nem sempre indicavam aquelas áreas mais preciosas para a conservação da natureza, ou seja, aquelas áreas abrigando maior diversidade biológica (MMA, 2001).

Em nível federal a atribuição de realizar estudos para a criação, monitoramento e administração das Unidades de Conservação pertencia ao Instituto de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão subordinado ao Ministério do Meio Ambiente. O IBAMA era organizado em cinco diretorias superiores: Ecossistemas (DIREC), Recursos Naturais Renováveis (DIREN), Incentivo à Pesquisa e Divulgação (DIRPED), Controle e Fiscalização (DIRCOF) e Administração e Finanças (DIRAF). As Unidades de Conservação federais eram subordinadas administrativamente às Superintendências estaduais e tecnicamente à sede central em Brasília da seguinte maneira: as Unidades de Uso Indireto

com exceção das Florestas Nacionais e Reservas Extrativistas estão subordinadas a DIREC, através de seu departamento de Unidades de Conservação (DEUC), As Florestas Nacionais são subordinadas a DIREN, as Reservas Extrativistas estavam vinculadas diretamente ao Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais (CNPT). Nos níveis estadual e municipal, a criação e manutenção de Unidades de Conservação é uma atribuição das Secretarias de Estado ou do Município incumbida das questões ambientais. O nome e estrutura de tais secretarias variam bastante entre Estados e Municípios. (MMA, 1999).

Em Abril de 2007 o IBAMA foi dividido e um novo Instituto passou a ser responsável pela gestão das Unidades de Conservação, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, tem segundo a portaria de criação a seguinte estrutura organizacional: I - Órgão Colegiado; Conselho diretor; II - Órgão de Assistência imediata ao Presidente: Gabinete; III - Órgãos Seccionais: a) Procuradoria Federal especializada; b) Ouvidoria e c) Diretoria de Planejamento, administração e Logística; IV - Órgãos específicos singulares: a) Diretoria de Unidades de Proteção Integral; b) Diretoria de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e Populações Tradicionais e c) diretoria de Conservação de biodiversidade; V - Órgãos descentralizados: a) Centros especializados; b) Unidades avançadas: 1 - Unidades de Coordenação Regional e 2 - Unidades de Conservação (BRASIL, 2007).

Manejar as Áreas Protegidas, segundo Stoen & Dhillion (2003), é a forma mais comum *in situ* de estratégia de conservação praticada, ainda é muito utilizado e ainda promove oportunidades para o desenvolvimento rural, gerando renda e criando empregos, através da pesquisa e do turismo. Entretanto a falta de efetividade das Áreas Protegidas, tanto como ferramenta para conservação tanto como promotoras de desenvolvimento, ainda é preciso ser vista.

Em estudo realizado na África sobre a percepção sobre uma Área Protegida, quando perguntado sobre qual é o propósito da área, 79% dos entrevistados responderam “proteção e conservação dos recursos naturais”. Quando a questão era sobre a possibilidade da área ser abolida, a maior parte dos entrevistados associaram esta perda a impactos negativos tanto para a economia, devido à perda do turismo, quanto ambiental por furtos, desmatamento e invasão humana (PICARD, 2003).

Em uma pesquisa sobre o custo para preservação de florestas tropicais, Horton *et al.* (2003) tiveram como resultado que uma porcentagem muito alta da amostra (93%) eram a favor de que os países desenvolvidos deveriam ajudar a pagar os custos para preservação as florestas tropicais e quando se perguntou que porcentagem destes custos deveria ser responsabilidade destes países, 51,7% foi a principal resposta.

Resultados como estes confirmam que a existência da percepção da sociedade em relação à proteção ambiental e esta percepção está cada vez mais presente.

Segundo Bensusan (2006), não é fácil saber quanto da biodiversidade mundial está sob proteção das áreas protegidas e diz que segundo os dados da World Data Base de 2003, são aproximadamente 100 mil áreas protegidas no mundo, com 18 milhões de quilômetros quadrados, considerando as terrestres, marinhas e parte de áreas particulares, ocupando assim aproximadamente 11,7% da superfície terrestre do planeta.

O Brasil apresenta 727 Unidades de Conservação em nível federal, com a seguinte distribuição:

Tabela 1. Numero de Unidades de Conservação no Brasil

CATEGORIA	NÚMERO	%
ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL	31	4,26
ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO	17	2,34
ESTAÇÃO ECOLÓGICA	32	4,4
FLORESTA NACIONAL	73	10,04
PARQUE NACIONAL	62	8,53
REFÚGIO DE VIDA SILVESTRE	3	0,41
RESERVA BIOLÓGICA	29	3,99
RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	1	0,14
RESERVA EXTRATIVISTA	50	6,88
RESERVA PARTICULAR DO PATRIMÔNIO NATURAL	429	59,01

Fonte: IBAMA, 2007.

2.2 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

Antes da promulgação da Lei do SNUC, lei que sistematizou as categorias de Unidades de Conservação no Brasil, já existiam definições de Categorias, tanto no âmbito internacional quanto no nacional. Categorias internacionais existentes de acordo com a UICN (1994):

Categoria I - Strict Nature Reserve / Wilderness Area.

Categoria Ia – Reserva Natural Estrita (Strict Natural Reserve);

Categoria Ib - Wilderness Área;

Categoria II - Parque Nacional (National Park).

Categoria III - Monumento Natural (Natural Monument);

Categoria IV - Área de Gerenciamento de Espécies/ Habitat (Habitat/species Management Area);

Categoria V - Paisagem Terrestre ou Marinha Protegida (Protected Landscape/seascape);

Categoria VI - Área para o Manejo de Recursos (Managed Resource Protected área).

E no âmbito nacional as categorias anteriores à Lei do SNUC eram: 1) Categorias de Manejo de Importância Nacional: Monumento Natural; Parque Nacional; Reserva Biológica; Santuário ou Refúgio da Vida Silvestre. Características deste grupo: Proteção total dos recursos naturais; observar a evolução dos ecossistemas ou parte deles, mantendo-os em estado natural; as terras devem pertencer à União, exceto para o caso de Santuário da vida silvestre onde nem sempre a aquisição pelo poder público é necessária. 2) Categorias de Manejo Complementares: Estação Ecológica; Estrada Parque; Reserva de Recursos (Reserva Florestal); Rio Cênico (Rio Nacional); Principais características do grupo: proteção parcial dos recursos naturais; uso indireto dos recursos naturais; o ambiente pode apresentar alterações antrópicas. 3) Categorias de Manejo Adicionais: Floresta Nacional; Monumento

Cultural (Sítios históricos); Parque de Caça; Parque Natural; Reserva de Fauna; Reserva Indígena; Reserva Extrativista. Características do grupo: Uso direto dos recursos naturais renováveis através do manejo sustentado; as terras podem pertencer ao governo, este e a particulares juntamente; não são consideradas unidades de conservação na totalidade da concepção do termo, mas podem contribuir para o sistema. 4) Categorias de Manejo Regionais ou Locais: São categorias de conservação pertencentes a outras esferas do poder, e não o federal: Reserva Biológica Estadual; Reserva Biológica Municipal; Parque Estadual; Parque Municipal; Parque de Caça Estadual; Parque de Caça Municipal; Outras Unidades. 5) Categorias de Manejo de Importância Mundial: Reserva da Biosfera; Reserva do Patrimônio Mundial. Áreas silvestres não agrupadas em Categorias de manejo - Além do agrupamento das unidades de conservação em categorias de manejo realizado pelo IBAMA, existem outras unidades ou tipos de áreas não relacionadas mas prevista pela legislação: 6) Áreas de Preservação Permanente; 7) Áreas de Proteção Ambiental; 8) Áreas de Relevante Interesse Ecológico; 9) Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico; 10) Refúgios Particulares de Animais Nativos; 11) Reserva Ecológica; 12) Reserva Particular do Patrimônio Natural (SILVA, 1996).

A criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), por meio de um conjunto articulado e representativo de amostras de ecossistemas brasileiros, com diferentes categorias de Unidades de Conservação, só passou a ser cogitada a partir do final dos anos 1970. As Unidades de Conservação brasileiras eram até então criadas de forma esporádica, casuística e assistemática, de acordo com oportunidades surgidas em contextos e circunstâncias políticas específicos (RIOS & IRIGARAY, 2005; MEDEIROS & GARAY, 2006).

Segundo Mercadante (2001) até a década de 60 a criação de Unidades de Conservação no Brasil não seguia nenhum planejamento específico e eram criadas por motivos estéticos e situações políticas favoráveis, não havendo na verdade uma política de criação destas áreas. A preocupação com o planejamento se iniciou na década de 70. Em 1976 o documento denominado uma análise de prioridades em conservação para a Amazônia foi concluída que seria a base para o Plano do Sistema de Unidades de Conservação, publicado em duas etapas, na primeira ele previa treze categorias e na segunda duas categorias de Proteção Integral e duas para Uso Sustentável.

Em 1988 o extinto IBDF encomendou à Fundação Pro -Natureza, com sede em Brasília, que formulasse um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (MITTERMEIER *et al.*, 2005).

O histórico da tramitação da Lei do SNUC e os embates e discussões surgidos durante o processo de elaboração legislativa - principalmente entre socioambientalistas e preservacionistas - são muito úteis à compreensão de como alguns conceitos socioambientais foram sendo incorporados ao ordenamento jurídico, apontando, assim, para a construção de novos paradigmas jurídicos. É fácil constatar que grande parte dos conceitos-chave incorporados pela Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei 9985/2000) tem claramente uma inspiração socioambiental, que prevaleceu, sobre conceitos defendidos pelo preservacionismo tradicional (SANTILLI, 2005).

Após a avaliação das categorias existentes, elaboraram um Projeto de Lei do Sistema de Unidades de Conservação, que previa nove categorias (MERCADANTE, 2001).

Em maio de 1992 o projeto foi encaminhado ao Presidente Fernando Collor e encaminhado ao Congresso Nacional. Que foi inicialmente distribuído ao Deputado Fábio Feldmann, que apresentou o primeiro substitutivo. Com o seu afastamento do Congresso Nacional para assumir a Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo, em 1995, a relatoria do projeto de Lei que institui o SNUC foi distribuído ao deputado Fernando Gabeira, que incluiu novas modificações na proposta, que visavam orientar o SNUC para uma política que

assegurasse a participação das comunidades locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação e incentivasse as comunidades e as organizações privadas a participar da gestão das áreas. Após mais de dez anos de debates, O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) foi oficialmente estabelecido em 2000 (Lei 9.985, 19 Julho de 2000) e um decreto subsequente o regulamentava (Decreto 3.834, 5 Junho de 2001). Com as novas categorias o IBAMA teve que ajustar a categorização das Áreas Protegidas que não estivesse de acordo com as novas definições (MERCADANTE, 2001; MEDEIROS, 2003).

O projeto para a criação de um Sistema de Unidades de Conservação inicialmente priorizava claramente as Unidades de Proteção Integral, onde há “proteção total dos atributos naturais que justificaram sua criação, efetuando-se a preservação dos ecossistemas em estado natural com um mínimo de alteração”. A proposta tendia ainda a desconsiderar a contribuição das populações tradicionais para a conservação da diversidade biológica e a possibilidade de envolvê-las em tal objetivo, e a considerar as suas atividades tradicionais e práticas de uso da terra como fatores de perda e diminuição da biodiversidade. O projeto original também não previa mecanismos concretos de participação social na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação, ou de consulta e envolvimento das comunidades locais (MERCADANTE, 2001).

Em 2000 após mais dez anos de discussões sobre o assunto e mudanças de categorias o SNUC foi instituído oficialmente, representando um momento histórico para a conservação da biodiversidade (MITTEMEIER *et al.*, 2005).

A Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza que é o estabelecimento de critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação em todas as esferas (federal, estadual e municipal). Além da reclassificação das diversas categorias de Unidades de Conservação, o SNUC traz inovações em vários aspectos, sendo relevantes os que dizem respeito: a participação social na criação e gestão das Unidades de Conservação; ao justo tratamento das populações tradicionais que habitam as áreas sob proteção, indenizando-as, oferecendo-lhes alternativas de subsistência ou adaptando seus métodos produtivos ao uso sustentável dos recursos naturais, conforme o caso. A garantia da alocação adequada de recursos financeiros necessários às unidades, para que uma vez criadas possam ser geridas de forma eficaz, atendendo aos objetivos de sua criação e a regularização fundiária, excluindo indenizações desnecessárias e assegurando que a criação e a gestão das Unidades se dêem de forma integrada com as políticas de administração de terras e águas circundantes, considerando, assim, as necessidades sociais e econômicas locais (SHENINI *et al.*, 2004).

A Lei do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza, objetivando a conservação ambiental, nasceu também como resposta à crescente demanda da sociedade pelas questões ambientais e a situação precária que se encontravam muitas Unidades de Conservação, sem apresentar uma gestão sistêmica (GELUDA & YOUNG, 2003). Pois, tendo a legislação como sendo uma das ações sustentáveis, no que se refere ao desenvolvimento sustentável, a Lei 9.985, de julho de 2000 torna-se um marco importante no que se refere às Unidades de Conservação no Brasil, pois este instrumento legal vem a consolidar um arcabouço normativo até então deveras confuso, por abrigar inúmeras Leis, cada qual dispendo sobre diversas categorias de manejo. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC é o instrumento legal que estabelece critérios e normas, para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação (SHENINI *et al.*, 2004).

O SNUC foi um instrumento que não apenas incorporou de uma só vez grande parte das áreas protegidas anteriormente já existentes, como abriu espaço para que novas categorias fossem criadas ou incorporadas a partir de experiências originais desenvolvidas no País, como foi o caso das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (MEDEIROS, 2006).

O SNUC visa à definição, uniformização e consolidação dos critérios de estabelecimentos e gestão de UCs. Os instrumentos que dispõe, são de fundamental importância para o planejamento e implementação das políticas de preservação e conservação.

Sua constituição abrange o conjunto das UCs federais, estaduais e municipais, estabelecidas pelos instrumentos legais adequados que, planejado, manejado e gerenciado como um todo, é capaz de colaborar de forma eficaz para a viabilização dos objetivos nacionais de preservação e conservação. Com a classificação das diversas categorias de Unidades de Conservação de forma unificada no território Nacional, esta Lei trouxe inovação com a motivação para a criatividade em diversos aspectos, sendo mais importantes questões como: a participação da sociedade na criação e gestão de UCs, um justo tratamento às populações tradicionais que habitam Áreas Protegidas; garantir alocação de recursos financeiros para a gestão de UCs; regularização fundiária considerando as políticas de terras e águas circundantes e as necessidades sociais e econômicas locais (MMA, 2000 *apud* ROCCA³, 2002).

O Sistema Nacional Unidades de Conservação tem os seguintes objetivos:

I - Contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;

II - Proteger as espécies ameaçadas de extinção;

III - Contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;

IV - Promover o desenvolvimento sustentável dos recursos naturais;

V - Promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;

VI - Proteger as paisagens naturais de notável beleza cênica;

VII - Proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;

VIII - Proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;

IX - Recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;

X - Proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;

XI - Valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;

XII - Favorecer condições e promover a educação ambiental, a recreação e o turismo ecológico;

XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente (BRASIL, 2000).

Atualmente as Categorias existentes de Unidades de Conservação estabelecidas pelo o SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas: Unidades de Proteção integral e Unidades de Uso Sustentável. As Unidades de Proteção Integral “têm objetivo básico a preservação da natureza sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais”, exceção dos casos previstos na Lei e é composto pelas seguintes categorias: Estação ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural; Refúgio de vida Silvestre. As Unidades de Uso Sustentável tem por objetivo básico compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais e é composto pelas seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Apesar da instituição da Lei do avanço da sistematização das categorias, algumas Unidades de Conservação precisam de atenção e ainda de alguma revisão para se adequar ao Sistema. Como afirma Lovejoy (2006) muitos parques não estão protegendo representativos ecossistemas, que representa o problema da maioria dos sistemas de Áreas Protegidas no mundo.

2.3 A Temática da Governança no contexto da Gestão de Unidades de Conservação

Governança pode ser definida como a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (ONU, 1996).

Para Graham *et al.* (2003) governança é a interação entre as estruturas, processos e tradições que determinam como o poder e as responsabilidades são exercidos, como as decisões são levadas e como cidadãos e outros colaboradores tem a dizer. Fundamentalmente é poder, relacionamento e responsabilidade, quem tem influencia, quem decide.

São exemplos de governança em nível local: cooperativas comunitárias formadas para instalar e manter sistemas de abastecimento de água, Conselhos municipais encarregados de operar sistemas de reciclagem de lixo, organismos multiurbanos que elaboram planos de transporte integrado juntamente com grupo de usuário, bolsas de valores que se auto-regulam com a supervisão do governo (ONU, 1996).

As últimas décadas passaram por grandes transformações políticas e econômicas, mas também experimentaram grandes mudanças sociais e ambientais “Juntamente com as transformações políticas e econômicas, o crescimento demográfico se fez acompanhar de inúmeras mudanças no modo de vida das pessoas, a expansão da atividade econômica contribuiu para elevar os padrões de vida e também a alfabetização, também os meios de comunicação, novas tecnologias que lhes deram melhor penetração. Os meios de comunicação, auxiliados pelas novas tecnologias que lhes deram maior penetração, não só refletem algumas dessas mudanças, mas também as influenciam”. Outra coisa também importante é a maior capacidade das pessoas para governar e na reivindicação de seus direitos. Um maior envolvimento das pessoas reflete-se na força da Sociedade Civil e nos processos democráticos (ONU, 1996).

Destas mudanças uma questão importante foi (considerando os 50 últimos anos) o surgimento de uma sociedade civil global, com grande força graças ao progresso nas comunicações, facilitando uma maior interação no mundo. A expressão sociedade civil abrange um grande número de instituições, organizações voluntárias e redes - associações de mulheres, sindicatos, câmaras de comércio, cooperativas agrícolas ou habitacionais, associações comunitárias, organizações de cunho religioso etc. estes grupos defendem os interesses de muitas comunidades. Desta forma vão desde empresários e profissionais liberais até indivíduos que lutam pelo bem-estar das crianças ou por um planeta melhor. Este tipo de organização existe desde o advento do Estado moderno. Mas o tamanho, a diversidade e a influência internacional das organizações da sociedade civil aumentaram nas últimas cinco décadas, concentrando-se de início, principalmente nos países industrializados (ONU, 1996).

Os movimentos de cidadãos e ONG passam a ter importante contribuição nacional e internacional, podendo oferecer conhecimento, especialização, entusiasmo, uma complementando as funções dos órgãos oficiais, e com isto “urge haver uma liderança que represente todos os países e povos do mundo e não apenas os mais poderosos” mostrando os

valores da comunidade global. No preâmbulo da carta das Nações Unidas, os povos do mundo assumiram o compromisso “de praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos” (ONU, 1996).

A gestão de Áreas Protegidas no Brasil, em particular das Unidades de Conservação tornou-se mais efetiva a partir dos anos 90 graças a novos instrumentos de financiamento. Dentre eles destacam-se a criação do Fundo Nacional para o Meio Ambiente (FNMA) e as doações internacionais feitas por organismos multilaterais como o BID e ou BIRD ou provenientes de fundos e agencias internacionais de cooperação como o GEF (Global Environment Facility) e as agências alemãs GTZ e KFW. A construção de grandes projetos e programas, em cooperação com organismos internacionais, e a existência de uma rede bem articulada de organizações não-governamentais, garantiram importantes aportes financeiros. Destes, o PPG7 (Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil) e o Programa Áreas Protegidas da Amazônia talvez sejam os de maior visibilidade (MEDEIROS *et al.*, 2006).

A gestão participativa já é utilizada em algumas categorias de Unidades de Conservação no Brasil é exigida e descrita pelo SNUC apresenta objetivos como: Partilha do poder; capacitação dos participantes; elevação da eficácia da gestão; distribuição compartilhada dos encargos e tarefas; valorização cultural dos participantes e seus grupos; sustentabilidade sócio-ambiental do processo (MOTTA, 2005).

Costa (2003) considera que a gestão ambiental integrada, descentralizada e participativa é um dos alicerces para a construção do desenvolvimento sustentável.

A participação é garantida no artigo 5º do Sistema Nacional de Unidades de conservação, Lei 9.985/2000. Atingindo este nível de governança e entendendo melhor a participação temos no Brasil esta situação garantida em Unidades de Conservação de duas formas, através da Consulta Pública para criação das UCs e através da implantação dos Conselhos de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000; BRASIL, 2002).

A Consulta Pública pela Lei tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais apropriados para a Unidade, onde o Órgão executor indica de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente e no entorno da Unidade proposta (BRASIL, 2000; BRASIL, 2002). Para isto, a Lei do SNUC estabelece em seu artigo 22, que a criação de uma Unidade de Conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta à sociedade que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade. A fim de subsidiar a participação social em tal processo de consulta pública, o poder público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e às partes interessadas. Tal consulta só não é obrigatória na categoria Estação Ecológica e Reserva Biológica (RIOS & IRIGARAY, 2005).

A outra forma de participação da Sociedade se faz através da implantação de Conselhos de Unidades de Conservação, para tal a Lei do SNUC, diz que toda Unidade de Proteção integral disporá de um Conselho consultivo. Em relação às Unidades do grupo de uso sustentável descreveu que teriam Conselhos consultivos as seguintes categorias: Floresta Nacional; possuiria Conselho deliberativo, as seguintes categorias: Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Extrativista e ficando as categorias Área de proteção ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural sem especificação do caráter do Conselho, porém o decreto 4.340/2002, quando se refere aos planos de manejo diz que será aprovado pelo Conselho deliberativo em caso de Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2000; BRASIL, 2002).

A participação da Sociedade Civil nos referidos Conselhos constitui forma importante de democratização de sua gestão, uma vez que eles possuem atribuições fundamentais, como: acompanhar a elaboração, implementação e revisão do plano de manejo, garantindo seu

caráter participativo. Avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor manifestar-se sobre obra ou atividade causadora de impacto sobre a Unidade de Conservação ou em sua zona de amortecimento etc. procura-se assegurar participação e algum poder decisório a todos os atores e segmentos sociais com interesses relacionados com a unidade (RIOS & IRIGARAY, 2005).

A Lei do SNUC traça, em linhas gerais, a composição dos Conselhos Gestores, determinando que os mesmos sejam presididos pelo órgão responsável pela administração das unidades de conservação e constituídos por representantes dos Órgãos Públicos, de organizações da Sociedade Civil e, quando for o caso, de populações tradicionais residentes e de proprietários de terra, conforme se dispuser no regulamento e no ato de criação das unidades. Ainda em relação aos Conselhos gestores tanto nas situações de aumento excessivo de número de conselheiros, em função de conflitos internos de determinado segmento ou categoria, quanto naquelas onde a representação não é satisfatória por que os convites à participação são muito seletivos, a legitimidade das funções dos membros do Conselho fica comprometida. No primeiro caso, em função da priorização da defesa de interesses particulares, em detrimento dos interesses mais amplos do segmento. No segundo caso, porque a seleção de entidades geralmente está relacionada ao convite para participação para pessoas específicas, escolhidas por apresentarem formas de atuação e posicionamentos que não contrariem os interesses do funcionário responsável pela Unidade de Conservação, presidente do Conselho (MMA, 2004).

Em Relação à representação os Órgãos Públicos devem contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, educação, defesa nacional, cultura, turismo, paisagem, arquitetura, arqueologia, povos indígenas e assentamentos agrícolas. A Sociedade Civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica, e organizações não-governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da Unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietário de imóveis no interior da Unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos comitês de Bacia hidrográfica (BRASIL, 2002).

Os conselheiros têm mandato de dois anos, podendo ser renovado por igual período, as reuniões devem ser públicas, com pauta preestabelecida no ato da convocação e realizada de local de fácil acesso (BRASIL, 2002).

Em oficina realizada pelo MMA sobre gestão participativa do SNUC, em agosto de 2004, demonstrou que o entendimento de órgãos gestores sobre consulta Pública, geralmente diz respeito à realização de uma ou duas audiências Públicas formais, onde são expostos os motivos para a criação da nova unidade, sem que reuniões preliminares sejam realizadas, e sem que o material preparatório seja encaminhado com antecedência aos grupos interessados. Além disso, também não são especificados as formas e os mecanismos de formalização de críticas e sugestões, esta oficina mostrou ainda que não existem critérios para a convocação de representantes da sociedade às audiências e insuficiência, ou inexistência, de prévios estudos sócio-econômicos e fundiários em campo. Resultando que a consulta pública acaba por ser uma mera exposição técnica de argumentos para a criação de nova área protegida em que a perplexidade e a falta de entendimento ou de reação por parte dos presentes são geralmente interpretadas como concordância da sociedade. A argumentação mais freqüente utilizada por representantes dos órgãos gestores para essa forma de atuação é de que o conhecimento prévio, por parte da sociedade, sobre a intenção de criar uma Unidade de Conservação determina que setores que, porventura, tenham seus interesses contrariados, promovam a descaracterização ambiental da área ou acirrem a exploração de seus recursos naturais (MMA, 2004).

Apesar desta participação estar garantida por Lei ainda existem problemas relacionados, e um dos maiores problemas detectados no desempenho dos Conselhos gestores

é a representação, tanto pelas razões acima expostas, quanto pela precariedade da organização de grande parte das entidades da Sociedade Civil, assim como de Órgãos Públicos. Dos poucos mais de quarenta conselheiros entrevistados em campo pelo trabalho de consultoria à DIREC /IBAMA sobre Conselhos gestores, apenas cinco declararam ter o hábito de se reunir com suas entidades ou com bases que representam, para se prepararem para os assuntos em pauta das reuniões dos Conselhos. Da mesma forma, somente uma pequena parcela (dez conselheiros) declara repassar sistematicamente os assuntos tratados e as decisões tomadas nessas reuniões (MMA, 2004).

Para Sathler (2005) a participação da sociedade em conselhos é referente a uma democracia participativa, de pouca tradição no Brasil, considera ainda que a Constituição de 1988 seja responsável em parte desta participação, apesar de não estar de forma expressa a participação em conselhos, ela introduziu a idéia de manutenção da qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações como obrigação do Estado juntamente com a Sociedade

Em relação aos Conselhos de Unidades, Gohn (2001) acredita que Conselho não é uma forma nova de gestão pública e diz ainda que outros autores dizem que é tão antiga quanto a democracia participativa. Esta mesma autora ressalta as seguintes experiências: Conselhos comunitários, que foram criados para atuarem junto à administração municipal, final da década de 70 e parte dos anos 80 e os Conselhos populares da década de 80 que tinha como principal tema central a participação popular, foram propostos por setores de oposição ao regime militar.

A partir da década de 90 os Conselhos passam a ter o caráter de Conselhos gestores, onde estes apresentam a função de mediação entre sociedade e Estado e estão inscritos na constituição de 1988.

Conselhos gestores são considerados como novas formas de políticas sociais, uma forma da sociedade poder encontrar espaço para discussão, participação, reivindicação, negociação (BARTHOLO *et al.*, 2003).

O Conselho Municipal de Meio Ambiente, por exemplo, é um dos espaços de participação social, negociação de demandas e de certa forma mediação de conflitos, tem tido um crescimento de discussões sobre o assunto. Os conselhos municipais de meio ambiente apresentam uma tendência, em resultados encontrados por Carvalho *et al.* (2005), onde a maioria dos municípios que apresentaram conselho eram municípios que apresentavam também as maiores populações. Desta forma 22,2% dos municípios que apresentam Conselho municipal são os municípios que vivem praticamente metade da população do Brasil (47,6%). Porém existem diferenças significativas entre as regiões, as regiões sul e sudeste foram as que apresentaram a maior proporção de municípios com presença de Conselho Municipal de Meio Ambiente (31% e 29,3%).

A Lei do SNUC estabelece também as competências do Conselho de Unidades de conservação:

- I – Elaborar seu Regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;
- II – Acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de manejo da Unidade de Conservação, quando couber garantindo seu caráter participativo;
- III – buscar a integração da Unidade de Conservação com as demais Unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- IV – esforçar-se para compatibilizar os interesse dos diversos segmentos sociais relacionados com a Unidade;
- V – Avaliar o orçamento da Unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da Unidade de Conservação;

VI – opinar, no caso de Conselho consultivo e ratificar, no caso de Conselho deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, na hipótese de gestão compartilhada da Unidade;

VI - acompanhar a gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria, quando constatada irregularidade;

VIII – manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na Unidade de Conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos;

IX – propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da Unidade, conforme o caso (BRASIL, 2002).

2.4 Áreas de Proteção Ambiental: definição e objetivos

Neste contexto de governança para áreas protegidas as Áreas de Proteção Ambiental apresentam-se em destaque, uma vez que estas são compostas por áreas de forma geral extensas e apresentam ainda intensa presença humana em seu interior.

Ao final dos anos 70, setores conservacionistas no Brasil, tinham o interesse no estabelecimento de Áreas Protegidas que permitissem o desenvolvimento de pesquisas voltadas às ciências ambientais, em especial à biota, e que se adequassem à realidade do país. Porém, nesta época, a tentativa era evitar a aquisição de terras privadas para a criação de Unidades de Conservação. Pensavam também em estratégias para conservar importantes ecossistemas que estivessem em domínios de propriedade privada (IBAMA, 2001).

Desta forma foi criada a categoria de manejo; Área de Proteção Ambiental - APA que, para a época, foi considerada um desafio. Esta teve por base de inspiração o modelo de Parque Natural Regional, um tipo de área protegida compatível com a propriedade privada já existente em Portugal, Espanha, França e Alemanha. Em face da escassez de áreas de domínio público e das dificuldades para se promover a desapropriação de áreas particulares para a criação de áreas protegidas, na Europa procurou-se regulamentar o uso do solo e dos recursos naturais dentro das áreas privadas (IBAMA, 2001; RIOS & IRIGARAY, 2005).

A categoria Área de Proteção Ambiental foi criada pela Lei 6.902 de 27 de Abril de 1981, que no seu artigo 9º estipulava que para cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas limitando ou proibindo: a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água; b) a realização de obras de terraplanagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais; c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas; d) o exercício de atividades que a ameacem extinguir na área protegidas as espécies raras da biota regional. Em seu §1º estabelecia que a Secretaria Especial de Meio Ambiente ou órgão equivalente será o responsável pela fiscalização e supervisão destas áreas.

Após a definição dada pela legislação de criação da categoria (APA), surgiram novas definições na tentativa de melhorar as ações em relação a esta categoria. A segunda definição, a fim de comparação, foi dada pela portaria CONAMA nº 010 em 1988, como sendo Unidades de Conservação, destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais ali existentes, visando a melhoria da qualidade de vida da população local e também objetivando a proteção dos ecossistemas regionais (CONAMA, 1988) e ainda definiu regras de uso.

Em 2000 a Lei do SNUC definiu as Áreas de Proteção Ambiental como sendo uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos,

bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem estar das populações humanas e têm como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais (BRASIL, 2000).

A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas. Respeitados os limites, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental. As condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade. Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais. A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos Órgãos Públicos, de organizações da Sociedade Civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento (BRASIL, 2000).

As Áreas de Proteção Ambiental (APAs) limitam as atividades humanas para prover a conservação de recurso natural e o desenvolvimento da qualidade de vida das comunidades locais através de plano de manejo e zoneamento, incluindo áreas de proteção restrita para vida selvagem (RYLANDS & BRANDON, 2005).

Para Pádua (2001) as vantagens em relação à categoria APA são referentes a facilidade de uso e permite a implantação de corredores ecológicos, sendo esta conectividade muito importante para a conservação da biodiversidade. Outra vantagem da categoria seria a sua utilização como zona de amortecimento para as categorias de uso indireto, as quais também poderiam contemplar as categorias antigas como Rio Cênico e Estradas Parques. Além disso, não precisam ser desapropriadas. Em contrapartida o seu ordenamento necessita de diálogo com muitos atores envolvidos e sua gestão é difícil, apesar de participativa, apresenta também difícil comparação em relação a proteção.

As Áreas de Proteção Ambiental, como todas as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, não possuem uma restrição tão rígida quanto as UC de Proteção Integral já que têm por objetivo principal a conservação ambiental como um todo ou de apenas determinado elemento, sendo que possuem uma maior facilidade de implantação, uma vez que não necessitam de desapropriações, isto é um dos maiores impasses para a criação de Unidades de Conservação, pois oneram os poderes públicos (HASSLER, 2005).

O aumento do número e da superfície das UCS na América Latina e Caribe têm se dado nas Categorias de Uso Direto. O Brasil, como outros países, tem usado muito das categorias de uso direto para expandir seus sistemas federal e estaduais, especialmente de UCS, mas de todas as Categorias de uso direto, a categoria APA é a que tem sido dominante na expansão das UCS brasileiras (DUROJEANNI & PÁDUA, 2001).

De acordo com Oliveira (2002) em um trabalho sobre implementação de política ambiental em países em desenvolvimento, dois fatores contribuíram para a efetiva implementação da política de Área de Proteção Ambiental. Primeiro, as agências foram motivadas a estabelecerem Áreas Protegidas, porque tiveram incentivos para criarem Áreas Protegidas para adquirirem maior controle no desenvolvimento de seus objetivos. Desta forma, na Bahia, o sistema de verificação e balanço governou a implementação de políticas ambientais. Membros do CEPRAM (Conselho Estadual de Meio Ambiente) e oficiais CRA (Centro de Recursos Ambientais) tinham que aprovar as APAS e também projetos de desenvolvimento, vetando em caso de não atendimento de diretrizes ambientais.

Atualmente o Brasil apresenta 31 APAS Federais, duas destas não possuem decreto de criação. Equivalem a 4,26% das Unidades de Conservação (IBAMA, 2006). As APAs federais estão listadas no Quadro 1.

Quadro 1: Áreas de Proteção Ambiental Federais existentes no Brasil

APA	Ano criação	UF
APA da Bacia do Rio Descoberto	1983	DF
APA da Bacia do Rio Bartolomeu	1983	DF
APA de Piacabuçú	1983	AL
APA Cairuçú	1983	RJ
APA de Jericoacoara	1984	CE
APA Guapimirim	1984	RJ
APA Cananéia-Iguape-Peruíbe	1985	SP
APA Serra da Mantiqueira	1985	MG
APA de Guaraqueçaba	1985	PR
APA de Fernando de Noronha	1986	PE
APA Caverna de Peruaçu	1989	MG
APA Igarapé Gelado	1989	PA
APA Serra da Tabatinga	1990	PI
APA Carste de Lagoa Santa	1990	MG
APA Morro da Pedreira	1990	MG
APA Petrópolis	1992	RJ
APA Anhatomirim	1992	SC
APA Ibirapuitã	1992	RS
APA Barra do Rio Mananguape	1993	PB
Apa Delta do Parnaíba	1996	PI
APA Serra da Ibiapaba	1996	CE
APA das Ilhas e Várzeas do Rio Paraná	1997	DF
APA Chapada do Araripe	1997	CE
APA Meandros do Rio Araguaia	1998	GO
APA Costa dos Corais	1998	CE
APA de Baleia Franca	2000	SC
APA das Nascentes do Rio Vermelho	2001	DF
APA do Planalto Central	2002	DF
APA Bacia do Rio São João	2002	RJ
Apa do Tapajós	2006	PA
APA Bacia Paraíba do Sul	*	SP/RJ/MG

* Sem Decreto e sem ano de criação disponível

Fonte: IBAMA, 2007

O estado do Rio de Janeiro possui 37 APAs, sendo 4 federais 12 estaduais. Esta categoria é que apresenta maior número de Unidades de Conservação no estado. (ANDRADE *et al.*, 2007).

2.5 A Área de Proteção Ambiental de Petrópolis

A primeira Área de Proteção Ambiental instituída no Brasil foi a APA Petrópolis em 1982 (MEDEIROS, 2004).

O movimento de criação a APA Petrópolis se deu através da portaria da SEMA de nº 06 de 03/02/1982 instituindo um grupo de trabalho encarregado de discutir e propor a delimitação da APA e as condições de criação. Este grupo era composto por pessoas que

militavam nas instituições locais e por representantes de entidades públicas federais, estaduais e municipais. Como resultado apresentou um relatório, cujas considerações ofereceram as primeiras contribuições para a criação da APA (COLLARES, 2004).

A criação oficial da APA Petrópolis deu-se, finalmente, no âmbito de um conjunto de medidas instituídas pelo Decreto nº 87.561 de 7 de setembro de 1982, que dispõe sobre “medidas de recuperação e proteção ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul”, a partir de estudos realizados pelo Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrológica do Rio Paraíba do Sul – CEEIVAP. Em seu artigo 6º, ficou estabelecido que “ficam declaradas Áreas de Proteção Ambiental as áreas de proteção de mananciais definidas nos mAPAs de que trata o artigo 1º bem como as encostas, cumeadas e vales da vertente valparaibana da Serra da Mantiqueira e da Região Serrana de Petrópolis (POHL, 2005).

Após a assinatura do Decreto de criação da APA - Petrópolis, somente em 1988 foi tomada uma providência prática. Por determinação da SEMA, foi realizado pelo Instituto ECOTEMA um estudo de caracterização setorial do meio físico e sócio-econômico da APA Petrópolis. Ela somente foi transformada, em uma área única, um contorno único, após este estudo que sugeriu esta transformação (POHL, 2005).

O processo de consolidação administrativa teve início logo após a assinatura do Decreto 527, que regulamentou a APA. O primeiro passo desse processo foi a nomeação pelo IBAMA de uma gerente, à época designada como “chefe”, encarregada pela administração da área. Foi realizada em 1997 uma Oficina de Planejamento Participativo para elaboração de proposta do Plano de gestão da APA. Esta oficina resultou em dois produtos importantes para a consolidação da APA: o Plano de Gestão e a definição da composição do Conselho Gestor (INSTITUTO ECOTEMA, 2004).

A APA Petrópolis apresenta uma área de aproximadamente 595 km² por ela ocupada. A Unidade está inserida no Bioma Mata Atlântica, na Serra do Mar do estado do Rio de Janeiro. A sua localização está ilustrada na figura 1.

Estes limites serão modificados em função do projeto para a ampliação do Parque Nacional da Serra dos Órgãos, áreas conservadas pela APA Petrópolis serão incorporadas à esta Unidade de Proteção Integral.

A APA Petrópolis está inserida em quatro municípios com a seguinte distribuição: Petrópolis 52,5%; Magé 26,4%; Guapimirim 17,0%; Duque de Caxias 6,0%. O município de Petrópolis apresenta a maior contribuição em área e cerca de 95% de sua população está inserida na Unidade, os outros três municípios contribuem com as terras situadas nas encostas da Serra do Mar, voltadas para a baixada Fluminense, na cota acima de 100 metros. A APA tem em seu entorno as seguintes UCs: Parque Nacional da Serra dos Órgãos; Reserva Biológica do Tinguá; Estação Ecológica Paraíso (INSTITUTO ECOTEMA, 2004).

UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
FEDERAIS DO BRASIL

Área de Proteção Ambiental de Petrópolis

- Localização no Brasil -

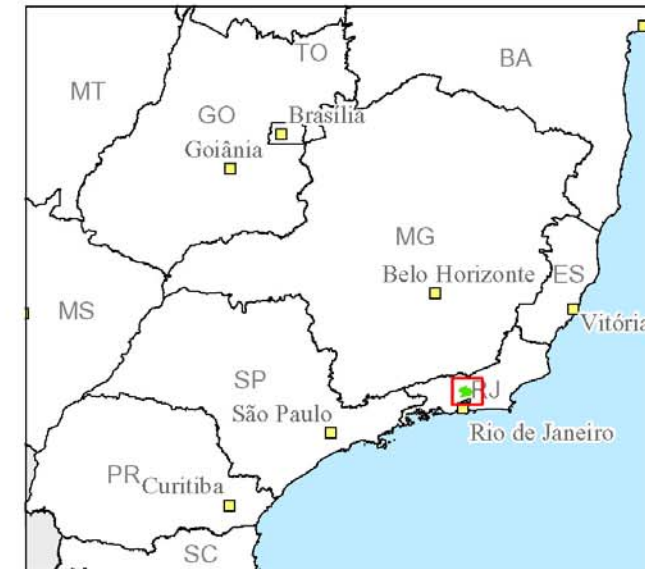


Figura 1. Localização da APA Petrópolis. (Fonte: IBAMA, 2007)

O clima da APA Petrópolis é muito influenciado pela altitude, pelo relevo, pela umidade proveniente do mar e pelos sistemas de circulação atmosférica, além de sua latitude, caracterizando uma transição entre os climas quentes das latitudes baixas e os mesotêmicos do tipo temperado das latitudes médias, podendo ser considerado como um Clima Tropical de Altitude (COLLARES, 2004).

A precipitação média na região varia entre 1600 e 2800 mm durante o ano, declinando a partir das encostas da Serra do Mar e dos picos mais elevados da cumeada para interior, como os extremos de 2.800 mm na Serra dos Órgãos a 1167 mm em Pedro do Rio. Apresenta estação chuvosa bem definida, sendo dezembro, janeiro e fevereiro os meses mais chuvosos. Não apresenta déficit hídrico, sendo que os meses mais secos são: junho, julho e agosto - apresenta um total médio de precipitação em torno de 200 mm. As temperaturas mais altas ocorrem no verão, com a temperatura máxima média variando entre 26^o C e 28^o C, enquanto a temperatura máxima média do ano varia entre 24^o C e 26^o C. O mês mais frio é julho, com a temperatura mínima média variando entre 10^o C e 12^o C, enquanto a mínima média do ano varia entre 14^o C e 16^o C. A sua orografia e o modelo de circulação atmosférica de geração dos ventos de vale confere-lhe uma temperatura agradável durante todo o ano, sem frio excessivo prolongado ou calor escaldante. No período mais quente as chamadas chuvas de verão, provenientes das correntes perturbadas de Oeste, provocam os aguaceiros repentinos que refrescam a noite, embora causem por vezes inundações e deslizamentos de terra catastróficos. No entanto os problemas de deslizamento mais graves são causados pela saturação do solo com a precipitação proveniente de frentes frias estacionais sobre a região (INSTITUTO ECOTEMA, 2004).

CAPÍTULO I

MOBILIZAÇÃO PARA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA NA APA PETRÓPOLIS

RESUMO

ANDRADE, Julia Turques de. **Capítulo I – Mobilização para a construção da governança da APA Petrópolis**. 2007. 13p Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais). Instituto de Florestas, Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza /SNUC (Lei 9985/00) consolidou o direito da participação das populações na criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação. Uma das formas deste direito ser exercido, é através da participação nos Conselhos de Unidade de Conservação de maneira e para que isto ocorra é necessário que haja uma mobilização, seja partindo do poder público seja partindo da Sociedade Civil. O objetivo deste capítulo foi descrever o processo de mobilização para construção da governança na APA Petrópolis. Para isto foram analisados documentos relativos ao estabelecimento e funcionamento do Conselho entre os anos de 1997 a 1999, incluindo atas, listas de presenças entre outros. Foram ainda realizadas e analisadas duas entrevistas de caráter semi-estruturado, centradas na descrição do processo de mobilização para a criação do Conselho da APA Petrópolis. O conjunto de dados e informações indicou que o processo de mobilização para construção do Conselho de gestão da APA Petrópolis se iniciou como resposta à diretriz política de criação de Conselhos estabelecida pelo IBAMA conjuntamente com a própria gestão da Unidade, desde a sua própria criação. Este processo teve a participação de diversas entidades da Sociedade Civil, além de outros órgãos governamentais, e contou, ainda, com a realização de um diagnóstico rápido e duas oficinas de planejamento participativo até a sua criação em 1997. Contudo, apesar de instituído na prática, o Conselho funcionou sem oficialização do IBAMA até o ano 2000, quando finalmente a portaria de criação do Conselho foi publicada. Esta descrição mostrou que para a criação do Conselho da APA Petrópolis houve uma intenção do órgão executor, a influencia do modelo europeu da gestão da Unidade de Conservação da forma como é feita a gestão de áreas protegidas e contou com a participação de instituições representantes tanto dos Órgãos Públicos quanto representantes da Sociedade Civil.

Palavras- chaves: Gestão Participativa, mobilização, Conselho Gestor

ABSTRACT

ANDRADE, Julia Turques de. **Capítulo I – Mobilização para a construção da governança da APA Petrópolis**. 2007. 15p Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais). Instituto de Florestas, Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

The National System of Conservation Units of Nature/SNUC (law 9.985/00) consolidated the participation right of population in the creation, implantation and management of the Conservation Units. One way to this right be exercised is through the participation at the Conservation Unit Council and for it happens it is necessary the mobilization, from the public power or from the civil society. The objective of this chapter was to describe the mobilization process for construction of EPA Petrópolis Governance. For this, relative documents were analyzed to the establishment and operation of the council among the years from 1997 to 1999, including minutes, presence lists, among others. These were still accomplished and analyzed two interviews of semi-structured character, centered in the description of the mobilization process for management council of Petrópolis EPA construction began as answer to the political guideline of Council creation by IBAMA together the own Unit Management from its own creation. This process had the participation of several civil society entities, besides other government organs, and it counted, also, with the accomplishment of a fast diagnose and two participative planning workshops to its creation in 1997. However, in spite of having instituted in practice, the council worked without officialization if IBAMA till 2000, when finally the Council creation entrance was published. This description showed that for the creation of Petrópolis EPA Council there was an executive organ intention, the influence if european model of management Unit in the way how is done the protected areas management and it counted with the participation of representatives institutions both public departures and civil society.

Key words: Management Participative, Mobilization, Management Council

1 INTRODUÇÃO

Governança é definida por Graham *et al* (2003) como a forma pela qual ocorrerem as interações entre estruturas, processos e tradições de forma a traduzir como o poder e as responsabilidades são exercidas e como estas são levadas aos cidadãos e colaboradores . Este conceito é essencialmente sobre poder, relações e responsabilidade, quem tem influência e como as decisões são tomadas e não estando restritas somente ao poder público.

Para as Unidades de Conservação (UCs) no Brasil, objetivos de governança podem ser atingidos através da criação e funcionamento de Conselhos de Gestão. Esses Conselhos, portanto, são considerados ferramenta importante no processo de gestão de uma UC. Estão previstos no artigo 5º da Lei 9.985/2000, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), e no capítulo V do Decreto 4.340/2002, que regulamentou essa Lei.

Em geral um Conselho de gestão pode nascer de duas maneiras: uma por iniciativa da própria UC visando cumprir o SNUC outra é a partir da mobilização de atores sociais interessados em participar da gestão da UC. O entendimento deste processo, tanto em sua gênese quanto no seu desenvolvimento, a partir de experiências concretas realizadas no país é fundamental para compreender a própria estrutura e funcionamento atual dos Conselhos e as ações que deles decorrem.

Loureiro *et al.* (2005) consideram na análise dos conselhos que várias questões devem ser leva

das em consideração como: a forma pela qual este é instituído e regulamentado e sua maneira de funcionamento, sua composição e o poder de decisão deste Conselho. Tais fatores determinarão o seu grau de representatividade, participação e independência

Musssi *et al.* (2006) consideram fundamental a priorização por parte do governo federal e também por parte de grupos sociais envolvidos com a questão ambiental, a criação dos conselhos gestores, com princípios participativos e democráticos e com visão integradora, para testar metodologias e que isto seja realizados para todas as UCs no Brasil.

Para Loureiro *et al.* (2005) é preciso reconhecer que a sociedade é estruturalmente desigual, associada a diferentes formas de preconceitos e também constituída por conflitos, mas ainda assim é possível a busca por consensos. Desta forma os Conselhos de Unidades de Conservação são espaços de mediação desses conflitos.

O objetivo deste capítulo foi descrever e analisar o processo de mobilização e criação do Conselho de Gestão da APA Petrópolis, identificando as etapas, os condicionantes, a forma como se deu esta criação, indicando os principais atores envolvidos, desde a mobilização até a sua oficialização.

2 METODOLOGIA

O conjunto de informações sobre o processo de mobilização e criação da APA foi obtido em diferentes fontes, a saber:

- 1) Documentação oficial da APA Petrópolis, constando essencialmente de atas de reuniões realizadas entre os anos de 1997, 1998, 1999 e parte de 2000, ou seja, período em que se iniciaram as reuniões para identificação de atores e definição das estratégias e ações visando à implementação do Conselho.
- 2) Levantamento bibliográfico de trabalhos anteriores realizados na APA sobre a sua gestão. Nesse caso, dois trabalhos em particular foram analisados e utilizados como principal fonte de informação.
- 3) Análise de entrevista realizada no ano de 2005 com a gestora da APA Petrópolis à época, Sra Yara Valverde. Esta entrevista, realizada no âmbito do trabalho de Pohl (2005).
- 4) Análise de entrevista realizada com a Sra. Yara Valverde, atualmente presidente do da Fundação Instituto Estadual de Florestas do Rio de Janeiro (IEF /RJ), realizada neste trabalho e que tratou especificamente da formação do Conselho da APA Petrópolis.

A análise dos documentos procurou identificar as etapas de construção do Conselho, quando e como se iniciou o processo além de identificar quais os atores envolvidos, ou seja, as instituições que estiveram presentes. Foram identificadas as primeiras reuniões, as quais foram registradas em atas e as primeiras atividades desenvolvidas com intuito de se implementar o Conselho da APA Petrópolis até culminar em sua oficialização.

De todas as referências levantadas, dois trabalhos em especial sobre o processo de criação e gestão da APA Petrópolis foram analisados e utilizados como fonte secundária de dados sobre a APA. São eles: Collares (2004) – “Política ambiental e sustentabilidade na escala local”; Pohl (2005) – “Descrição e análise da criação e implementação da APA Petrópolis”. A consulta destes trabalhos serviu de referência para compreender melhor o início do processo de criação e implementação da APA Petrópolis, para posteriormente chegar na descrição do processo que levou à gestão participativa.

A primeira entrevista analisada foi realizada em 2005 para a realização do trabalho de Pohl, que contribui em parte para a descrição do processo da criação e implementação da APA e também foi possível obter informações sobre a criação do Conselho gestor. Esta entrevista foi gravada e encontra-se no acervo do Laboratório de Gestão Ambiental da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Para complementação das informações obtidas no material anteriormente descrito foi realizada uma nova entrevista com a Sra Yara Valverde, centrada somente na temática da gestão participativa da APA Petrópolis. Esta foi realizada em junho de 2007, com intuito de obter informações mais específicas sobre o Conselho, início para criação, sua oficialização e algumas informações sobre o seu funcionamento. Esta entrevista possuiu caráter semi-estruturado e 22 itens considerados de relevante importância foram estabelecidos. Esta entrevista foi posteriormente transcrita e encontra-se depositada no acervo do Laboratório de Gestão Ambiental do Departamento de Ciências Ambientais do Instituto de Florestas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. O roteiro completo consta no Anexo C.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 DA MOBILIZAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DA APA PETRÓPOLIS À IMPLEMENTAÇÃO DE SUA GESTÃO

A mobilização para criação de uma Unidade de Conservação na região de Petrópolis se iniciou em meados dos anos 70. Nesta ocasião, a discussão sobre a realização de um projeto de modificação e re-estruturação das avenidas no centro histórico de Petrópolis, que poderia alterar parte do patrimônio histórico da cidade imperial, mobilizou uma parcela da sociedade petropolitana. Dentre essas lideranças estavam a Sra. Fernanda Colagrossi, responsável por uma das primeiras instituições ambientalistas criadas na região - a Associação e Amigos de Petrópolis, Patrimônio, Proteção aos animais e Defesa da Ecologia (APANDE) – e o Presidente do Grupo de Diretores Lojistas de Petrópolis (CDL) à época, Sr. Reinhold Haack (POHL, 2005).

Esta situação foi levada ao então Secretário da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), Dr. Paulo Nogueira Neto, e ao Sr. Rogério Marinho, que possuía residência no distrito de Itaipava /Petrópolis. O objetivo era tentar estabelecer medidas que resguardassem o patrimônio histórico e ambiental da cidade e uma das propostas era a de anexar parte do município de Petrópolis, no distrito de Corrêas, ao Parque Nacional da Serra dos Órgãos com o intuito de proteger as florestas localizadas na região.

As movimentações em torno da proteção da região chegaram a mobilizar inclusive o Sr. Roberto Marinho, presidente das Organizações Globo, e irmão do Sr. Rogério Marinho. A idéia era que este pudesse influir positivamente no processo junto a autoridades federais (POHL, 2005).

Como resultado, o Sr. Reinhold Haack conseguiu realizar uma apresentação ao então Presidente da República, João Baptista Figueiredo, que ficou sensibilizado com a proposta e encaminhou medidas nesse sentido. Seu resultado prático foi a instituição pela SEMA, através da Portaria nº 6, de 03 de fevereiro de 1982, de um Grupo de Trabalho (GT) “com a finalidade de elaborar projeto referente à criação da Área de Proteção Ambiental na região de Petrópolis, RJ” (POHL, 2005).

Este grupo de trabalho tinha como objetivo de realizar um projeto referente à criação de uma Área de Proteção Ambiental na região de Petrópolis. A portaria número 6 indicou como membros desse GT: a Sra Fernanda Colagrossi, como presidente, Anita Gilz, como relatora, Nairo Serpa Simões, como assistente, Anna Maria Nardi, Alfredo Sá Eard Hertz, Francisco Antonio Dória, Rogério Nunes, Benito Peripo da Rim e Rogério Marinho. Esta portaria ainda estabelecia o prazo de 180 dias para a conclusão dos trabalhos. A partir destas indicações, participaram deste grupo de trabalho as seguintes instituições: SEMA; SERSE; IBDF; FEEMA; FUNDREM; Secretaria Estadual de Agricultura; Prefeitura Municipal de Petrópolis, Prefeitura Municipal de Magé; Jornal o Globo; APANDE; Associação dos moradores e Amigos de Itaipava, Bonsucesso, Corrêas, Nogueira, Pedro do Rio e Clube de Diretores Lojistas de Petrópolis (SEMA, 1982).

Em setembro de 1982, o GT concluiu seus trabalhos, encaminhando à SEMA relatório contendo proposta para criação da APA Petrópolis. Este relatório era composto de quatro documentos: 1) Justificativas; 2) Descrição detalhada dos limites que abragem as 4 áreas da APA; 3) Mapa (escala 1:50.000) com a delimitação das áreas; 4) Mapa (escala 1:10.000) com a delimitação da zona de vida silvestre (SEMA, 1982).

Esta proposta estabeleceu os critérios para a seleção das áreas que deveriam compor a APA. Assim, na zona rural foram apontados o interesse pela proteção dos mananciais, cobertura vegetal densa, espécies botânicas endêmicas nativas da região, espécies botânicas

ameaçadas de extinção, áreas contíguas as já existentes Reserva Biológica de Araras, Floresta Protetora da União e ao Parque Nacional da Serra dos Órgãos e todo o seu entorno.

Para a zona urbana, decidiu-se pela inclusão na APA das Zonas Especiais constantes no Zoneamento Municipal, tendo em vista que, as áreas verdes urbanas, embora sem características de ecossistemas primitivos, são consideradas de extrema importância para o bem estar da comunidade local, impedindo os processos erosivos, evitando desmoronamentos e assoreamento de mananciais.

A proposta salientava ainda a necessidade de inclusão de municípios vizinhos como Magé e Duque de Caxias. A principal justificativa era que, para uma efetiva proteção dos ecossistemas da região, a APA não deveria estar circunscrita aos limites geopolíticos do município de Petrópolis, deixando desprotegidas as florestas dos outros dois municípios citados, consideradas de alto valor ecológico e imprescindíveis para a manutenção das boas qualidades ambientais da região.

A criação da APA Petrópolis acabou ocorrendo no âmbito de um conjunto de medidas instituídas pelo Decreto nº 87.561 de 7 de setembro de 1982 (Anexo A), que dispõe sobre “medidas de recuperação e proteção ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul”, a partir de estudos realizados pelo Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrológica do Rio Paraíba do sul – CEEIVAP. Em seu artigo 6º, ficou estabelecido que “ficam declaradas Áreas de Proteção Ambiental as áreas de proteção de mananciais definidas nos mapas de que trata o artigo 1º bem como as encostas, cumeadas e vales da vertente valparaibana da Serra da Mantiqueira e da Região Serrana de Petrópolis” (BRASIL, 1982).

Apesar de sua instituição pelo Decreto nº 87.561, pouca ou nenhuma iniciativa foi tomada no sentido de viabilizar o funcionamento da APA. Foi somente em 1988, por determinação da SEMA, que um estudo de caracterização setorial do meio físico e sócio-econômico da APA Petrópolis foi realizado. Este estudo, conduzido pelo Instituto ECOTEMA apontou para a necessidade de definição de um contorno único para a APA pois, em sua criação, ela era um mosaico de pequenas áreas fragmentadas.

Baseado nesse estudo, o Decreto nº 527 de maio de 1992, instituiu os novos limites da APA Petrópolis, com a justificativa de “garantir a preservação do ecossistema da Mata Atlântica, o uso sustentado dos recursos naturais, a conservação do conjunto paisagístico-cultural e promover a melhoria da qualidade de vida humana da região”. Desta forma, somente 10 anos após sua criação, período onde ocorreram poucos movimentos e onde existe a maior lacuna e carência de informações, é que a APA Petrópolis conformou os seus atuais limites, localização e área de 59.900ha ou 595 Km² (POHL, 2005; BRASIL, 1992).

Uma vez delimitada, em 1994 a Unidade recebeu a primeira gestora, na época denominada chefe, a Sra. Yara Valverde, iniciando, desta forma, um processo efetivo de gestão.

A idéia da implantação de um Conselho para auxiliar na gestão da APA Petrópolis partiu, inicialmente, de uma diretora política do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Renováveis (IBAMA), em 1996, e foi reforçada pela intenção da gestora que assumiu já com este intuito e também influenciada pelo conhecimento do modelo europeu de gestão de áreas protegidas, considerada pela gestora como a única forma de gestão efetiva para a conservação da Unidade.

A instituição das APAs no Brasil, como dito anteriormente, foi inspirada no modelo de Parques Naturais Regionais existentes em Portugal, Alemanha, França e Itália. Essas áreas protegidas são compatíveis com propriedades particulares. Na Europa estas áreas são geridas por uma comissão composta por: sindicato misto, uma equipe técnica, associações conveniadas e um comitê científico, que é instituído através da Carta do Parque Natural Regional. O sindicato misto engloba várias categorias profissionais representativas da área onde o parque está inserido (IBAMA, 2001).

Um dos maiores desafios à gestão da APA residia justamente na compatibilização da conservação com o uso e ocupação do solo, sobretudo nas regiões de encostas. Tal desafio acabou gerando uma parceria muito produtiva entre a gestão da APA Petrópolis e o Ministério Público Estadual. A aliança formada entre a APA Petrópolis e o Ministério Público Estadual representou a união do conhecimento ambiental com o conhecimento legal.

3.2 DAS PRIMEIRAS MOBILIZAÇÕES À CRIAÇÃO DO COMITÊ GESTOR

Um dos primeiros passos no sentido de estabelecer um processo de gestão participativa na APA, foi identificar e reunir lideranças locais, principalmente instituições com interesses ambientalistas existente na região.

Assim, diversas reuniões contando com a participação, entre outras, da Ordem dos Advogados do Brasil, de associações de arquitetos e até mesmo representantes da construção civil e da federação das indústrias, foram realizadas com intuito de construir uma proposta de qualidade de vida para a região, integrando, porém, esta qualidade de vida com a conservação da natureza, idéia que na época ainda não era tão clara e perceptível para a conjunto da população inserida na APA.

Somou a isto os chamados agentes multiplicadores, ou seja, instituições já presentes e atuantes na área de influência da APA com atuação em diversos segmentos. Entre esses agentes estão incluídas algumas Organizações Não-Governamentais já existentes na época da implementação da APA, das quais destacam-se o Movimento Ambientalista de Petrópolis e Adjacências (MAPA), a União da Federativa das Associações de Moradores de Petrópolis (UNIFAMPE), o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH).

As instituições presentes na área da Unidade, anteriormente à criação do Conselho da APA Petrópolis, tinham nesta época interesses e atuações na área ambiental e apresentavam movimentos individuais e isolados.

Estes movimentos consistiam em projetos de cunho ambientalista com intuito de melhorar a região de Petrópolis. Existiam, por exemplo, projetos de reflorestamento para tentar minimizar uma questão de grande gravidade no município de Petrópolis que é a fragilidade das suas encostas, sendo áreas muito ocupadas, que fazia de Petrópolis um dos municípios com maior número de mortes por problemas de deslizamentos.

Paralelamente existiam ainda outras ações positivas realizadas na área, como o movimento de habitação popular, projeto realização de transferência das pessoas presentes em áreas de riscos para locais mais seguros, entre outros.

Um outro movimento importante existente na região visava impedir a implantação de grandes empreendimentos, de forma a conter a especulação imobiliária. Deste movimento, várias ações civis públicas foram levadas a termo para tratar do assunto. Houve mobilização também para que o IBAMA priorizasse recursos para a Unidade, que não possuía sede e outros equipamentos necessários à gestão.

Além disso instituições que agiam no mesmo intuito porém, isoladamente passaram a se reunir, o que uniria forças. Estas reuniões eram realizadas primeiramente para discutir assuntos e questões críticas em relação à Unidade de Conservação, criando um processo de precaução contra supostos danos à área.

Somado a isto havia também pessoas que trabalhavam voluntariamente. Dentre esses voluntários, a Unidade contava com três advogados, um do IPHAN, outro do sindicato dos produtores e mais um da associação de moradores. Estes três profissionais, considerados três dos melhores juristas do Brasil, ajudaram a redigir uma primeira proposta de Regimento Interno do Comitê de Gestão da APA.

Visando avançar com o processo de democratização da gestão foi realizada em 1997, através de uma parceria com o Instituto ECOTEMA, financiada com recursos do PNMA /MMA, uma Oficina de Planejamento Participativo, que contou com a participação de 39 representantes dos poderes públicos e da Sociedade Civil. A partir desta oficina foi elaborado uma primeira proposta do Plano de Gestão da APA e definido a criação e composição do Conselho da APA, denominado nesse primeiro momento, de Comitê Gestor da APA Petrópolis. Entretanto, neste momento este Conselho não teve sua instituição formalizada através de portaria pelo IBAMA.

Apesar disto, é importante ressaltar o caráter inovador da proposta de criação do comitê já que nessa época não havia ainda a obrigatoriedade de instituição formal de tal esfera de participação. Esta obrigatoriedade, como já indicado, só foi instituída em 2000 com o SNUC. Isso nos ajuda a compreender, em parte, por que esse processo não se desenrolou de forma célere e mesmo a dificuldade de institucionalização pelo IBAMA. O aprendizado *lato sensu* de mobilização e construção desse primeiro Conselho na APA Petrópolis foi fundamental para o próprio processo de amadurecimento e compreensão de sua importância no âmbito da gestão de unidades de conservação no Brasil. E, por tratar-se de experiência singular, sem referência direta imediata, ele sofreu modificações para encontrar, através de experimentações (tentativa e erro) as melhores formas para composição, assim como a melhor maneira para seu funcionamento.

3.3 DA REFORMA ATÉ A FORMALIZAÇÃO DO CONSELHO

A composição inicial do primeiro Conselho procurou contemplar Órgãos Públicos, representantes de instituições ambientalistas e representantes da associação de moradores.

Um dos principais entraves na composição e funcionamento desta primeira versão do Conselho, foram os conflitos existentes entre as diferentes associações de moradores dos diferentes municípios onde a APA está localizada. Esses conflitos, em sua essência, estavam relacionados com o papel e representatividade de cada associação no Conselho. Da mesma forma, que mesmo entre as associações ambientalistas, ainda não havia um consenso de como se daria a representação destas no Conselho, devido a isto estas instituições propuseram que fosse estabelecido uma alternância na representação, um rodízio de representantes.

Para solucionar estes problemas iniciais, após reflexões por parte da gestora da Unidade, esta chegou à conclusão de que para a gestão da Unidade seria importante conseguir parceiros, que tivessem interessados em ajudar e que para tais o poder não fosse importante, sendo assim o ideal seria agregar todos os grupos com interesse em ajudar na gestão da APA Petrópolis.

A partir disto foi considerado pela gestão da APA, que detinha a liderança e organização do processo, que era melhor não impor limites para o número de instituições da Sociedade Civil que quisessem participar do Conselho da APA, reduzindo assim os espaços de disputas. O problema neste momento seria como receber várias instituições dentro de um Conselho, que foi resolvido com a criação de quatro Câmaras Técnicas compoem o Conselho juntamente com as instituições representantes dos Órgãos Públicos. Desta forma o Conselho poderia acolher um número maior de instituições com distintos interesses de trabalho.

As quatro Câmaras Técnicas criadas tiveram como base os assuntos considerados essenciais para o bom funcionamento da Unidade. As primeiras Câmaras Técnicas foram inicialmente denominadas: Banco de Dados; Educação Ambiental e Divulgação da APA; Desenvolvimento Sustentável; Preservação de Flora e Fauna.

No entanto, nem todas as instituições que faziam parte das Câmaras Técnicas, tinham assento no Conselho. A representação nas reuniões era decidida democraticamente entre as instituições pertencentes a cada uma das quatro Câmaras. Nestas, eram escolhidas para representar as demais instituições nas reuniões do Conselho aquelas com efetiva participação nas atividades. Com isto, as instituições mais atuantes eram as que normalmente tinham assento. No início deste processo havia cerca de dez instituições que participavam das atividades em cada uma das quatro Câmaras Técnicas, de forma que as instituições participavam da Câmara Técnica que mais tivesse interesse no tipo de atividade.

Particularmente no que diz respeito à gestão participativa, realmente a questão da alternância de instituições no exercício de representação é um fato relevante para o bom funcionamento do mesmo, pois desta forma, pode se garantir que todas as instituições existentes na área e influência da UC possam efetivamente participar do seu processo de gestão. Por outro lado, uma desvantagem seria a geração de uma descontinuidade do processo, por uma dificuldade maior de repassar as informações de instituição para instituição.

As reuniões das Câmaras Técnicas não possuíam atas, devido à dificuldade de confecção e de falta de pessoal já que a APA não dispunha de funcionários para desempenhar essa função e também pelo fato das Câmaras Técnicas terem um grande número de reuniões e ainda serem somadas as reuniões realizadas pelo Conselho.

Inicialmente e de maneira geral, as Câmaras Técnicas se reuniam toda semana de maneira intercalada com as reuniões do Conselho.

Eram estabelecidas listas de tarefas, tarefas diárias e tarefas mensais para as instituições participantes das Câmaras. Isto gerava uma espécie de competição positiva pois as instituições competiam para ver quem trabalhava mais e com isto se esforçavam para cumprir suas tarefas, beneficiando, por consequência, a gestão da Unidade.

Através da análise do material do Conselho de 1997 a 1999 foram identificadas em 1997 as primeiras reuniões registradas em atas. A primeira reunião identificada foi realizada em 23 de junho de 1997, na sala de reuniões do Parque Municipal de Petrópolis, para definir as atividades de implantação do Conselho Gestor. No total, quatro reuniões foram realizadas no ano de 1997 para as atividades de implantação. Nesta reunião a Sra. Yara Valverde, gestora da APA à época, indicou a Sra. Claudia Dutra Lima, bióloga, como moderadora nos trabalhos e o Sr. Edson Machado, geógrafo, como secretário.

Nesta reunião, os participantes definiram um conjunto de atividades voltadas para a implementação do Conselho, entre elas: identificar cada instituição a ser representada no comitê, entre elas prefeituras, organizações não-governamentais, federações e secretarias, encaminhando ofícios para indicarem seus representantes.

Estiveram presentes nas reuniões do ano de 1997 vinte diferentes instituições, relacionadas no quadro 1.

Nestas reuniões estiveram presentes Órgãos do Poder Público e instituições da Sociedade Civil, representantes de instituições ambientalistas, prefeituras, associações de moradores, instituições de históricos e também como pode ser visto instituições ligadas ao setor do turismo.

Quadro 1: Relação das Instituições que participaram das reuniões do Conselho em seu primeiro ano de funcionamento (1997)

N	Instituição	Sector
1	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Rec nat renov - IBAMA	Poder Público
2	Petrotur	Poder Público
3	Prefeitura Municipal de Petrópolis	Poder Público
4	Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Natural – IPHAN	Poder Público
5	Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF / RJ	Poder Público
6	Fundação Estadual Engenharia de Meio Ambiente - FEEMA	Poder Público
7	Prefeitura Municipal de Duque de Caxias	Poder Público
8	Área de Proteção Ambiental Cananéia	Poder Público
9	Prefeitura Municipal de Guapimirim	Poder Público
10	Secretaria de Meio Ambiente de Petrópolis	Poder Público
11	Diretoria de Ecossistemas Direc / IBAMA	Poder Público
12	União Federativa das Associações de Moradores de Petrópolis – UNIFAMPE	Sociedade Civil
13	Movimento Ambientalista de Petrópolis e Adjacências - MAPA	Sociedade Civil
14	Instituto de Ecologia e Tecnologia de Meio Ambiente - ECOTEMA	Sociedade Civil
15	Instituto Civis	Sociedade Civil
16	Associação Defesa dos Mananciais do Alcobaça	Sociedade Civil
17	Associação de Defesa Ambiental de Santo Aleixo - ADASA	Sociedade Civil
18	Sos Piabanha	Sociedade Civil
19	ACA	Sociedade Civil
20	Sindicato Rural de Petrópolis	Sociedade Civil

Após a criação do Conselho em 1997, foi iniciada uma mobilização para obter a sua oficialização formal pelo IBAMA. A necessidade desse reconhecimento se resumia numa legitimação das ações desenvolvidas pelo Conselho que deveriam ser reconhecidas pela instituição central responsável pela gestão das APAs, o IBAMA. É preciso destacar ainda que nessa primeira versão do Conselho não estava claramente definido em nenhum dos documentos analisados se seu caráter era consultivo ou deliberativo. De fato, talvez essa discussão nem fosse relevante naquele contexto já que o principal objetivo a ser alcançado era o de justamente ter um Conselho formalmente constituído e atuante, participando das principais atividades de gestão da APA.

Como o Conselho já existia e funcionava sem oficialização, reunindo-se mensalmente, optou-se por uma estratégia de levar o caso diretamente ao Ministério de Meio Ambiente, através do engajamento de seus membros que tivessem acesso a canais de comunicação política com o governo federal (e.g. ONGs, Federação das Indústrias). Concomitante, todo um processo de mobilização local também foi empreendido. Uma apresentação da APA Petrópolis para aproximadamente 30 grandes empresários que possuíam casas na região, mostrando como era realizada a sua gestão e ressaltando quais os benefícios de sua existência, quais as necessidades imediatas e o que precisava ser feito para a proteção da área, foi uma das medidas tomadas no intuito de gerar essa mobilização.

Desta forma, o processo para a oficialização do Conselho da APA Petrópolis se desenrolou de maneira muito semelhante ao do próprio processo de criação e posterior implementação da APA Petrópolis, ou seja, através da participação e envolvimento de pessoas com certo grau de influência e acesso a esfera política, em grande parte residentes na região e interessadas na consolidação da APA.

O resultado final foi que o até então chamado Comitê Gestor foi finalmente oficializado através da Portaria nº 18, de 20 de Março de 2000, portaria esta que resolve: “Fica criado o Comitê Gestor da Área de Proteção Ambiental da região serrana de Petrópolis (Comitê Gestor da APA Petrópolis), órgão consultivo, integrante da estrutura administrativa da APA

Petrópolis, composto por entidades governamentais e não governamentais, cujas áreas de atuação compreendem também os limites da APA Petrópolis”. Esta portaria também descrevia as suas finalidades.

O Conselho da APA Petrópolis foi primeiro Conselho de Unidade de Conservação instituído oficialmente pelo IBAMA. Nos anos subsequentes foram publicadas outras portarias de criação para várias outras Unidades federais da mesma categoria no País.

O quadro 2 apresenta a cronologia do processo de criação do Conselho da APA Petrópolis.

Quadro 2: Cronologia da criação do Conselho de Gestão da APA Petrópolis

Período	Descrição	Instrumento
1975- 1982	Mobilização para criação da APA Petrópolis	-
Fevereiro/1982	Criação Grupo Trabalho para projeto referente a criação da Área de Proteção Ambiental na região de Petrópolis	Portaria n° 6 , de 03 de fevereiro de 1982
Setembro/1982	Entrega relatório GT	-
Setembro/1982	Criação da APA Petrópolis	Decreto n° 87.561/82
1988	Caracterização setorial do meio físico e sócio-econômico da APA Petrópolis	-
Maio /1992	Instituição dos novos limites da APA Petrópolis	Decreto n° 527/92
1994	Designação de Gestor para a APA Petrópolis	-
1996	Primeiras mobilizações para criação do Conselho	-
1997	Oficina de Planejamento Participativo	-
1997	Criação do Comitê de Gestão da APA Petrópolis	-
2000	Oficialização do Conselho	Portaria n° 18, de 20 de Março de 2000
2001	Mudança do caráter do Conselho para deliberativo	-
2005	Nova mudança do caráter para consultivo	-
2007	Mudança do Gestor	-

4 CONCLUSÕES

- A idéia inicial de criação uma instância de participação representativa expressa sob a forma de Conselho é tão antiga quanto a própria Unidade uma vez que o processo de implementação do Conselho se desenrolou concomitante com a própria implementação da APA Petrópolis.
- O processo de mobilização e até mesmo de criação do Conselho da APA Petrópolis se deu anteriormente da obrigatoriedade da Lei do Sistema de Unidades de Conservação (Lei 9.985/00).
- Este processo da APA Petrópolis foi inicialmente estimulado por uma iniciativa do próprio Poder Público, juntamente com a Sociedade Civil que já estava mobilizada por causas isoladas e com incentivo da gestão da Unidade desde o início.
- O processo para o início de uma gestão participativa ganhou força a partir do momento em que as instituições que agiam isoladamente se uniram em um mesmo movimento.
- A participação da Sociedade Civil foi verificada de forma clara desde o início do processo.

CAPÍTULO II

REPRESENTATIVIDADE E PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE GESTÃO DA APA PETRÓPOLIS

RESUMO

ANDRADE, Julia Turques de. **Capítulo II – Representatividade e Participação no processo de Gestão da APA Petrópolis**. 2007. 41p. Dissertação (Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais). Instituto de Florestas, Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

A participação no processo de gestão em Unidades de Conservação pode se dar de duas formas: através da consulta pública para a criação da Unidade. E esta consulta tem objetivo de subsidiar a definição da localização, os limites mais adequados da Unidade e através da instituição de um Conselho para auxiliar na gestão da Unidade. A outra forma a participação é através da instituição de Conselho da Unidade. O objetivo deste capítulo foi analisar a gestão participativa na APA Petrópolis sob a ótica da representatividade e participação dos distintos setores da sociedade no Conselho Gestor. Para esta análise foi revisado todo material do Conselho da APA Petrópolis, desde de a sua oficialização em 2000 até a ultima reunião realizada em 2006, material este compreendendo atas, listas de presenças de reuniões e portarias do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) Para melhores esclarecimentos sobre todo funcionamento do Conselho foram realizadas ainda entrevistas de caráter semi-estruturado com membros do Conselho, todas as entrevistas seguiram um roteiro específico. Este capítulo contou com a realização de três análises, a primeira foi realizada com base nos critérios estabelecidos pela Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e no decreto 4.340/ 2002. Para a segunda análise foram estabelecidos indicadores de Representatividade e participação (número de reuniões; número de participantes por reuniões; evolução do número de instituições representantes do Conselho; número de instituições pelo número da população; frequência geral; frequência por instituição; composições do Conselho). A terceira análise utilizou critérios de três autores para uma boa gestão, os autores se basearam na lista do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), porém para este trabalho foram utilizados apenas os relacionados com gestão participativa. A partir destas análises foi possível verificar que o Conselho atende aos critérios estabelecidos pelo SNUC, mesmo que alguns parcialmente. Em relação à representatividade e participação, este apresentou uma boa representatividade e uma forte participação da Sociedade Civil, porém baixa frequência nas reuniões. Atendeu aos critérios estabelecidos de boa gestão. E apresentou um número alto de propostas mostrando o interesse dos integrantes e ainda uma porcentagem alta de atividades realizadas em função da planejadas. Conclui-se com isto que o Conselho foi pioneiro no seu funcionamento e atividades, servindo de base legal e institucional para a criação de outros Conselhos de Unidades de Conservação no Brasil.

Palavras-Chaves: Unidades de Conservação, Participação, Representatividade

ABSTRACT

ANDRADE, Julia Turques de. **Capítulo II – Representatividade e Participação no processo de Gestão da APA Petrópolis**. 2007. 35p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais). Instituto de Florestas, Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

The participation in Conservation Units happens in two ways: through the public consult for the Unit creation and through the intitution of a Council to help in the Unit management, this Council can present advisory or deliberative character dependinhg on the area category. The objective of this chapter was to analyze the participative management in Petrópolis EPA under the optics of the representativity and the differnt society section participation at the manager Council. For this analysis was revised all Petrópolis EPA Council material, from its oficialization in 2000 to the last meeting accomplished in 2006, this material includes minutes, meetings presence lists and Brazilian Institute of environment and Renewable Natural Resources (IBAMA) entrances. For further information about every Council operation was also accomplished interview of semi-structured character with council members, all interviews followed a specific route. In this chapter tree analyses were accdomplished, the first was accomplished basing in the established criteria for the National System of Conservation Units Law and also presents in he decree 4.340/2002. For the second analysis were established some indicators: number of meetings; number of participants for meetings; evolution of the council representative institution numbers; number of institution for the population nnumber; general frequency; frequency for institution; council composition. These categories were defined with the intention of understanding the participation level and society representativity in the Council. The third analysis one of the criteria consideredated was adopet for trhee autors, that were based on the criteria of governance good from a list of United Nations Development Program (PNUD), however, for this work was just consideredated the criteria related with participative management. Starting from these anayses was possible to verify that Council assists to the established criteria by SNUC, even if some partially. In relation to representativity and participation, is presented a good representativity and strong participation of the civil society, but the low frequency at the meetings. It assisted to the established criteria of governancy good. And it presented a high number of proposed, showing the members interest and also a high percentage of activities accomplished in planed functions. It is concluded with this Council was pioneering in its operation and activities, serving as legal and institutional base for the creation of others conservation Units Council in Brazil.

Key words: conservation Units, Participation, Representativity.

1 INTRODUÇÃO

A governança é o fator principal de influência para que as áreas protegidas atinjam seus objetivos (DEARDEN & BENNETT, 2005)

A participação da sociedade no processo de gestão através dos Conselhos de Unidades de Conservação para Rios & Irigaray (2006) é uma forma de democratização da gestão, devido ao Conselho possuir certas atribuições como: acompanhar a elaboração do plano de manejo, avaliar o orçamento da Unidade, e o relatório financeiro anual do órgão executor e manifestar-se sobre obra ou atividade causadora de impacto sobre a Unidade.

Segundo Bordenave (2001) a participação está na ordem do dia, devido ao descontentamento geral devido à marginalização do povo dos assuntos que interessam e que são resolvidos por poucos” segundo este mesmo autor “tudo indica que o homem só desenvolverá seu potencial pleno numa sociedade que permita e facilite a participação de todos. O futuro ideal do homem só se dará em uma sociedade participativa”.

Apesar de ser de fundamental importância e sendo o primeiro passo a ser tomado, o estabelecimento de Conselhos de Unidade apenas não constitui a plena defesa do direito de participação garantido pela Lei desde de 2000. para isto é necessário que se o mesmo apresente uma boa representatividade dos segmentos envolvidos na área de influência da Unidade e também que haja uma participação efetiva dos integrantes do Conselho, para que a partir deste ponto possa haver a construção de uma efetiva Gestão.

A representatividade das instituições nos Conselhos de Unidades de Conservação é estabelecido de uma forma geral pela Lei do SNUC, onde em seu artigo 17 do decreto de regulamentação, estabelece o mínimo de critérios para uma boa representatividade. Já em relação à participação efetiva destas instituições é necessário uma reflexão a seu respeito, de que forma esta participação estaria contribuindo para o processo de governança.

O Conselho de Unidade de Conservação é um espaço institucionalizado para as tomadas de decisão pela Sociedade é considerado também como um mecanismo de participação, controle social, espaço do exercício da cidadania (IRVING *et al.*, 2006).

Cozzolino & Irving (2006) consideram importante uma metodologia de análise de Gestão Participativa que não leve em consideração apenas os instrumentos de manejo, mas também a determinação de indicadores principalmente os relacionados à participação da sociedade no direcionamento do controle social, representando uma necessidade.

Com isto faz-se necessário o estabelecimento de uma metodologia para analisar a gestão participativa em Unidades de Conservação no Brasil, de forma a testar metodologias existentes e buscar novas formas de análise, para que a partir de uma análise efetiva possa então contribuir para tornar mais efetiva a Gestão das Unidades de Conservação

O objetivo deste capítulo foi o de analisar a Gestão Participativa na APA Petrópolis sob a ótica da participação e da representatividade dos distintos setores da sociedade no Conselho Gestor.

2 METODOLOGIA

Para a análise da participação e representatividade do Conselho da APA Petrópolis, foram acessadas e analisadas toda a documentação referente ao Conselho da Unidade. Este material é composto pelas atas de reunião do Conselho, listas de presença dos participantes, relatórios de atividades, Projetos e seus respectivos relatórios além de portarias do IBAMA que foram cedidos pela própria gestão da APA ou obtidos junto à gerência executiva do IBAMA no estado do Rio de Janeiro.

Durante o período de seis meses foram acompanhadas as reuniões do Conselho de gestão através do método de observação direta, com intuito de vivenciar a realidade do Conselho, estando mais perto de como ocorre todo o processo de construção e discussão das propostas e projetos. Da mesma forma que foi realizada por Mussi (2007).

Pela observação direta foi possível apenas o acompanhamento de uma reunião do Conselho, pois desde iniciada a coleta de dados foi a única reunião realizada pelo mesmo. Após a mudança do gestor no início de 2008 o Conselho não mais se reuniu.

Foram realizadas ainda entrevistas de caráter semi-estruturado com membros do Conselho, entre os meses de junho e julho de 2007. As entrevistas seguiram um roteiro semi-estruturado, abordando tópicos para melhor compreensão do funcionamento do Conselho e complementar as informações dos documentos do Conselho, obtendo desta forma a posição destes membros frente ao Conselho.

Nestas entrevistas as respostas do entrevistado definem questões seguintes, estas foram registradas com auxílio de um gravador digital, posteriormente transcritas e encontram-se depositadas para consulta no acervo do Laboratório de Gestão Ambiental da UFRRJ. Em seguida as entrevistas foram analisadas através da análise de conteúdo.

A análise de conteúdo busca interpretar os dados obtidos em uma coleta de dados, para a obtenção de resultados, desta forma Cappelle *et al.* (2003) em estudo sobre o tema afirmou que esta transformação dos dados brutos coletados em resultados de pesquisa necessita de determinados procedimentos para sistematizar, categorizar de forma a tornar possível sua análise por parte do pesquisador. Muito utilizada na análise de comunicações para dados obtidos em entrevistas, mensagens e documentos, buscando informações que expliquem e revele os fenômenos investigados, este processo é realizado através da análise de conteúdo. Esta mesma autora afirma que na análise de conteúdo considera o texto como documento que precisa ser compreendido e como ilustração de uma situação para interpretação a partir da sua estrutura.

Uma vez encerrada a coleta de dados, a análise dos mesmos foi realizada em três etapas.

A análise 1 procurou verificar se o Conselho atende aos critérios estabelecidos pelo SNUC e seu decreto de regulamentação que visam garantir o funcionamento, participação e representatividade. Os critérios analisados foram: a) existência de consulta pública para a criação da unidade; b) tipo de composição e paridade; c) presença de representação de órgãos ambientais dos três níveis da federação (governos municipal, estadual e federal); d) presença de representação de órgãos de áreas afins dos três níveis da federação (governos municipal, estadual e federal); e) presença de representação da comunidade científica e de organizações não-governamentais atuantes na região; f) presença de representação da população residente e do entorno; g) presença de representação dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

A análise 2 foi realizada com intuito de verificar a representatividade e participação no Conselho de Gestão da APA Petrópolis. Para tal foram definidos um conjunto de indicadores de representatividade e participação que buscassem refletir objetivamente os principais aspectos destas variáveis. Foram utilizados cinco indicadores para análise da Representatividade e cinco para Participação que estão apresentados no quadro 1.

Quadro 1. Indicadores para a análise de representatividade e participação no processo de gestão participativa em Unidades de Conservação

1. Representatividade	2. Participação
1.1 Composições do Conselho	2.1 Número de reuniões
1.2 Evolução do número de instituições	2.2 Número de participantes por reunião
1.3 Representação dos municípios	2.3 Frequência geral
1.4 Número de instituições pelo número da população de cada município	2.4 Frequência por instituição
1.5 Número de instituições pela área de cada município	2.5 Instituições não pertencentes ao Conselho

Estes indicadores foram definidos no âmbito desse trabalho com o intuito de compreender o nível de participação e representatividade da sociedade no Conselho.

Após definidos os indicadores para a análise a coleta de dados foi realizada através de visitas à sede da Unidade, os dados foram retirados dos documentos do Conselho da APA Petrópolis. Posteriormente os dados foram organizados em tabelas elaboradas em software Excel, separadas por planilhas para a análise.

Finalmente a terceira análise foi centrada em critérios estabelecidos por Graham *et al.* (2003). Os critérios adotados por este autor foram baseados nos princípios de uma lista de boa governança do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Estes critérios são: 1. Legitimidade e voz; 2. Direcionamento; 3. Desempenho; 3. Prestação de contas; 4. Equidade.

No contexto dos objetivos deste trabalho, para a realização da análise da questão da participação, foi utilizado apenas o primeiro critério, que está mais intrinsecamente relacionado com a gestão participativa. Desta forma, segundo Graham *et al.* (2003), os processos de boa governança para garantir legitimidade e voz aos agentes sociais interessados devem buscar atender os seguintes itens:

Legitimidade e voz:

- Participação: Direito de voz a todos os implicados nas tomadas de decisões.
- Participação das associações na gestão da UC;
- Atuação por associações e/ ou indivíduos; existência de um contexto de livre-associação.
- Descentralização: contexto de autonomia em tomadas de decisão na gestão da UC aliada a instancias de controle social

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 ANÁLISE DA GESTÃO PARTICIPATIVA A PARTIR DE CRITÉRIOS ESTABELECIDOS PELO SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (SNUC)

O SNUC estabelece um conjunto de requisitos e critérios mínimos para que os objetivos da governança, através da gestão participativa, possam ser atingidos na prática de criação e gestão de unidades de conservação no Brasil. Estes requisitos e critérios vão desde a consulta pública no processo de criação de uma UC até as características desejadas para a formação, composição e funcionamento dos Conselhos. A governança na APA Petrópolis foi analisada para cada um desses critérios.

3.1.1 Consulta Pública

Considerando que a criação da APA Petrópolis partiu de um movimento de mobilização por parte da Sociedade que na época tinha interesse em preservar áreas com vegetação na região e preservar o patrimônio histórico da cidade, considera-se neste trabalho que esta Unidade de Conservação atendeu ao critério estabelecido pela Lei do SNUC em relação à Consulta Pública.

A Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, em seu artigo 22, definiu a consulta pública como uma das etapas a serem realizadas no contexto da criação e /ou ampliação de uma nova Unidade de Conservação. Exceção, no entanto, é feita para duas categorias que podem ser criadas sem a consulta: Estações Ecológicas e Reservas Biológicas. Essas categorias, as mais restritivas do SNUC, visam estabelecer a proteção, entre outros, para ecossistemas ou espécies fortemente ameaçados de extinção ou exploração. Neste contexto em que a ação pública deve ser imediata a fim e garantir o objetivo da proteção, o poder público pode lançar mão, justificadamente, da criação destas categorias.

Como visto anteriormente a APA Petrópolis foi criada antes da instituição do SNUC, apesar disto a sua criação foi precedida de um forte movimento de mobilização local, que congregou distintos segmentos e representantes de setores governamentais e, sobretudo, da Sociedade Civil. Então a criação da APA Petrópolis surgiu de um forte sentimento local em relação à necessidade de criação de uma Unidade de Conservação na região.

Além do fato da APA Petrópolis ter sido criada anterior à instituição do SNUC, á época de sua criação, o instrumento que regulamentava a criação das APAs no Brasil era a Lei 9.602/1981 e nesta Lei não havia nenhuma menção a respeito de consulta pública para a criação desta categoria, apenas descrevia algumas normas com intuito de disciplinar a ocupação e as atividades a serem exercidas dentro da Área de Proteção Ambiental e impondo ainda as penalidades devidas.

Neste contexto pode se considerar que apesar da não obrigatoriedade e do não conhecimento do conceito atual houve de certa forma uma “consulta pública” para a criação da Unidade de Conservação em questão.

3.1.2 Sobre a Existência e o Caráter do Conselho

O SNUC estabelece em seu artigo 15, parágrafo 5º, que toda “Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e

constituído por representantes dos Órgãos Públicos, de organizações da Sociedade Civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei”. À exceção das Reservas Extrativistas (RESEX) e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), que tiveram expressamente o caráter do Conselho definido como deliberativo e as Florestas Nacionais (FLONAS), que tiveram o Conselho definido como consultivo, para as outras UC do grupo de Uso Sustentável (APA, ARIE e RPPN) a Lei não trouxe uma definição literal a esse respeito.

Entre 1997 e 2006, período analisado neste estudo, o caráter do Conselho da APA Petrópolis apresentou diversas modificações.

Na criação do primeiro Conselho, em 1997, antes da sua oficialização pelo IBAMA, este foi criado com a denominação de Comitê Gestor, órgão de caráter consultivo, permanecendo este caráter até a época de sua oficialização pelo IBAMA, em 2000, através da Portaria 18/00.

Em 2001, através da Portaria 179/01, uma nova mudança foi realizada e seu caráter passou a ser deliberativo, passando a ser designado como “Conselho Deliberativo da Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis”.

Novamente, em 2005, outra portaria expedida pelo IBAMA (Portaria 27 de 28 de Abril de 2005), transformou o Conselho da APA Petrópolis novamente em consultivo.

Em síntese, ao longo do período estudado, o Conselho da APA Petrópolis sofreu três modificações de caráter, conforme indicado no quadro a seguir:

Quadro 2. Alterações na designação e caráter do Conselho da APA Petrópolis (1997-2006)

Ano	Denominação	Caráter	Observação
1997	Comitê Gestor	Consultivo	Criação do Conselho
2000	Comitê Gestor	Consultivo	Oficialização pelo IBAMA (Portaria 18/00)
2001	Conselho Gestor	Deliberativo	Alteração da designação e caráter do Conselho (Portaria 179/01)
2005	Conselho Gestor	Consultivo	Alteração da designação e caráter do Conselho (Portaria 27/05)

O fato do SNUC não ser claro e preciso com relação ao caráter do Conselho em APAs pode ser apontado como o principal elemento motivador de tantas alterações. Isto por que nem mesmo dentro do próprio IBAMA havia um consenso estabelecido sobre essa questão, que desta forma os Conselhos desta categoria eram criados das duas formas.

Essa brecha para interpretações fez com que em 2002 o IBAMA solicitasse a alteração da redação do artigo 12 do Decreto 4.340/02 e a partir disto Ministério do Meio Ambiente solicitou uma consultoria jurídica para tratar do assunto, constante no Processo IBAMA nº. 02001008076/2001-17.

O parecer final em relação ao caráter das APAs foi dado com base nas seguintes alegações: 1) segundo o disposto no artigo 12 do Decreto 4.340/02, referente à aprovação do plano de manejo da Unidade, sendo que apenas as Unidades que possuem Conselho com caráter Deliberativo possuem o direito de aprovação, no caso as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, as demais não possuindo este direito o Conselho deveria ser considerado consultivo; 2) que todo Conselho é consultivo e quando a Lei considera de outra forma ela especifica o seu caráter Deliberativo; 3) As APAs possuem em seus limites áreas privadas e que o Conselho não poderia deliberar sob direito de propriedade

alheia que somente o Poder público pode fazer e 4) consideraram como não sendo possível de comparação as APAS com as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e com as Reservas Extrativistas, havendo diferenças entre as populações destas categorias, onde no caso das APAS são urbanas e nas outras duas estas populações utilizam os recursos para subsistência e manutenção de sua cultura.

Após este parecer foi expedida a Portaria nº 27 de 28 de Abril de 2005 que determinou a modificação do caráter do Conselho da APA Petrópolis. Essa medida teve como consequência, ainda neste mesmo ano, a alteração de caráter de todas as outras APAs que possuíam Conselhos deliberativos no Brasil, através de instrumentos específicos para cada Unidade.

Para Sathler (2005) não há comprovação de que exista diferença entre os conselhos de Unidade de Conservação, se Consultivo ou Deliberativo, pois este depende da sinergia existente entre os conselheiros e os gestores da Unidade, sendo desta forma qual o caráter do mesmo fato de relevância pequena, considera ainda que esta sinergia surge de maneira natural e não funciona com regra, devido a estes espaços serem espaços de debates, que muitas vezes são divergentes.

Desta forma, apesar de ainda hoje não ter havido uma modificação no texto da Lei do SNUC e de seu Decreto, mesmo com recomendação, a definição de caráter para regulamentar as Unidades de Conservação está sujeita apenas a um Parecer Jurídico. Pode-se afirmar que apesar de toda discussão a respeito do tema a APA Petrópolis vem cumprindo o estabelecido pelo SNUC, ou seja, dispor de um Conselho, e ainda seguiu prontamente ao estabelecido pela portaria de mudança de caráter que seguiu o parecer jurídico.

3.1.3 Representatividade das Instituições

Com relação à representatividade, o SNUC especifica para o setor público e para a Sociedade Civil de que forma esta representatividade institucional deve ser atingida.

Para a representação dos Órgãos Públicos deve contemplar, quando couber, os três níveis da federação e órgãos de áreas afins, tais como: pesquisa científica (e.g. universidades e centros de pesquisas públicos), educação (e.g. universidades, escolas Técnicas públicas), defesa nacional (e.g. ministério da defesa, polícia federal), cultura (e.g. fundações públicas de cultura, secretarias de cultura), turismo (e.g. Embratur), paisagem, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.

Ao longo de toda sua existência, o Conselho da APA Petrópolis sempre apresentou instituições públicas representantes dos três níveis da federação em todas as composições. Entretanto, alguns dos chamando “órgãos de áreas afins”, acima especificados, não foram contemplados em nenhuma composição do Conselho. São eles: instituições de arqueologia, povos indígenas, defesa nacional e turismo.

Referente à representação pela Sociedade Civil, deve-se contemplar, quando couber, a representação da comunidade científica (e.g. universidades e instituições de pesquisa privadas), ONGs ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos comitês de bacias hidrográficas. À exceção do setor privado, população tradicional e comitê de bacias hidrográficas todas as outras instituições estiveram com representação contemplada no Conselho.

É importante salientar que os critérios estabelecidos pelo SNUC para representação institucional nos Conselhos tratam de recomendações, não possuindo, portanto, caráter de obrigatoriedade. Seu objetivo é garantir que um número expressivo de segmentos possa se

fazer representado no Conselho. Dependendo da própria localização da UC, inclusive, algumas dessas recomendações podem não ser passíveis de serem contempladas. No caso específico da APA Petrópolis, esse parece ser o caso, por exemplo, da ausência de representação de comunidades tradicionais.

Um segundo elemento importante, é que em muitos casos mesmo havendo na região instituições com perfil para integrar o Conselho, as mesmas não demonstram interesse em participar, seja por dificuldades internas (falta de pessoal, dificuldade de deslocamento até o local das reuniões), seja efetivamente por não ter interesse direto na participação. Tanto no primeiro quanto no segundo caso, nos parece evidente que a criação de mecanismos que possam atrair e facilitar a participação dos representantes das instituições no Conselho – por exemplo transporte até o local da reunião – é condição essencial.

3.1.4 Paridade

Para fazer referência à representação dos Conselhos, é necessário buscar o descrito no Decreto 4.340/2002 em seu artigo 17, parágrafo 3º, que define que “a representação dos Órgãos Públicos e da Sociedade Civil nos Conselhos deve ser, sempre que possível, paritária, considerando as peculiaridades regionais”.

Em apenas uma oportunidade a composição apresentada pelo Conselho da APA Petrópolis foi paritária entre os Órgãos Públicos e a Sociedade Civil (tabela 1). Nas outras composições, os Órgãos Públicos estiveram representados em maior número apenas no primeiro ano do Conselho (2000). Já as instituições representantes da Sociedade Civil estiveram em maior número nos demais anos e composições do Conselho (2001, 2002 em duas das três composições, 2003, 2004, 2005 e 2006).

Desta forma, as instituições da Sociedade Civil estiveram preponderantemente em maior número na maioria das composições em relação aos Órgãos Públicos.

Tabela 1. Situação da paridade no Conselho da APA Petrópolis com relação à predominância na representação institucional

Ano	Situação
2000	Órgãos Públicos
2001	Sociedade Civil
2002	Sociedade Civil
2002	Paritária
2002	Sociedade Civil
2003	Sociedade Civil
2004	Sociedade Civil
2005	Sociedade Civil
2006	Sociedade Civil
2006	Sociedade Civil

Apesar do SNUC não estabelecer uma obrigatoriedade de paridade, o Conselho da APA Petrópolis apresentou-se assim em uma composição, o que indica que a paridade é uma realidade possível. A maior participação de entidades da Sociedade Civil no Conselho, demonstra haver uma forte mobilização na região o que conduz a uma maior participação efetiva desse segmento.

Contudo, uma mesma mobilização na tentativa de uma maior representatividade dos Órgãos Públicos deve ser buscada de forma a garantir perenemente a paridade.

Esta paridade deve ser buscada para dar sentido de igualdade de forma a reforçar uma questão democrática e também devido a ser uma sugestão da Lei do SNUC, na tentativa de garantir direitos iguais aos dois segmentos.

3.1.5 Existência de Pauta de Reuniões

Em relação às pautas de reunião, o Decreto 4340/02 que regulamentou o SNUC, estabelece em seu artigo 18 que “a reunião do Conselho da Unidade de Conservação deve ser pública, com pauta preestabelecida no ato da convocação e realizada em local de fácil acesso”.

Todas as reuniões do Conselho da APA Petrópolis analisadas neste trabalho apresentaram pautas pré-estabelecidas e foram realizadas em local de fácil acesso.

A existência de pauta de reunião está na Lei do SNUC, de forma expressa, não deixando para este item dúvida em relação à sua obrigação.

De maneira geral, o SNUC ao estabelecer critérios, mesmo que não muito claros e precisos, para composição e funcionamento dos Conselhos busca criar condições para que estes funcionem em condições semelhantes em todo o território nacional. Acredita-se que, desta forma, a gestão de uma Unidade de Conservação possa atingir seus plenos objetivos independente de sua localização e condição. Ao permitir que alguns desses critérios possam ser parcialmente atingidos, em função de condições muito especiais, fica garantido o funcionamento do Conselho. Entretanto, isso deve ser sempre a exceção e não a via de regra.

Todos os critérios ou foram plenamente atendidos ou parcialmente atendidos o que indica que relativo ao estabelecido pelo SNUC a gestão participativa representa uma realidade.

O quadro 3 mostra síntese geral da análise dos critérios estabelecidos pelo SNUC. Contudo, esses critérios por sua objetividade não são capazes de indicar com segurança de que maneira e com que intensidade a representação e a participação dos agentes e atores no processo de gestão da APA está ocorrendo. Para tal, os resultados e discussão que seguem nos próximos tópicos (próximas análises) procuram contemplar essa questão.

Quadro 3: Quadro- síntese da análise da gestão participativa a partir de critérios estabelecidos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação

Critério	Atendido	Parcialmente Atendido	Não Atendido
Consulta Pública	X		
Representatividade das Instituições		X	
Caráter do Conselho	X		
Paridade	X		X
Existência de Pauta para Reunião	X		

3.2 REPRESENTATIVIDADE NO CONSELHO DA APA PETRÓPOLIS

A representatividade pode ser entendida como o espaço ocupado por uma instituição dentro de um processo de consulta ou decisão. No caso da gestão de unidades de conservação, quanto maior e mais ampla for a representatividade das instituições localizadas na sua área de influência, espera-se que mais legítimo seja o processo decisório que refletirá de maneira mais clara os interesses da coletividade. Desta forma, procurar compreender de que maneira esta representatividade é construída e se desenvolve na gestão da APA Petrópolis é essencial para compreensão da sua própria gestão. Assim, a mesma foi analisada neste trabalho sob a ótica de cinco dimensões - a) Composições do Conselho; b) Evolução do número de instituições; c) Representação dos municípios; d) Número de instituições pelo número da população de cada município; e) Número de instituições pela área de cada município – cujos resultados são apresentados e discutidos a seguir.

3.2.1 Composições do Conselho

A análise das atas de reunião do Conselho e os documentos do IBAMA, entre os anos de 2000 e 2006, indicou que o Conselho passou por cinco diferentes composições (tabela 2).

Tabela 2. Instrumentos que determinaram novas composições do Conselho da APA Petrópolis.

Ano	Instrumento
2000	Portaria 18 de 20/03/2000 e Ata 26/04/2000
2001	Ata 08/11/2001 e Portaria 179 de 4/12/2001
2002	Portaria 31 de 13/03/2002
2002	Portaria 86 de 16/07/2002
2006	Portaria 82 de 6/11/2006

A primeira composição oficial foi estabelecida pela portaria nº 18 de 20 de março de 2000, portaria esta que criou o Comitê Gestor da Área de Proteção Ambiental Petrópolis. Esta portaria indicou os Órgãos Públicos que deveriam ter representatividade no Conselho e também definiu as quatro Câmaras Técnicas.

Os representantes das Câmaras Técnicas foram posteriormente votados pelo Conselho em reunião específica que está registrada em Ata do dia 26/04/2000. A primeira composição oficial, portanto, está apresentada no quadro 4.

Quadro 4. Primeira composição oficial do Conselho da APA Petrópolis

<p style="text-align: center;">Portaria 18 de 20 de março de 2000 Representação dos Órgãos Públicos</p> <p>Dois Representantes do IBAMA Instituto do Patrimônio e Histórico e Artístico Nacional – IPHAN Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA Prefeitura Municipal de Duque de Caxias Prefeitura Municipal de Guapimirim Prefeitura Municipal de Magé Prefeitura Municipal de Petrópolis</p> <hr/> <p style="text-align: center;">Ata de 26/04/2000 Representação da Sociedade Civil</p> <p>Serviço de Organização Popular – SEOP (titular) União Federativa das Associações de Moradores de Petrópolis – UNIFAMPE (suplente) Associação de defesa Ambiental de Santo Aleixo – ADASA (suplente) Sindicato Rural (titular) Federação das Industrias do estado do Rio de Janeiro – FIRJAN (suplente) Instituto Itaipava (suplente) Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico – AMACH (titular) Movimento Ambientalista de Petrópolis e Adjacências- MAPA (suplente) Associação de Defesa dos Mananciais do Alcobaça – ADEMA (suplente) Instituto de Ecologia e Tecnologia de Meio Ambiente – ECOTEMA (titular) Sociedade BrasiLeira de Bromélias – SBBR (suplente) Centro de Defesa dos Direitos Humanos – CDDH (suplente)</p>
--

A primeira modificação de composição do Conselho foi realizada pela Portaria 179 de 04 de dezembro de 2001. De fato, esta Portaria teve como objetivo, como já discutido anteriormente, modificar o caráter do Conselho de consultivo para deliberativo, alterando inclusive sua composição.

Nesta modificação as instituições representantes dos Órgãos Públicos permaneceram as mesmas e foram indicadas na Portaria as Instituições Civis representantes das Câmaras Técnicas, que na portaria anterior apenas havia citado as quatro Câmaras Técnicas e estas que foram votadas posteriormente em reunião.

As seguintes instituições da Sociedade Civil foram substituídas: Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH), Associação Defesa Mananciais do Alcobaça (ADEMA),

Associação de Defesa Ambiental de Santo Aleixo (ADASA), Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), Instituto Itaipava. Passaram a integrar o Conselho as seguintes instituições: Instituto Civis, Associação Nascente Pequena, Associação de Moradores e Amigos do Rócio (ASSOMAR), Serviço Nacional de Educação comercial (SENAC), Instituto de Desenvolvimento do Ecoturismo da Região Serrana (ECOSERRA).

A terceira mudança de composição foi realizada em 2002, através da Portaria de nº 31 de 13 de março de 2002 que alterou apenas três instituições representantes da Sociedade Civil. Desta forma, a Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico – AMACH, Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro – FIRJAN e Centro de Defesa dos Direitos Humanos – CDDH, foram substituídas respectivamente por União Federativa das Associações de Moradores de Petrópolis – UNIFAMPE, Serviço Nacional de aprendizagem Comercial – SENAC e Institutos Civis.

Ainda no ano de 2002 foi realizada mais uma modificação de composição do Conselho, esta pela Portaria de nº 86 de 16 de julho de 2002, que fez a quarta modificação na composição do Conselho. Esta portaria modificou tanto as instituições representantes dos Órgãos Públicos quanto instituições da Sociedade Civil. Passou assim a integrar o Conselho o Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC).

A segunda alteração da Portaria foi a substituição da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) pelas instituições que anteriormente eram suas representantes, sendo estas a Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente (FEEMA).

A terceira alteração modificação realizada por esta portaria foi a substituição de quatro instituições, sendo estas o Instituto Civis, Associação Nascente Pequena, União Federativa das Associações de Moradores de Petrópolis, substituindo as instituições: SENAC, IDES / ECOSERRA, UNIFAMPE, Associação Nascente Pequena e ainda voltaram a integrar o Conselho: Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) e O Centro de Defesa dos Direitos Humanos (CDDH).

E por fim, a última composição foi oficializada pela portaria 82 de 6 de novembro de 2006. Também tendo cada instituição um representante e dois suplentes e presidido pelo gestor da Unidade que nesta composição representa também o IBAMA (Quadro 5).

Esta composição ainda em vigência apresenta 23 instituições sendo 10 representantes dos Órgãos Públicos e 13 representantes da Sociedade Civil. Esta composição portanto não apresenta paridade entre os representantes dos Órgãos Públicos e da Sociedade Civil.

Até o momento, apenas uma reunião foi realizada com esta composição, em 05 de dezembro de 2006. as atividades referentes ao ano de 2007 não iniciaram desde a mudança de gestão e até o fechamento deste trabalho. Isto pode ter sido devido à mudança de gestão ocorrida no início do ano de 2007.

A gestão da APA Petrópolis e a Presidência do Conselho foram exercidas até dezembro de 2006 pela Sra. Yara Valverde Pagani, assumindo no início de 2007 a Sra. Márcia Marília Biscaro Moreira.

Quadro 5. Composição atual do Conselho da APA Petrópolis

Representação dos Órgãos Públicos

1. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA (APA Petrópolis)
2. Superintendência do IBAMA no Rio de Janeiro
3. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN
4. Instituto Estadual do Patrimônio Cultural – INEPAC
5. Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente – FEEMA / RJ
6. Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF / RJ
7. Prefeitura Municipal de Duque de Caxias
8. Prefeitura Municipal de Magé
9. Prefeitura Municipal de Guapimirim
10. Prefeitura Municipal de Petrópolis

Representação da Sociedade Civil

11. Movimento Verde Estudantil – MOVE
12. Associação Defensores da Terra
13. Centro Alceu Amoroso Lima para Liberdade – CAAL
14. Instituto Terra Nova
15. Associação dos Produtores Orgânicos de Petrópolis – APOP
16. Instituto de Desenvolvimento Ecoturismo da Serra Fluminense – IDES / ECOSERRA
17. Associação de moradores e amigos do Rocio – ASSOMAR
18. Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico da Cidade Imperial de Petrópolis
19. Sociedade Brasileira de Bromélias – SBBR
20. Delegacia do Verde/ Secretária Livre do Meio ambiente
21. Projeto Araras
22. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC
23. Estruturar Cooperativa do Trabalho

Durante estes nove anos desde o movimento de criação até dezembro de 2006, o Conselho passou por diferentes composições, com um total de 31 instituições. Todas estas instituições estão listadas no quadro 6.

Considerando todas estas modificações, as instituições Públicas mais recentes são Instituto Estadual do Patrimônio Artístico e Cultural (INEPAC), a Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente (FEEMA), uma vez que nas primeiras composições estava presente a SEMA e estas duas instituições a representavam e posteriormente estas passaram a possuir um conselheiro cada no Conselho da APA.

As instituições mais antigas representantes da Sociedade Civil são: Associação de Moradores e amigos do Centro Histórico da cidade Petrópolis – AMACH e Sociedade Brasileira de Bromélias – SBBR, presentes desde a primeira composição. As instituições civis que passaram a compor o Conselho mais recentemente foram a Estruturar Cooperativa do Trabalho e Delegacia do Verde.

Quadro 6. Instituições que já integraram o Conselho APA Petrópolis

1. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente – IBAMA
2. Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA
3. Fundação Instituto Estadual de Florestas – IEF
4. Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente – FEEMA
5. Unidade Federal do Rio de Janeiro
6. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN
7. Instituto Estadual do Patrimônio Cultural – INEPAC
8. Instituto de Ecologia e Tecnologia de Meio Ambiente – ECOTEMA
9. Instituto de Desenvolvimento do Ecoturismo - ECOSERRA
10. Sociedade Brasileira de Bromélias – SBBR
11. Movimento Verde Estudantil – MOVE
12. Associação de Moradores e Amigos do Rócio – ASSOMAR
13. Sindicato Rural de Petrópolis
14. Serviço de Organização Popular – SEOP
15. Movimento Ambientalista de Petrópolis e Adjacências – MAPA
16. Associação de Moradores e Amigos do Centro Histórico de Petrópolis – AMACH
17. União Federativa das Associações de Moradores de Petrópolis - UNIFAMPE
18. Instituto Ambiental – OIA
19. Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN
20. Centro de Defesa dos Direitos Humanos - CDDH
21. Instituto Civis
22. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC
23. Associação Cultural Nascente Pequena
24. Associação Defensores da Terra
25. Centro Amoroso Lima para a Liberdade - CAAL
26. Instituto Terra Nova
27. Associação dos Produtores Orgânicos de Petrópolis – APOP
28. Delegacia do Verde
29. Projeto Araras
30. Pontifícia Universidade Católica – PUC RJ
31. Estruturar Cooperativa do Trabalho

Em termos de número de composições as instituições seguintes foram as que estiveram presentes em um maior número de composições: Sociedade Brasileira de Bromélias (SBBR), que esteve presente em todas as composições, o Instituto de Ecologia e Tecnologia de Meio Ambiente ECOTEMA, o Movimento Ambientalista de Petrópolis e Adjacências- MAPA e o Sindicato Rural de Petrópolis que estiveram presentes no Conselho por 8 anos, ficando de fora apenas da última composição.

O Decreto 4.340/2002 em seu artigo 17 parágrafo 3º diz que o mandato dos conselheiros é equivalente a dois anos, renovável por igual período, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público.

Considerando o tempo mínimo do mandato descrito pela Lei, o Conselho apresentaria uma composição de 2000 a 2002, uma segunda composição que teria vigência de 2003 a 2005 e por último uma terceira composição formada teria vigência de 2006 a 2008.

Considerando o mínimo especificado pela Lei, o Conselho apresentou um número maior de modificações de composições do que o Conselho teria pelo estabelecido pela Lei.

Quando a Lei se refere ao tempo de mandato ela se refere ao conselheiro e não à instituição, desta forma considerando o descrito pela Lei a seguinte situação poderia ocorrer na composição do Conselho, as instituições que passaram a integrar o conselho na primeira composição poderiam permanecer neste, por até quatro anos, mudando apenas o conselheiro.

Nesta análise foi possível também verificar alguns casos de saída de instituições, três situações foram encontradas, uma instituição que foi retirada do Conselho por devido a faltas em reuniões do Conselho, o Regimento Interno refere-se a três faltas consecutivas, para a alteração da instituição faltosa por outra. A segunda situação foi de instituição que fez pedido formal para se retirar do Conselho, em protesto a mudança do caráter de deliberativo para consultivo, caso este do Instituto ECOTEMA e a terceira situação encontrada foi a presença de instituições manifestando interesse em passar a integrar o Conselho da APA Petrópolis.

A composição do Conselho da APA Petrópolis foi formada a partir de indicações e/ ou convites da gestão da Unidade para os Órgãos Públicos e Instituições da Sociedade Civil com atuação na região onde a APA se localiza.

As composições eram formadas em reuniões ordinárias ou extraordinárias do Conselho e registradas nas respectivas atas de reunião. Após isso, a oficialização era feita através de Portarias do IBAMA nomeando os representantes.

No caso específico das instituições representantes da Sociedade Civil, a definição da representação no Conselho era definida pelo conjunto de instituições participantes das Câmaras Técnicas. Isso por que poderiam integrar as Câmaras Técnicas existentes no âmbito do Conselho todas as instituições que tivessem interesse em participar do Conselho da APA Petrópolis. Assim, para colaborar com o processo de gestão da APA, todas as instituições interessadas escolhiam de qual Câmara Técnica gostariam de fazer parte em função da afinidade em relação às atividades realizadas pelas mesmas.

As quatro Câmaras Técnicas (CT) criadas em 1997 foram denominadas inicialmente como: CT de Vida Silvestre; CT sobre Banco de dados; CT de Desenvolvimento Sustentável e CT de Educação Ambiental e Divulgação da APA.

Em 1998, elas foram modificadas para: CT Educação Ambiental, CT Desenvolvimento Sustentável, CT Preservação Ambiental, CT Recuperação Ambiental. E desta forma funcionou durante os anos seguintes a sua oficialização pelo IBAMA em 2000.

Das instituições participantes das Câmaras Técnicas era designada para representação no Conselho uma instituição titular e duas outras suplentes. Estas instituições integravam assim o Conselho juntamente com as instituições representantes dos Órgãos Públicos. A presidência do Conselho é sempre exercida pelo gestor da Unidade, direito dado pelo SNUC em seu artigo 17.

Assim, desde o início do funcionamento do Conselho, foi utilizado o critério de livre associação nas Câmaras Técnicas para as instituições da Sociedade Civil, sem a necessidade de haver uma limitação do número de participantes. Esta estratégia permitiu à gestão da APA integrar um número maior de instituições.

As modificações analisadas aqui se restringiram apenas às instituições e não aos conselheiros uma vez que não foi possível serem acessadas as listas de conselheiros de todas as composições bem como o formato da lista de presença que em muitos casos não permitia a identificação da instituição, apenas o nome do representante presente.

A composição do Conselho da APA Petrópolis apresentou modificações em número e instituições, o que é um ponto positivo e mostra uma evolução nesta composição.

A ocorrência de várias modificações apresentadas pelas instituições representantes da Sociedade Civil pode ser em parte pelo fato de haver um número grande de instituições com interesse em participar no Conselho da APA Petrópolis, permitindo assim estas alterações e ainda pelo fato que este número de instituições também contribua para as alterações devido

aos representantes das instituições serem definidos a partir da sua efetiva participação, então a variação de participação entre as instituições pode levar a estas mudanças.

3.2.2 Evolução do Número de Instituições

Considerando as composições oficiais ocorridas a partir do ano de 2000, passaram pelo Conselho da APA Petrópolis 31 instituições, incluindo a própria APA Petrópolis.

O número de instituições integrantes do Conselho da APA Petrópolis variou de 12 na primeira composição até as atuais 23 instituições participantes desde a última composição, totalizando um incremento de 91,67% (figura 1).

Entretanto, apesar de apresentar este crescimento significativo do início para o final do período estudado, alguns anos apresentaram queda no número de instituições (2002 e 2006). Coincidentemente, estes foram os anos em que o Conselho apresentou o maior número de modificações em sua composição (o ano de 2002 apresentou três diferentes composições e o ano de 2006 apresentou duas).

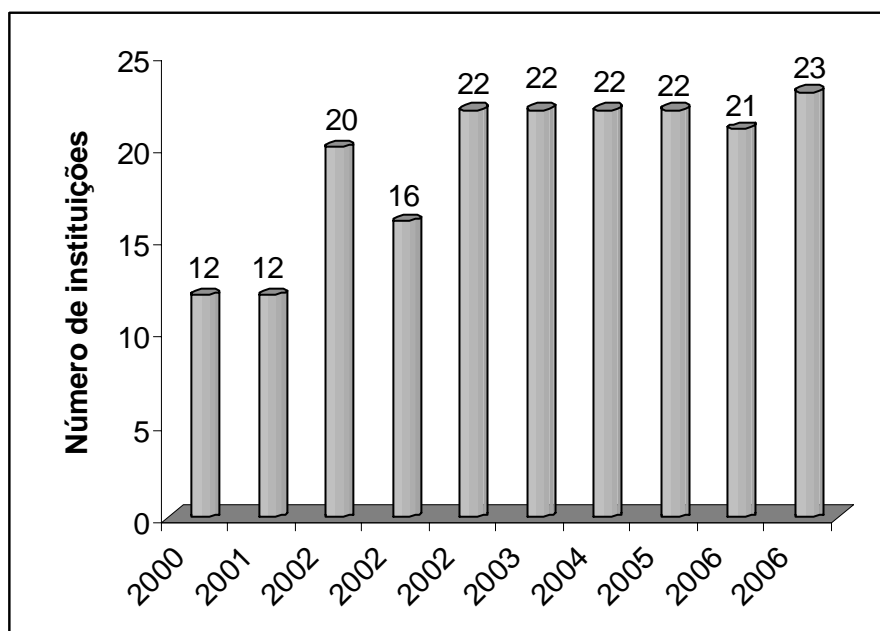


Figura 1. Variação do número de Instituições.

A representação das instituições representantes dos Órgãos Públicos apresentou apenas uma alteração no período estudado. Em 2000 o Conselho contava com 8 instituições e a primeira modificação ocorreu apenas três anos mais tarde, quando este número aumentou para 10 instituições. Este número permaneceu até a última composição iniciada em novembro de 2006 e ainda está em vigor (Figura 2).

Sendo assim, grande parte da variação observada no número de instituições no Conselho, foi devido às instituições representantes da Sociedade Civil.

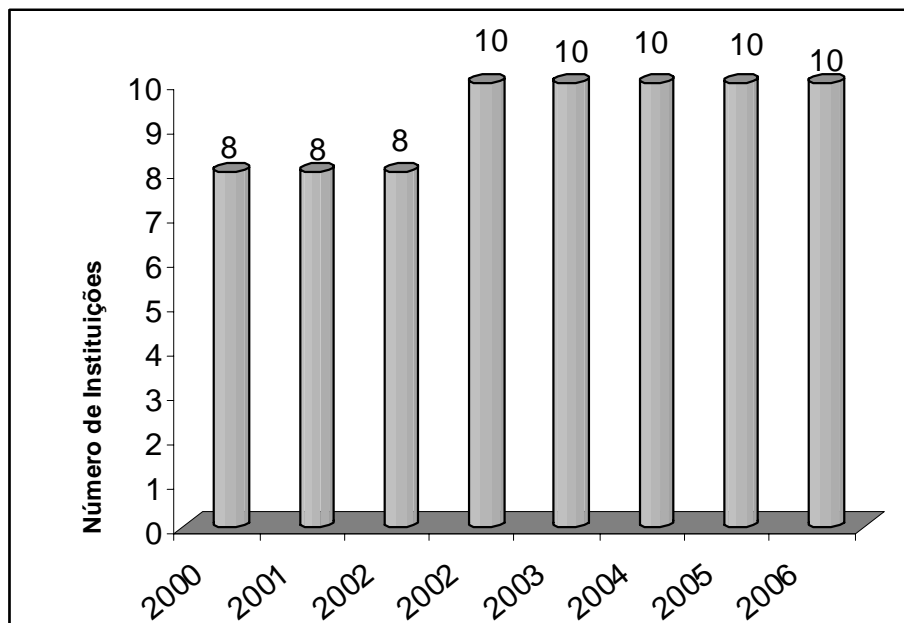


Figura 2. Variação do Número de instituições representantes dos Órgãos Públicos

O número de Instituições representantes da Sociedade Civil variou de quatro na primeira composição, à treze na composição atual, apresentando queda nos anos de 2002 e 2006, ou seja, os mesmos anos em que foram observadas as reduções no número de instituições. Esta variação no número de instituições da Sociedade Civil pode ter sido causada em parte pelo fato do critério de seleção de representantes ser o da efetiva participação nas atividades das Câmaras Técnicas, ou seja, se por algum motivo algumas instituições deixarem de se comprometer com as atividades, deixando de realizar seus compromissos, estas seriam substituídas o que poderia levar à diminuição do número de instituições participantes do Conselho.

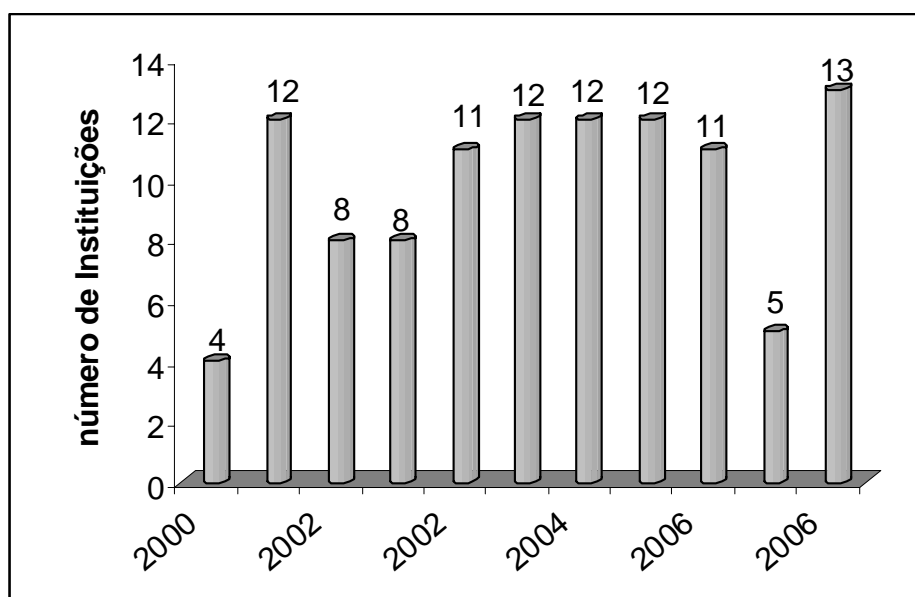


Figura 3. Variação do Número de instituições representantes da Sociedade Civil.

3.2.3 Representatividade dos municípios

A área da APA Petrópolis está inserida em quatro municípios são eles: Duque de Caxias, Guapimirim, Magé, e Petrópolis. Desta forma, espera-se que todos os municípios estejam devidamente representados nos Conselho por instituições, sejam Órgãos Públicos ou da Sociedade Civil, com sede e atuação em cada um desses municípios.

Assim, para estabelecer como está organizada esta representatividade foram considerados os municípios onde se localizam as sedes das instituições participantes. Isto é importante pois muitas apresentam representações regionais, como Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente (FEEMA) que possui uma sede regional no município de Petrópolis.

A análise da sede das instituições revelou que além dos quatro municípios onde a APA está localizada outros dois municípios também tiveram instituições representantes.

As instituições representantes dos Órgãos Públicos foram as responsáveis pela presença dos seis municípios em uma das composições do ano de 2002 (Tabela 3), estando presentes os quatro municípios da APA e ainda representações de instituições do município do Rio de Janeiro, com as instituições federais e estaduais como IBAMA E IEF, e o município de Teresópolis com o Parque Nacional da Serra dos Órgãos.

O município do Rio de Janeiro teve em todos os anos o maior número de instituições dos Órgãos Públicos seguido pelo município de Petrópolis.

Os outros três municípios sempre estiveram representados por uma instituição: as suas respectivas prefeituras. Nestes sete anos, apenas em 2002 teve representado uma instituição de outro município que não fosse o Rio de Janeiro e nem os pertencentes à Unidade, isto foi devido à presença de um representante das unidades federais do estado, o Parque Nacional da Serra dos Órgãos, com sua sede em Teresópolis.

Tabela 3. Número de Instituições Públicas Participantes do Conselho da APA por município.

Ano	Número de instituições por município					
	D. Caxias	Magé	Guapimirim	Rio de Janeiro	Petrópolis	Outros
2000	1	1	1	3	2	0
2001	1	1	1	3	2	0
2002	1	1	1	3	2	0
2002	1	1	1	3	2	0
2002	1	1	1	4	2	1
2003	1	1	1	5	2	0
2004	1	1	1	5	2	0
2005	1	1	1	5	2	0
2006	1	1	1	5	2	0

Em relação às instituições representantes da Sociedade Civil, cinco municípios estiveram representados no Conselho, estando presentes três municípios da Unidade

(Petrópolis, Guapimirim e Magé), além do município do Rio de Janeiro. Porém o município de Petrópolis apresentou maior número de instituições deste setor.

Duque de Caxias foi o único município da Unidade que não apresentou nenhuma instituição da Sociedade Civil em nenhum dos anos estudados. Como mostra a tabela 4.

Tabela 4. Número de Instituições Civas por município.

Ano	Número de instituições por município					
	D. Caxias	Magé	Guapimirim	Rio de Janeiro	Petrópolis	Outros
2000	0	1	0	3	8	0
2001	0	0	1	3	8	0
2002	0	0	0	3	5	0
2002	0	0	0	3	5	0
2002	0	0	1	4	6	0
2003	0	0	0	4	7	0
2004	0	0	1	3	8	0
2005	0	0	1	3	8	0
2006	0	0	1	4	6	0
2006	0	0	0	5	8	0

O fato de o Conselho apresentar um número grande de instituições representantes dos Órgãos Públicos serem do município do Rio de Janeiro é claramente notada pela presença dos órgãos federais e estaduais.

O fato da maioria das instituições da Sociedade Civil serem instituições com sede em Petrópolis é devido a este ser o município mais afetado dos quatro pertencentes a Unidade, é o município em que está sede da APA e há uma inserção da maioria de sua população. Uma vez que as áreas da APA Petrópolis pertencentes aos outros municípios são áreas de vegetação, com um menor percentual de área urbana. E com isto a presença da APA está muito mais evidente neste município.

3.2.4 Relação entre o número de instituições e a população de cada município

A relação do número de instituições pelo número de habitantes, variou isto devido: primeiro ao crescimento da população, lógico com diferenças entre os municípios e também ao crescimento do número de instituições na composição do Conselho.

Considerando a última composição, o município de Guapimirim apresenta uma relação de 1 instituição para cada grupo de 1967,4 habitantes, sendo esta a menor relação entre os municípios e a maior relação pertence ao município de Duque de Caxias com 1 instituição para cada grupo de 37174,3 habitantes, maior também durante todo período.

Comparando o aumento do número de instituições com o crescimento da população, as instituições cresceram 91,67% enquanto a população de cada município cresceu no período de 2000 a 2006 na seguinte proporção: Duque de Caxias 16,04%, Petrópolis 10,36%, Magé 15,14% e Guapimirim 19,23% e Duque de Caxias 10,25%.

Com isto a variação do número de instituições então foi na verdade a maior responsável pela variação desta relação.

Tabela 5. Relação entre o número de instituições no Conselho vs população dos municípios.

Ano	Petrópolis	Magé	Guapimirim	D Caxias
2000	23878,1	17152,5	3162,7	64621,3
2001	14507,0	10543,1	1958	39175,9
2002	18317,1	13418,9	2501,9	49881,4
2002	13955,9	10224,0	1906,2	38004,9
2003	14100,4	10420,0	1952	38505,4
2004	14403,7	10831,8	2048,5	39556,1
2005	14571,5	11059,6	2101,9	40137,6
2006	14772,2	11285,7	2155	40714,8
2006	20681,1	15800,0	3016,7	57000,7
2006	13487,7	10304,3	1967,4	37174,3
%var relação	43,5	39,9	37,8	42,5

Somada, a população dos quatro municípios onde a APA Petrópolis está inserida atinge 1.447.477 habitantes (IBGE, 2007). Isto equivale a aproximadamente 9,30% da população do estado do Rio de Janeiro está diretamente ligada à APA Petrópolis.

O município de Petrópolis é o que mais tem população dentro da Unidade, entre os quatro pertencentes à APA Petrópolis. Porém a maior população é a do município de Duque de Caxias, com 855.010 habitantes, seguida de Petrópolis com 310.216 habitantes, Magé, com 237000 habitantes e Guapimirim com 45251 habitantes (IBGE, 2006)⁴.

O crescimento da população dos quatro municípios variou de forma diferenciada, mas a relação entre eles permaneceu a mesma. De forma que o município de Duque de Caxias apresentou a maior população e o município de Guapimirim a menor durante todo o período de estudo.

Os dados desta relação são dados contabilizados a partir do ano 2000, por falta de dados de composição anterior à oficialização, não sendo possível assim obter o número de instituições. A tabela 5 mostra a variação desta relação para todos os municípios em todos os anos do período de estudo.

A menor relação apresentada pelo município de Guapimirim indica uma melhor relação, significando que teoricamente cada instituição estaria representando um menor grupo da população.

3.2.5 Relação do número de instituições pela área dos municípios

A maior relação entre o número de instituições representadas no Conselho, analisada em relação à extensão do município foi apresentada pelo município de Petrópolis para todo período estudado. Esta relação iniciou com uma instituição para cada 64,6 Km², em 2000, fechando o período com uma instituição para cada 33,7 Km². A menor relação foi obtida pelo

⁴ A população aqui mencionada é a população total de cada município, sem considerar a proporção de contribuição para a Unidade.

município de Guapimirim iniciando com uma instituição para cada 30,1 Km² e encerrando com uma instituição para cada 15,7 Km². Esta relação é inversamente proporcional à área, indicando desta forma que se considerar os municípios como componentes da Unidade, sem levar em consideração, as diferentes proporções que cada município contribui para a mesma, isto significaria que Guapimirim estaria melhor representado do que os demais, pois cada instituição estaria representando uma menor área geográfica (Tabela 6).

Tabela 6. Relação entre o número de instituições e a área¹ de cada município.

Ano	Petrópolis	Magé	Guapimirim	D Caxias
2000	64,6	32,2	30,1	38,8
2001	38,75	19,3	18,05	23,3
2002	48,4	24,1	22,6	29,1
2002	36,9	18,4	17,2	22,1
2003	36,9	18,4	17,2	22,1
2004	36,9	18,4	17,2	22,1
2005	36,9	18,4	17,2	22,1
2006	36,9	18,4	17,2	22,1
2006	51,7	25,7	24,1	31,0
2006	33,7	16,8	15,7	20,2
%var Relação	47,8	47,9	47,9	47,7

¹ expresso em Km²

Os municípios que compõem a APA Petrópolis apresentam áreas diferenciadas: Petrópolis com 775 Km², Magé com 386 Km², Guapimirim com 361 Km² e Duque de Caxias com 465 Km². O maior município, Petrópolis, é aquele em que também a maior parte do território da APA esta inserida (65%).

Em todos os casos a relação diminuiu para os quatro municípios devido ao aumento de número de instituições ao longo do período.

Isto demonstra que houve uma evolução destas categorias, fazendo com que tornasse o Conselho mais representativo em relação aos municípios.

3. 3. PARTICIPAÇÃO NO CONSELHO DA APA PETRÓPOLIS

A mobilização e escolha dos representantes é uma etapa essencial ao funcionamento do Conselho. Porém, é o conjunto de atividades e sua regularidade que tem o papel fundamental de garantir o espaço necessário para que a representação influencie diretamente no processo de gestão de uma unidade de conservação.

Nesse sentido, a realização de reuniões do Conselho, sejam elas de caráter ordinário ou extraordinário, bem como mecanismos claros de convocação e o registro claro e preciso dos principais pontos discutidos e ações propostas, constituem elementos essenciais que contribuem diretamente para a efetividade e o sucesso do processo de participação. Para a APA Petrópolis, os seguintes indicadores foram analisados e discutidos nesse trabalho: a) Número de reuniões; b) Número de participantes por reunião; c) Freqüência geral; d) Freqüência por instituição; e) Outras instituições que freqüentaram as reuniões do Conselho.

3.3.1 Número de reuniões

A análise do número de reuniões foi realizada para o período de 1997 a 2006. Durante este período foram realizadas 75 reuniões, sendo consideradas todas as reuniões do Conselho Gestor, tanto as reuniões ordinárias como as extraordinárias, não considerando as reuniões específicas das Câmaras Técnicas.

Segundo o Regimento Interno do Conselho, o número mínimo de reuniões ordinárias por ano é seis. Vale ressaltar que as reuniões são tratadas pelo Regimento Interno como sendo bimensais (duas vezes no mês), porém a partir da análise das atas e listas de presença, nota-se a tendência das reuniões ocorrerem a cada dois meses (bimestrais). Supõe-se então que pode ter havido um erro de digitação no texto do Regimento, reproduzido inclusive no texto da primeira Portaria (18/2000) que criou o Conselho.

Em relação às reuniões extraordinárias, estas pelo descrito no Regimento Interno do Conselho, devem ser convocadas pelo presidente do Conselho ou por requerimento de dois terços de seus membros.

As reuniões do Conselho são públicas, consideradas serviço público de natureza relevante não remunerada, cabendo às Instituições Públicas os custeios das despesas com deslocamentos e estadia (BRASIL, 2000).

As atas das reuniões são aprovadas sempre na reunião subsequente e assinada pelos presentes, conforme seu Regimento Interno. Apenas a última reunião do ano é escrita no momento da mesma e assinada no mesmo dia para fechamento das atividades

Os dados de como ocorreram e como foram distribuídas as reuniões do Conselho da APA Petrópolis estão mostrados na tabela 7.

Considerando apenas o número mínimo de reuniões que devem ser realizadas no ano, o ano de 2006 foi o único ano após a oficialização que não teve o número mínimo de reuniões estabelecidas pelo Regimento Interno.

Tabela 7. Número de reuniões por ano.

Ano	Reuniões Ordinárias	Reuniões Extraordinárias	Total
1997	4	0	4
1998	5	0	5
1999	6	1	7
2000	6	3	9
2001	6	4	10
2002	6	4	10
2003	6	2	8
2004	6	2	8
2005	6	3	9
2006	5	0	5

Por ter sido o ano de mobilização, em 1997 as atividades foram iniciadas em agosto implicando em um número pequeno de reuniões observadas.

O ano 1999, mesmo no período de funcionamento do Conselho sem oficialização, apresentou número de reuniões superior ao mínimo.

As atas de reuniões referentes a reuniões do ano de 1998 não apresentaram diferenciação de reuniões ordinárias e extraordinárias, eram descritas ainda como reunião para implantação do Comitê Gestor.

As atas de reunião referentes ao ano de 1999 também não especificavam qual tipo de reunião se tratava se ordinária ou extraordinária, apenas apresentavam como título “Ata de reunião do Conselho Gestor da APA Petrópolis”.

Os anos que apresentaram maiores números de reuniões foram 2001 e 2002, totalizando 10 reuniões.

A atas de reunião do ano de 2001 também não especificavam quais reuniões eram ordinárias e quais eram extraordinárias. E neste ano o Conselho já era oficializado e possuía Regimento Interno.

O motivo da realização das reuniões extraordinárias de 2001, sendo este ano um dos que mais se reuniram não foi explicado em ata.

No ano de 2002 foram realizadas três reuniões extraordinárias onde uma destas, a reunião de 19 de Novembro de 2002, foi convocada para o Conselho Gestor deliberar em caráter de urgência sobre o zoneamento da APA Petrópolis que estava sendo realizado pela A & A & A Edições e Promoções Internacionais LTDA, com base no Termo de Ajustamento de Conduta número 111/2001-51 do Ministério Público Federal.

Seguindo, o ano de 2003 apresentou uma reunião ordinária a menos que o mínimo, porém foram realizadas duas reuniões extraordinárias. Através da análise das atas o motivo da falta de uma reunião ordinária não foi claramente explicado, nem o motivo da realização das reuniões extraordinárias.

Uma destas, porém podem ter sido realizada devido ao ofício circular do IBAMA de número 19/2003 com base no parecer da Procuradoria Geral do IBAMA, referente à mudança de caráter dos Conselhos das APAS, que passariam de consultivo para deliberativo, pois este assunto inicia a pauta de reunião.

O ano de 2005 apresentou o número de reuniões estabelecido pelo Regimento e ainda apresentou 3 reuniões extraordinárias.

E o ano de 2006 apresentou como visto o menor número de reuniões.

A Lei do SNUC não se refere em nenhum momento sobre o número de reuniões, este assunto está presente apenas no Regimento Interno do Conselho da APA Petrópolis. Este item talvez seja um dos pontos principais de um Conselho, pois após a sua formação é o primeiro passo para o funcionamento de um Conselho de Unidade de Conservação.

No caso específico da APA, houve uma regularidade muito alta na realização das reuniões ordinárias o que indica ter havido um forte comprometimento da gestão da APA, responsável pela convocação das reuniões, com o processo de funcionamento do Conselho. Tal fato ainda é reforçado pelo expressivo número de reuniões extraordinárias realizadas.

Contudo, a participação do maior número de representantes nas reuniões – analisada logo em seguida - é condição *sine qua non* para que esse espaço possa efetivamente representar a pluralidade de idéias e reproduzir na gestão da APA os interesses da coletividade.

3.3.2 Número de participantes por reunião

As reuniões, como está previsto no SNUC, devem ser públicas e todo cidadão bem como quaisquer instituições têm o direito de assistir, não tendo contudo o direito de voto.

Das 75 reuniões realizadas no período de 1997 a 2006 a participação nestas reuniões não se restringiu aos dos representantes das instituições integrantes do Conselho, muitas outras pessoas freqüentaram estas reuniões, que também será mostrado no item 3.3.5

referente a instituições não integrantes ao Conselho que freqüentaram as reuniões, aqui estamos mostrando apenas o número total de participantes. A figura 4 mostra a variação desta freqüência em cada ano.

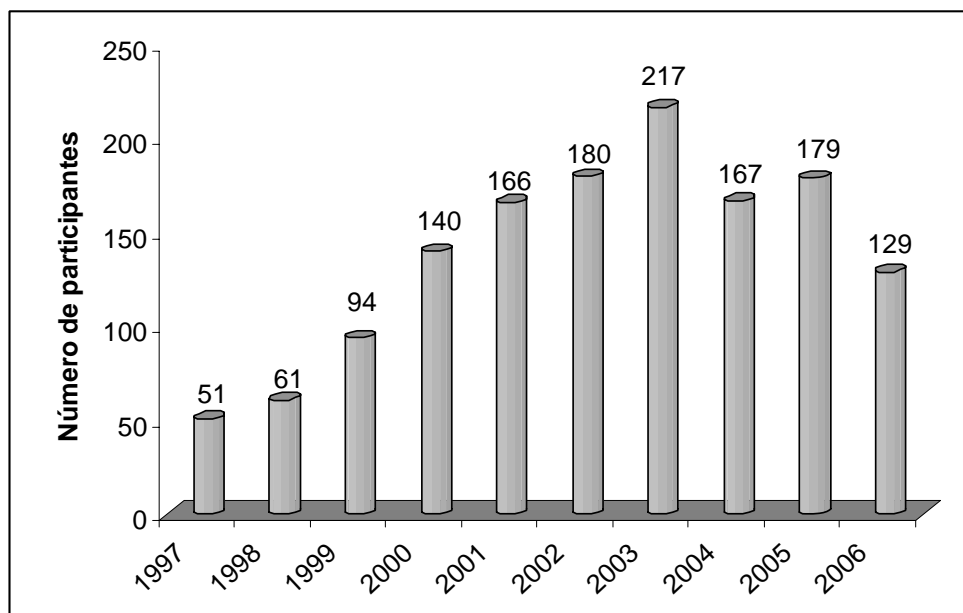


Figura 4. Número total de participantes nas reuniões do Conselho da APA Petrópolis por ano.

O número de participantes que freqüentaram as reuniões do Conselho da APA Petrópolis aumentou desde a primeira reunião registrada em ata, realizada em 1997, ano movimento de criação, até 2003, quando atingiu seu ponto mais alto, sendo que neste ano apresentou um número de pessoas quatro vezes maior do que o primeiro ano.

O número de reuniões como mostrado no tópico anterior variou de 5 a 10 reuniões por ano, durante o período estudado, então para melhor visualização da circulação de pessoas ao longo do ano nas reuniões do Conselho, a figura 5 mostra a média de participantes por ano.

A média do número de participantes teve um crescimento até 2001 (22,90%), seguindo a tendência do número total de participantes por ano, a partir daí o decréscimo seguinte mostra a falta de distribuição nas reuniões, ou seja, o ano de 2002 apresentou um número alto de pessoas, porém concentrado em algumas reuniões.

A maior média de participantes por ano foi encontrado no ano de 2003, coincidindo com o resultado do número total de participantes, o que mostra que tiveram muitos participantes em todas as reuniões em todo o ano e não apenas em algumas reuniões.

O Conselho da APA Petrópolis apresentou número alto de participantes nas reuniões, porém este número estava concentrado em algumas reuniões do ano. Este número aumentou do ano de 2000 ao ano de 2003, diminuindo até o ano de 2006, com crescimento em 2004, porém sem atingir os valores do ano de 2003.

O aumento do número de participantes nas reuniões apresentado no período de 2001 a 2003, pode ter sido influenciado pelo fato de mudança de caráter do Conselho de consultivo para deliberativo, o que pode levar a um aumento da motivação pela participação do Conselho.

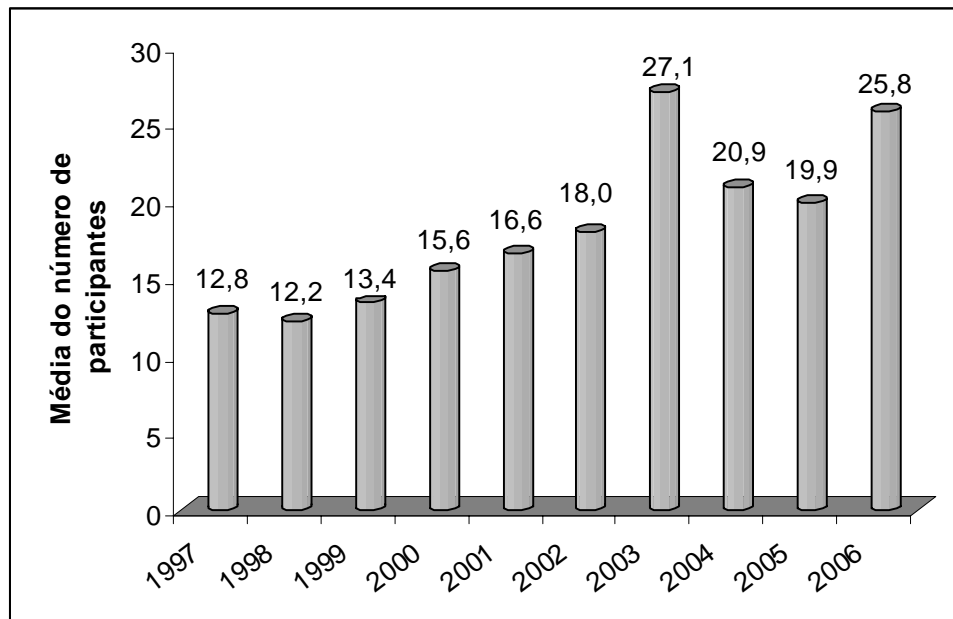


Figura 5. Média do número de participantes nas reuniões do Conselho da APA Petrópolis por ano.

3.3.3 Frequência

A análise da frequência foi realizada no período de 2000 a 2006, ou seja, a partir da primeira composição oficial, e foi analisado a partir da presença das instituições pertencentes ao Conselho nas reuniões.

A análise foi realizada assim devido à identificação de 100% dos conselheiros e seus respectivos suplentes terem sido prejudicadas pela não identificação de lista oficial e nominal de todos os conselheiros e seus respectivos suplentes em todas as composições e também por uma deficiência das listas de presença, de forma que em alguns casos só era possível a identificação das instituições e não do conselheiro.

A votação para as decisões no âmbito do Conselho da APA Petrópolis, segundo o seu Regimento Interno segue o critério de maioria simples.

Frequência Geral

A frequência média apresentada pelo Conselho foi de 48,7%. A maior frequência geral foi conseguida pelo ano de 2001, com 56,8% e a menor foi apresentada pelo ano de 2005 com 42%. Apenas os anos de 2000, 2001 e 2002 ultrapassaram o valor de 50% de presença das instituições nas reuniões. (Figura 6).

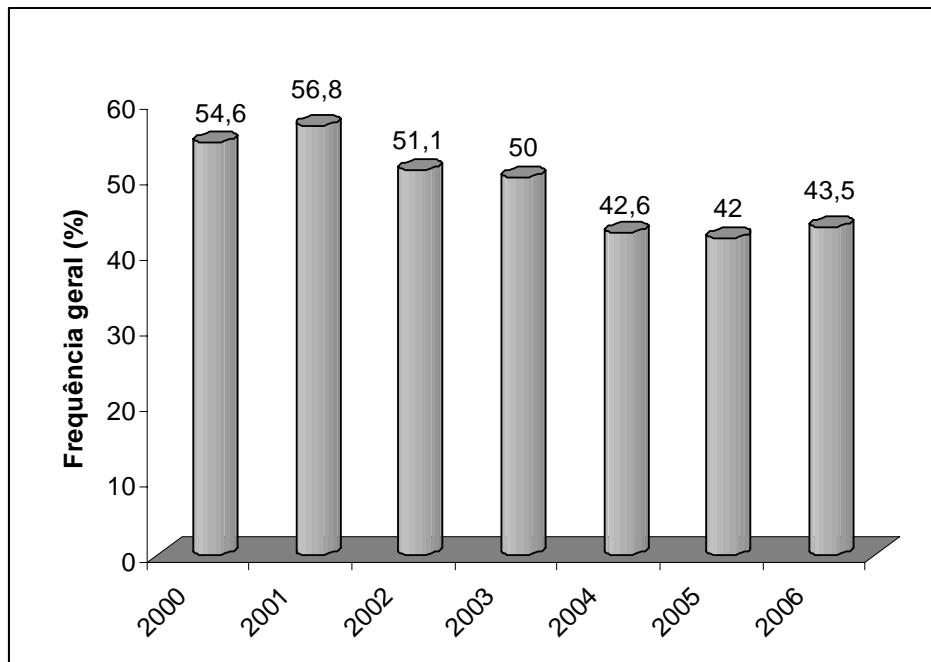


Figura 6. Frequência geral por ano.

Quando analisado em relação ao número de reuniões com quorum por ano, desde a sua criação o Conselho não obteve em nenhum dos anos o referente à metade de reuniões com quorum.

O ano do movimento de criação, 1997, teve uma média de 11 pessoas por reunião, como não foi possível identificar a composição antes da oficialização do Conselho, foi considerado apenas o número simples de pessoas por reuniões.

Um outro problema da análise da frequência foi o fato das instituições votadas para representar as Câmaras Técnicas muitas vezes demoravam a ser oficializadas pelo órgão executor, estas instituições já passavam a participar das atividades e o momento certo em que isto ocorria não pode ser verificado por não ter sido registrado, isto foi confirmado através das entrevistas e através da lista de presença das reuniões de 2006 em uma das últimas possuía o nome da instituição que eles consideravam e não a que estavam na portaria.

Segundo Sra Yara Valverde que esteve a frente deste processo, algumas instituições estavam muito ligadas às causas do Conselho, tanto que apesar das instituições possuírem um representante e dois suplentes, o que ocorreria era as reuniões apresentavam mais de três pessoas de uma única instituição, enquanto outras instituições muitas vezes não freqüentavam, com isto em alguns momentos haviam poucas instituições, mas muito ligadas nas atividades do Conselho.

A frequência torna-se um assunto delicado, pois reflete a participação dos envolvidos na gestão. Portanto, como falar em participação se as instituições não estiverem presentes nas reuniões. E como considerar esta participação? Seria a primeira questão, outra seria qual o nível de tolerância seria aceitável? E ainda teria a frequência pesos diferentes quando o Conselho tivesse caráter diferente. Seria mais importante a frequência quando se tratar de Conselho Deliberativo ou se deve considerar ambos com o mesmo merecimento de peso?

Porém se considerar por outro ângulo é importante se mencionar quais seriam as atribuições de um Conselho de Unidade de Conservação, se o importante for participar, tornar o processo democrático, inserir a sociedade no âmbito da gestão será que a presença de 100%

das instituições representantes do Conselho, por obrigação, não seria assim uma situação tão importante.

A Sra Yara Valverde considera que o importante é ter participando do Conselho pessoas dispostas a ajudar.

A outra questão que merece reflexão é específica por instituição, que segundo também seu Regimento Interno, em caso de três faltas consecutivas, a instituição faltante pode ser substituída. Considerando ainda que a representação se vale de um titular e dois suplentes um titular poderia ir apenas a duas reuniões em um ano, admitindo que seriam realizadas um mínimo de seis reuniões ordinárias.

Outra questão merece atenção em relação à frequência, que foi citada em uma oficina de gestão participativa realizada pela Fundação Instituto Estadual de Florestas (IEF), foi uma questão levantada com referências às Unidades estaduais e será considerado aqui também o âmbito das Unidades Federais, o estado do Rio de Janeiro possui 46 Unidades incluindo as federais e estaduais, se todas tivessem Conselho e considerando apenas seis reuniões mínimas ao ano, as instituições IBAMA e /ou IEF, por exemplo, estas instituições precisariam de um funcionário que estivesse 279 dias em reuniões de Conselho, o equivalente a mais de 9 meses do ano, considerando ainda que o número de reuniões em um mês seria superior a 30, por serem 46 Unidades, seria preciso mais de um funcionário ou representante das instituições (isto devido ao estabelecido pelo SNUC, onde a composição deve conter as três esferas administrativas).

Comparação frequência entre Órgãos Públicos e Sociedade Civil

Analisando a frequência quando comparando a mesma pelas diferenças entre órgãos Públicos e Sociedade Civil, foi encontrada uma superioridade das instituições representantes da Sociedade Civil, que apresentou frequência superior em seis anos do período de estudo.

O fato do resultado mostrar esta diferença, porém esta não seja talvez a questão mais importante e sim o fato da frequência dos Órgãos Públicos não terem atingido em nenhum ano do período de estudo nem 50%.

Uma questão levantada por Sathler (2005), em relação às diferenças de condições para a participação das instituições Públicas e as da Sociedade Civil. As instituições representantes dos Órgãos Públicos de certa forma têm facilidade em relação à da Sociedade Civil, pois, as instituições Públicas liberam os conselheiros no seu horário de serviço e ainda contribui com transporte em contrapartida as instituições Civis possuem pessoas que exercem outra atividade, fazendo com que algumas pessoas precisem deixar o trabalho pra assistir as reuniões.

Entretanto como visto a situação de vantagem das instituições públicas não exerceram um foram de incentivo a sua participação, que sempre se apresentou inferior à frequência da Sociedade Civil, que mesmo em certa desvantagem exerceu efetivamente seu direito à participação.

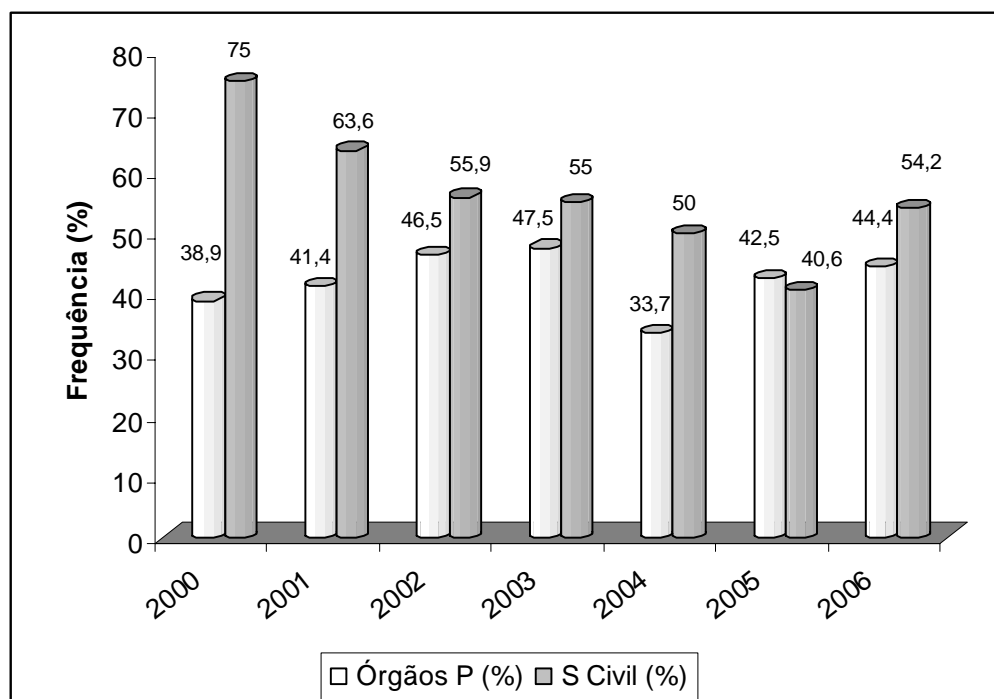


Figura 7. Frequência Órgãos Públicos vs Sociedade Civil

Quorum

Tratando das reuniões em relação a quorum de todo o período analisado apenas dois anos esta frequência atingiu 50% de reuniões com quorum, em 2002 com 50% de reuniões com quorum e o ano de 2001 com 60%.

Tabela 8. Quorum nas reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho.

	Com quorum	sem quorum	%
2000	4	6	44,4
2001	6	4	60
2002	4	6	50
2003	3	5	37,5
2004	0	8	0
2005	2	7	25
2006	2	3	40

O ano de 2004 foi o que apresentou o pior resultado em termos de frequência de todos os anos, pois nenhuma das reuniões realizadas apresentou quorum.

A lista presença de 2006 apresentou várias assinaturas sem referência de instituição, o pode significar que não serem representantes de nenhuma instituição ou simplesmente não ter identificado a sua instituição.

Considerando o disposto no Regimento Interno, não há nenhuma implicação em relação à falta de quorum, mas as “decisões” são tomadas com o critério de maioria simples.

A partir daí parte das propostas e assuntos no âmbito do Conselho talvez não deveriam ter sido aprovadas, esperando um maior número de instituições presentes para então depois votar a as questões, devido à falta de quorum nas reuniões, conforme a frequência apresentada, pois nenhum ano obteve mais que 50% das reuniões com quorum.

3.3.4 Frequência por Instituições

A análise da frequência em termos de instituição será apresentada primeiramente para as representantes dos Órgãos Públicos e em seguida para as instituições da Sociedade Civil. Depois de apresentado a variação do número de instituições, veremos o comportamento destas instituições em relação à frequência.

- Órgãos Públicos

As instituições dos Órgãos Públicos com maior percentual de frequência foram: Área de Proteção Ambiental Petrópolis, a Fundação Instituto Estadual de Florestas, a Prefeitura Municipal de Petrópolis e o Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC), as três instituições apresentaram 100% de frequência em pelo menos um dos anos e a APA em todos os anos (tabela 9).

Tabela 9. Instituições Públicas com maiores índices de frequência.

Ano	Instituição	Participação (%)
2000	APA Petrópolis	100
2001	APA Petrópolis	100
2002	APA Petrópolis /IEF	100
2003	APA Petrópolis	100
2004	APA Petrópolis	100
2005	APA Petrópolis	100
2006	APA Petrópolis / PM Petrópolis / INEPAC	100

As instituições com menores índices de frequência são mostrados na tabela 10. A Prefeitura Municipal de Magé esteve com menor frequência por 4 anos assim como a Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, a Prefeitura Municipal de Guapimirim em dois anos e o Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (INEPAC) teve a menor frequência no ano de 2004.

A frequência talvez seja um dos parâmetros mais variáveis desta análise, por exemplo, o Instituto Estadual do Patrimônio Cultural - INEPAC, esta instituição esteve como uma das menores frequências em 2004 apresentando 0% de frequência e no ano de 2006 apresentou uma das maiores frequências das instituições Públicas com 100%.

Percebe-se ainda que as menores frequências na sua maioria não atingiram nem 20 % de frequência.

Tabela 10. Instituições Públicas com menor percentual de frequência.

Ano	Instituição	%
2000	PM DUQUE DE CAXIAS /PM GUAPIMIRIM	11,1
2001	PM DUQUE DE CAXIAS	10
2002	PM MAGÉ	20
2003	FEEMA/ PM GUAPIMIRIM /PM MAGÉ	12,5
2004	INEPAC /PM DUQUE DE CAXIAS /PM MAGÉ	0
2005	PM DUQUE DE CAXIAS	12,5
2006	IEF /PM MAGÉ	0

- Instituições civis

As frequências variaram de 0% a 100%. As Instituições Civis com maiores percentuais de frequência por ano estão sendo mostradas na Tabela 11. Os anos de 2000, 2001 e 2005, as instituições com os maiores índices de frequência não atingiram 90 %, nos demais anos as frequências atingiram o valor máximo.

Tabela 11. Instituições Civis com maiores frequências.

Ano	Instituição	%
2000	SEOP	88,9
	AMACH	88,9
2001	ECOTEMA	90
	MAPA	100
2002	ASSOMAR	100
	UNIFAMPE	100
2003	UNIFAMPE	100
2004	ASSOMAR	100
2005	MOVE	88,9
	SBBR	100
	MOVE	100
2006	APOP	100
	CAAL	100
	IDES	100
	DEFENSORES DA TERRA	100

As Instituições Associação de Moradores e Amigos do Rócio (ASSOMAR), a União Federativa das Associações de Moradores de Petrópolis (UNIFAMPE) e o Movimento Verde Estudantil (MOVE) tiveram maiores índices de frequência em dois anos, sendo que a ASSOMAR e a UNIFAMPE tiveram 100% de presença nos dois anos.

As instituições com menores frequências estão apresentadas na tabela 12, sendo que a Associação Nascente Pequena por quatro anos apresentou frequência zero, seguida pelo SENAC, Instituto Terra Nova e MAPA em dois anos.

Tabela 12. Instituições Civis com menores frequências.

Ano	Instituição	%
2000	ADASA /SIND RURAL	0
2001	A NASC PEQUENA	10
2002	ECOTEMA / SEOP	0
2003	A NASC PEQUENA	0
2004	OIA /SENAC	25
2005	MAPA /SENAC	0
2006	SENAC/ PUC/ P. ARARAS	0

A lista de presença do ano de 2006 apresentou várias assinaturas sem especificação a qual instituição a pessoa representava.

Outra observação importante é a de que em todos os anos três prefeituras das quatro que compõem a APA Petrópolis estiveram entre as instituições de menores frequências, sendo a Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, a Prefeitura Municipal de Guapimirim, Prefeitura Municipal de Magé.

Novamente citando a referência de Mussi (2006), as Instituições dos Órgãos Públicos têm certa vantagem em relação às da Sociedade Civil, pois estas recebem das instituições maior apoio para participarem as reuniões, em relação ao dia de trabalho e também facilidade em relação ao transporte e no entanto as instituições dos Órgãos Públicos, apresentam muitas vezes uma baixa frequência.

3.3.5 Outras Instituições que participaram das Reuniões do Conselho

Nos nove anos de funcionamento do Conselho da APA Petrópolis muitas foram as instituições que estiveram presentes nas reuniões, também muitas instituições não integrantes do Conselho, que estiveram presentes no intuito de conhecer o processo desta gestão.

Um número considerável destas instituições esteve presente em todos os anos nas reuniões do Conselho.

O ano de 2003 foi o ano que apresentou mais instituições visitando o Conselho com 42 instituições e 2001 foi o ano que apresentou o menor número com 12 instituições (figura 8).

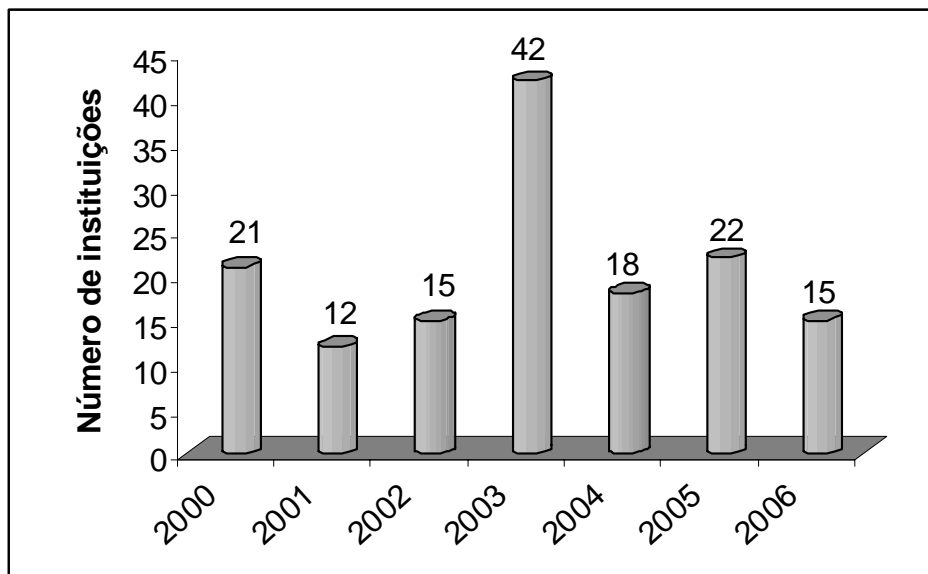


Figura 8. Participação em reuniões de instituições não pertencentes ao Conselho da APA Petrópolis

Destas instituições não representantes do Conselho algumas destas instituições se tornaram freqüentes nas reuniões do Conselho da APA Petrópolis.

A freqüência destas instituições pode ser verificada na tabela 13, indicando quais destas instituições estiveram mais presentes.

A instituição mais freqüente foi o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transporte (DNIT) em 2006 que esteve presente em quase 90% das reuniões deste ano, seguida pelo Parque Nacional da Serra dos Órgãos

Estes resultados mostram que o Conselho por ter sido o primeiro instituído no Brasil, pode estar servindo de inspiração para outras áreas, despertando assim a participação dos envolvidos diretamente com a Unidade tanto de instituições fora desta abrangência, alguns exemplos podem ser citados como a presença de prefeituras de outros municípios (Barra Mansa) e prefeituras até mesmo de outros estados como Minas Gerais estiveram presentes nas reuniões da APA Petrópolis.

Tabela 13. Instituições não pertencentes ao Conselho que mais freqüentaram as reuniões

Ano	Instituição	%
2000	M Cidadania ÁGUAS	55,6
2001	CREA & MMA	40
2002	LNCC	30
2003	LIONS CC & CORREIOS	37,5
2004	PARNASO	75
2005	INST TERRA NOVA	60
2006	DNIT	88,9

3.4 ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO COM BASE EM CRITÉRIOS DE GRAHAM *et al.* (2003)

3.4.1 Legitimidade e voz:

- **Participação: Direito de voz a todos os implicados nas tomadas de decisões.**

A partir da análise do material do Conselho, foi possível verificar a participação de grande parte dos presentes através de realização de propostas. Através de análise de propostas feitas por outras instituições ou propostas feitas pela responsável pela gestão da Unidade.

As entrevistas também ajudaram a entender o processo e os entrevistados confirmaram o direito de voz a todos os integrantes do Conselho.

Confirmando assim o direito de voz a todos os implicados.

- **Participação das associações na gestão da UC**

A participação das associações nas reuniões do Conselho da APA Petrópolis é permitida desde que estas estejam organizadas.

- **Atuação por associações e/ ou indivíduos; existência de um contexto de livre-associação.**

O contexto da livre associação também foi identificado. Primeiramente através das atas de reuniões e posteriormente as entrevistas mostraram ao mesmo resultado

Através desse contexto, foi o que permitiu um número grande de instituições civis no Conselho, participando quem tiver interesse em um determinado assunto, sendo estas instituições distribuídas nas quatro Câmaras Técnicas e a partir da efetiva participação nas atividades elas indicam as instituições que as representarão nas reuniões do Conselho.

Pessoas sem vínculo com nenhuma associação têm o direito de assistir as reuniões, pois as mesmas são públicas. Porém para fazerem parte e terem assento no Conselho necessário é uma se filiar a alguma instituição de sua área ou interesse, instituição ambientalista ou uma associação de moradores.

A Lei se refere na maioria das vezes em instituições para a representação do Conselho, não se referindo em nenhum momento em pessoas.

Cozzolino & Irving (2006) utilizando os critérios de Graham *et al.* (2003) para análise de uma APA concluiu que o processo de pesquisa utilizando este referencial teórico permitiu a identificação e análise dos diversos aspectos da gestão da UC por ele estudada, a efetividade das ações adotadas e questões relativas à comunicação entre os atores envolvidos, também foi possível identificar os grupos mais significativos da Unidade e os conflitos vivenciados por eles.

4 CONCLUSÕES

- O Conselho apresentou mudança de composição em número e instituições;
- Houve manifestação de instituições de permanecer e outras em participar do Conselho, mostrando o critério de livre – associação;
- Algumas Instituições se retiraram do Conselho em sinal de protesto à mudança de caráter do Conselho;
- Instituições que foram retiradas do Conselho devido à falta de frequência;
- A análise permitiu verificar que o Conselho da APA Petrópolis atendeu a todos os critérios estabelecidos pelo SNUC, mesmo que parcialmente em alguns itens
- A frequência geral foi baixa;
- Em relação à representatividade o Conselho atualmente apresenta-se com boa representação em instituições e pelos municípios de influência da área da APA;
- Atendeu ao critério estabelecido por Graham *et al.* utilizado.

CAPÍTULO III

CONSTRUINDO A GESTÃO A PARTIR DAS AÇÕES PROPOSTAS PELO CONSELHO

RESUMO

ANDRADE, Julia Turques de. **Capítulo III - Construindo a Gestão a partir das ações propostas pelo Conselho.** 2007. 14p. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais). Instituto de Florestas, Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

As competências de um Conselho de Unidade de Conservação são dadas pelo Decreto 4.340/02 em seu artigo 20. Entre estas estão: Elaborar o seu Regimento Interno; acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de manejo da Unidade; buscar a integração da Unidade; Avaliar o orçamento da Unidade e o relatório anual financeiro; manifestar-se sobre atividade potencialmente causadora de impacto a Unidade, propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da Unidade (BRASIL, 2002). Estas competências foram oficializadas de modo a garantir a participação da Sociedade na gestão da Unidade e em benefício da mesma. O objetivo deste capítulo foi de analisar como se dá a construção da gestão da APA Petrópolis a partir de propostas e atividades realizadas pelo seu Conselho. Para tal foi realizada a análise de todo material do Conselho, principalmente as atas de reunião, os relatórios de atividades e os planos de ação. Deste material foram identificadas todas as propostas feitas no âmbito do Conselho, as ações e projetos realizados e as atividades planejadas. A partir daí foram identificadas todas as propostas feitas no âmbito do Conselho que se tornaram ações em favor da Unidade. Foram identificadas também a partir dos relatórios anuais as atividades planejadas pelo Conselho em alguns anos e projetos importantes conquistados por este. Esta análise identificou também a forma de comunicação e prestação de contas a população das atividades do Conselho. A partir deste resultado é possível afirmar que há um grande interesse por parte da sociedade em colaborar com a Unidade, através do número representativo de propostas identificadas no âmbito do Conselho e de atividades realizadas em função das planejadas.

Palavras- chaves: Propostas, Ações, APA Petrópolis

ABSTRACT

ANDRADE, Julia Turques de. **Capítulo III - Construindo a Gestão a partir das ações propostas pelo Conselho.** 2007. 11p. (Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais). Instituto de Florestas, Departamento de Ciências Ambientais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007.

The competences of a Conservation Unit Council are given by the law 4.340/2002 in its article 20. Among these we outlined: to elaborate its internal regiment; to accompany the elaboration, implementation and revision of the Unit Management Plan; to look for the Unit integration; to evaluate the Unit budget and the financial annual report; to manifest about potentially important activity at the Unit, to propose guidelines and actions to compatibility, to integrate and to optimize the relation with the population around or from the interior of the Unit (BRAZIL, 2002). These competences were made official so as to guarantee the society participation in the Unit management and in its benefit. The objective of this chapter was to analyze how happens the construction of Petrópolis EPA Management starting from proposed activities accomplished by its Council. For such was realized the analysis of all council material, mainly the meetings minutes, the activities reports and the action plans. In this material were identified all the proposal done in the Council ambit, the actions and projects accomplished and the planned activities. Since then we identified all the proposal done in Council ambit that becomes actions favorable of the Unit. These were also identified from annual reports the planned activities by the Council in some years and important projects conquered by it. This analysis also identified the communication way and the report to the population about the council activities. From this result is possible to affirm there is a great interest by the society part in collaborating with the Unit, through the great number of proposed identified in the council ambit and through one considerable number of activities accomplished in function of those planned.

Key words: Proposals, Actions, EPA Petrópolis

1 INTRODUÇÃO

As competências de um Conselho de Unidade de Conservação dadas pelo Decreto 4.340/02 são: elaborar o seu Regimento Interno; acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de manejo da Unidade; buscar a integração da Unidade com as demais e com as áreas protegidas esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais ligados à Unidade; avaliar o orçamento da Unidade e o relatório anual financeiro elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade; opinar no caso de Conselho Consultivo, ou ratificar, no caso de Conselho Deliberativo, a contratação e os dispositivos do termo de parceria com OSCIP, em caso de gestão compartilhada; acompanhar gestão por OSCIP e recomendar a rescisão do termo de parceria; manifestar-se sobre atividade potencialmente causadora de impacto à Unidade, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da Unidade, conforme o caso (BRASIL, 2002).

A gestão participativa se efetiva na prática a partir do conjunto de ações geradas a partir de propostas apresentadas e discutidas no âmbito do seu Conselho de Gestão, pois este é o momento em que a população tem garantido o seu direito de participação através do Poder Público e da Sociedade Civil e pode discutir os problemas buscando as melhores alternativas em prol da Unidade e da sua área de influência.

Loureiro *et al.* (2005) explica que é necessário diferenciar gestão participativa de gestão onde se participa, completando que o termo participativo é utilizado muitas vezes de forma inadequada, pois participar significa que há uma mobilização de todos os implicados e se reunindo com objetivos de manifestar seus interesses e negociar.

Mussi (2007) concluiu que os Conselhos Gestores de forma geral favorecem a ampliação do espaço público reunindo uma diversidade de atores e interesses e cria uma nova relação governo /sociedade. E ainda que “Considerando o conselho de gestão de UC como uma instituição social e um espaço público importante de equalização de oportunidades, a consolidação da gestão participativa deve ser feita com o intuito de torná-lo uma instância democrática, apropriada e legitimada”

O objetivo deste capítulo foi de analisar a relação entre o número de ações propostas no âmbito do Conselho da APA Petrópolis e sua efetiva implementação e /ou incorporação em sua gestão.

2 METODOLOGIA

Para a realização deste capítulo foi analisado todo material do Conselho, principalmente as atas de reuniões, assim como relatórios de atividades, relatórios de projetos.

O período desta análise corresponde do ano de 1998 a 2006, pois o ano de 1997 foi o ano de criação do Conselho, ainda sem muitas atividades relacionadas à APA e sim ligadas à estruturação do mesmo.

A análise do material foi realizada para constatar como ocorre a construção das propostas no âmbito do Conselho, como é feito o encaminhamento destas propostas aos responsáveis pela gestão, como funcionam os compromissos assumidos pelos representantes das instituições do Conselho, quantas ações e propostas são feitas por ano, como são realizadas as propostas, quantas ações foram concretizadas e qual o nível de envolvimento das instituições nas ações de gestão da APA.

Também foram realizadas entrevistas com membros do Conselho, de caráter semi-estruturado, realizadas no período de junho e julho de 2007, para um melhor entendimento das atividades do Conselho.

Através de entrevistas é possível compreender “a importância da linguagem e das histórias na vida de uma pessoa como meios para seu conhecimento e sua compreensão” (SEIDMAN, 1991).

Primeiramente foram identificadas todas as propostas e ações realizadas nas reuniões, separadas por ano, através das atas de todas as reuniões realizadas, o material analisado foi referente ao período compreendido entre 1998 a 2006, incluindo as reuniões anteriores à oficialização do Conselho, apenas o ano de 1997 não foi considerado, pois este ano foi o de mobilização para a implantação do Conselho.

Posteriormente estas propostas e ações foram resumidas e quantificadas efetuando uma relação do número de propostas feitas durante as reuniões pelo número de ações realizadas a cada ano independentemente de em que momento uma proposta feita em um determinado ano seria efetivada.

Foi verificada ainda através da análise das atas como se dá a participação nas reuniões: a participação das diferentes instituições na realização das propostas e o envolvimento das mesmas na implementação destas ações, através de relatórios de atividades e da análise das entrevistas, de como era dividida a responsabilidade em relação às atividades propostas.

Em relação às atividades executadas em função das atividades planejadas pelo Conselho, foram identificadas através da análise dos planos de atividades e dos relatórios de atividades organizadas pela secretaria executiva.

Foram identificados ainda projetos realizados pelo Conselho da APA Petrópolis e a forma como se dava à comunicação e prestação de contas à população.

O roteiro destas entrevistas apresenta 51 itens, elaborados para melhor entender a dinâmica da participação das instituições no Conselho da Unidade.

As entrevistas foram analisadas através de análise direta das informações contidas nas mesmas. Buscando coletar o máximo de detalhes descritos pelos entrevistados que pudessem ajudar a entender todo o processo das propostas e dos projetos realizados com o auxílio do Conselho da APA Petrópolis.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. NÚMERO DE AÇÕES REALIZADAS EM FUNÇÃO DO NÚMERO DE PROPOSTAS NO ÂMBITO DO CONSELHO DA APA PETRÓPOLIS

Foram consideradas aqui todas as propostas e sugestões identificadas nas reuniões do Conselho da APA Petrópolis, sugestões que partiram dos membros do Conselho e estavam ligadas diretamente a atividades como: implementação de projetos, envios de ofícios a prefeituras com intuito de conseguir apoio ou incentivo de instituições, pedidos a órgãos públicos, enfim todas as propostas que poderiam resultar em benefício da Unidade.

Durante todo o período de estudo (1998 a 2006) as propostas identificadas, como seria o mais provável de ocorrer, foram superiores ao número de ações implementadas que passaram pelas reuniões (Tabela 1).

Tabela 1. Propostas e ações realizadas pelo Conselho da APA Petrópolis

Ano	Número propostas Conselho	Ações implementadas decorrentes de propostas	%
1998	19	12	63,2
1999	37	8	21,6
2000	40	8	20,0
2001	44	16	36,4
2002	49	30	61,2
2003	24	18	75,0
2004	31	15	48,4
2005	50	21	42,0
2006	29	16	55,2
TOTAL	323	144	44,6

Dos 9 anos do período de estudo, o ano de 2005 foi o que apresentou o maior número de propostas realizadas no âmbito do Conselho (50), enquanto o ano de 1998 foi o que apresentou o menor número de propostas (21).

Em relação à realizações de ações por ano pelo Conselho o maior número de ações foi 30 em 2002, seguido pelo ano de 2005 com 21 ações.

Quando estes dados são analisados de modo percentual das ações realizadas em relação às propostas feitas pelo Conselho, o ano de 2003 apresentou a maior porcentagem com 75% de ações em função das propostas.

E a menor porcentagem de ações implementadas foi apresentada pelo ano de 2000, com 20% seguida do ano de 1999, com 21,6%.

O ano de 1999 apresentou o menor número de ações e também menor porcentagem em relação às propostas, porém não é um dos menores em termos de propostas.

Desta forma o ano de 2002 foi o maior em número médio de ações e o segundo maior em número de propostas.

O ano de 2003 além de ter sido o ano com maior % de atividades realizadas, também foi o ano que apresentou maior número de participantes por reunião, maior média de participantes por reunião e maior número de instituições não pertencentes ao Conselho que participaram das reuniões (como mostrado no capítulo II).

O fato de 1999 e 2000 terem sido os anos com menores percentuais de atividades realizadas pode ter sido devido à em 1999 o Conselho ainda permanecia sem oficialização e 2000 ter começado as atividades com o Conselho oficializado, desta forma o funcionamento do Conselho durante dois anos nestas condições pode ter levado os envolvidos a uma redução da motivação em relação às atividades do Conselho.

Estes resultados mostram o auge da Gestão participativa em 2003, pois este ano apresentou o segundo maior ano em número de reuniões, apresentou o ano com maior quorum nas reuniões, o maior número de participantes em reuniões (capítulo II) e maior porcentagem de ações implementadas em função do número de propostas feitas no âmbito do conselho.

As ações e propostas analisadas neste item foram apenas quantificadas em cada ano do período, não buscando entender se haveria ou não uma relação entre uma proposta de um determinado ano com o ano de sua implementação.

Desta forma foram consideradas também todas as propostas em prol da Unidade desde as simples até mesmo projetos maiores, sendo assim esta diferença de “qualidade” das propostas pode também influenciar para a baixa realização.

Porque apenas foi possível quantificar as ações e propostas, devido ao número de reuniões e devido a quando analisado o material era difícil verificar uma proposta feita em um determinado ano quando ela foi efetivada e ainda ações identificadas não apresentavam sempre a identificação de como e quando surgiu a proposta para a mesma.

O maior número de propostas do que de ações implementadas seria a condição mais provável de se verificar, pois a obtenção de 100% de realizações de propostas seria dificultada até mesmo por diferenças de opiniões entre conselheiros.

O fato das reuniões do Conselho apresentar muitas propostas, mostra uma vontade de participação e uma contribuição por parte dos integrantes do Conselho, querendo contribuir com idéias para o melhor funcionamento da APA Petrópolis.

No entanto a porcentagem de ações realizadas foi considerada baixa, pois a média ficou em 44,6% de realização, em apenas quatro anos esteve acima de 50% e nos demais abaixo de 40%.

As ações advindas de propostas podem ser em função de dificuldades naturais encontradas para algumas das atividades, isto pelos resultados mostrarem superior em propostas em relação às ações, e quando a comparação é feita em função das atividades planejadas, indicando também que nem todas as propostas feitas no âmbito do Conselho, por algum motivo não chegam ao nível de planejamento.

3.2 PROJETOS REALIZADOS NO ÂMBITO DO CONSELHO

Dentro as atividades realizadas pelo Conselho muitas destas eram projetos, propostos pelo Conselho ou por instituições e posteriormente aprovados pelo Conselho da APA Petrópolis. Como exemplo de alguns projetos realizados pelo Conselho o quadro 1 mostra a relação organizada pela APA do ano de 2002 e priorizados para 2003.

Dentre os projetos mostrados no quadro 1 o projeto “Nossos Rios não são Lixeiras”, o “Programa Ecoeducacional – Implantação de Trilhas Interpretativas no CIMA”, o projeto de “Prevenção e Combate a Incêndios Florestais na APA Petrópolis” e o “Projeto Árvore Nativa /Mutirão de Reflorestamento nas Comunidades”, foram os primeiros a serem iniciados e até outubro do mesmo haviam sido contemplados com parte dos recursos necessários para a sua implantação através de Termos de Ajuste de Conduta e /ou IBAMA.

Um exemplo de projeto realizado pelo Conselho que mostra as dificuldades de realizações das propostas foi a criação do Instituto APA, este foi concretizado somente em

2004. Esta criação ocorreu em Assembléia Geral de Fundação do Instituto, em 26 de Abril de 2004.

Quadro 1. Projetos aprovados pelo Conselho Gestor da APA Petrópolis e priorizados para o ano de 2003

1. Compra de móveis para a sede da APA.
2. Projeto de Monitoramento e Avaliação do Plano de Atividades da APA Petrópolis – 24.000,00 / 1 ano;
3. Conserto das viaturas da APA Petrópolis.
4. Projeto Nossos Rios não são Lixeiras – 19.515,00;
5. Programa Ecoeducacional – Implantação de Trilhas Interpretativas no CIMA – 20.000,00;
6. Projeto de Conservação “ex situ” e “in vitro” de espécies botânicas ameaçadas de extinção – 15.000,00;
7. Projeto de conservação “in situ” – Apoio a implantação da RPPN do CIMA – 5.000,00;
8. Prevenção e Combate a Incêndios Florestais na APA Petrópolis;
9. Projeto de Tratamento de Águas servidas por biosistemas para pequenas Comunidades – 8.600,00 / 50 famílias;
10. Projeto Árvore Nativa /Mutirão de Reflorestamento nas Comunidades – 50.000,00;
11. Projeto Circuito Itaipava – Teresópolis (Petrópolis / Teresópolis);
12. Prevenção e Combate a Incêndios Florestais na APA Petrópolis;
13. Projeto de Tratamento de Águas servidas por biosistemas para pequenas Comunidades – 8.600,00 / 50 famílias;
14. Projeto Árvore Nativa /Mutirão de Reflorestamento nas Comunidades – 50.000,00;
15. Projeto para criação de um Selo de Procedência e Referência dos produtos da APA Petrópolis: Agrícolas, Serviços Turísticos e de Hotelaria e Produtos Artesanais – 22.000,00;
16. Plano de Cooperação Técnico-Científica visando à implantação de modelo de gestão sustentável da APA – 117.800,00;
17. Projeto Circuito Itaipava – Teresópolis (Petrópolis /Teresópolis);
18. Projeto para Produzir Campanha de Educação Ambiental para Preservação dos Recursos Naturais da APA – 40.000,00;
19. Projeto de Divulgação do Zoneamento Ambiental através de CD-Rom – 18.000,00;
20. Projeto Piloto de Desenvolvimento Sustentado em uma Comunidade da APA Petrópolis – Comunidade do Vale do Jacó – Fase II – 15.000,00;

Fonte: APA Petrópolis, 2002.

O Instituto APA é uma Associação Civil localizada no município de Petrópolis com área de atuação dentro dos limites e entorno da APA Petrópolis, que foi instituída por prazo indeterminado, sem fins lucrativos e tendo por finalidades institucionais e objetivos sociais;

I- Defesa, preservação, conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável nos limites de 10 Km do entorno da APA Petrópolis;

II- Promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico dentro dos limites e no entorno da APA Petrópolis;

III- Experimentação não –lucrativa de novos modelos sócio-educativos e de sistemas de produção sustentável certificação;

IV- Estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos relativos às atividades da APA Petrópolis;

V- Promoção do voluntariado;

VI- Fortalecer institucionalmente a gestão da APA;

VIII- Auxiliar na busca de recursos financeiros, humanos e materiais para apoiar programas e projetos dirigidos a conservação ambiental e desenvolvimento sustentável da APA e seu eficiente gerenciamento;

VIII- Promover a articulação institucional necessária à efetivação das ações estabelecidas pelo Conselho gestor da APA;

IX- Prestar assessoria técnica e consultoria ao Conselho Gestor quando solicitado;

X- zelar pelo cumprimento do presente estatuto e cumprir o Regimento Interno do Conselho da APA Petrópolis.

As atividades e projetos realizados pelo Conselho podem apresentar dificuldades para a sua implementação, seja por dificuldades específicas do projeto ou por falta de financiamento, como será visto nos itens seguintes os projetos tem que seguir uma ordem de prioridade o que mostra que a verba disponível não atende a todos os projetos da Unidade.

3.3 ATIVIDADES PLANEJADAS E ATIVIDADES EXECUTADAS

As Atividades identificadas neste item são atividades que foram planejadas pelo Conselho da APA Petrópolis, não apenas propostas de atividades como as referentes ao item 3.1 deste capítulo.

Estas atividades foram identificadas a partir da análise dos planos de ação e dos relatórios anuais de atividades, documentos estes elaborados pela secretaria executiva da APA Petrópolis.

Os planos de ação mostravam as atividades prioritárias votadas pelo Conselho para o ano seguinte.

Dos sete anos de funcionamento oficial do Conselho foi possível ter acesso apenas aos relatórios dos anos de 2001, 2002, 2003, 2006. Os relatórios dos outros anos não estavam disponíveis na sede da APA Petrópolis.

De modo geral os relatórios apresentavam as principais atividades realizadas pelo Conselho, os dados de atividades realizadas no ano e número de documentos analisados e/ou emitidos pelo Conselho da APA.

O relatório do ano de 2000 foi citado no material do Conselho, porém não foi encontrado. O relatório de 2001 não apresentava os dados percentuais de atividades realizadas.

O relatório do ano de 2001 não apresentou o número de atividades propostas e nem o número de atividades realizadas. Este relatório descrevia algumas atividades como ofícios que foram enviados a Órgãos Públicos solicitando solução de alguns problemas, como por exemplo a falta de um destacamento do Batalhão Florestal na região, assunto este verificado em várias reuniões desde a criação do Conselho. Este relatório descrevia ainda outras necessidades reivindicadas pelo Conselho neste ano, o número de documentos emitidos e recebidos pelo Conselho e um resumo do número de reuniões e participantes nas reuniões durante este ano.

Os anos com atividades identificadas através dos relatórios estão apresentados no quadro 2.

Quadro 2. Atividades realizadas em função das planejadas pelo Conselho da APA Petrópolis

Ano	Atividades realizadas (%)
2002	79
2003	77
2006	72

Dos três anos identificados o ano de 2002 foi o maior em realizações. A diferença entre os anos foi muito pequena e os três tiveram mais de 70% das atividades planejadas para estes anos realizadas.

Das atividades realizadas em 2002 o maior percentual de atividades realizadas foram as relacionadas ao Desenvolvimento Sustentável (87%) e a menor porcentagem de atividades realizadas foram as relacionadas à Gestão Participativa (69%) as intermediárias são relacionadas à preservação Ambiental (65%), Recuperação Ambiental (77%) e Educação Ambiental (86%).

Segundo dados da APA Petrópolis para as atividades deste ano estavam envolvidas 50 ONGs e 21 instituições governamentais.

O ano de 2003 apresentou para as atividades de gestão participativa e zoneamento, 75% de realizações; em relação à Educação Ambiental 68%; Desenvolvimento Sustentável 73%; Recuperação Ambiental 83% de realização e as atividades de Preservação Ambiental 86%.

E em relação ao ano de 2006 o resultado das realizações foi: Gestão Participativa apresentou 69% de realizações em relação às atividades planejadas; Educação Ambiental 62%; Desenvolvimento Sustentável 50%; Recuperação Ambiental 88% e Preservação Ambiental 91% de realização.

O fato do ano de 2001 não apresentar os dados de atividades realizadas e ainda para alguns anos não terem sido encontrados relatórios de atividades, mesmo que isto tenha sido feito, pode ser devido à estruturação da Secretaria Executiva ter ocorrido apenas em 2003.

3.3 FUNCIONAMENTO (ORGANIZAÇÃO), DIVULGAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS À POPULAÇÃO

3.3.1 Organização

A organização para o funcionamento do Conselho da APA Petrópolis, contava desde de 2003 com uma Secretaria Executiva que era composta pela secretária, por um assessor de Imprensa e uma funcionária administrativa. Esta funcionava a partir de recursos de projeto desenvolvido pela Sociedade Brasileira de Bromélias.

A responsabilidade desta secretaria avaliação e o monitoramento do cumprimento das decisões e diretrizes advindas do Conselho da APA Petrópolis.

Das atividades realizadas pela secretaria Executiva apresentavam as seguintes linhas de atuação:

- Mobilização: de forma que a secretaria executiva era responsável pela comunicação de datas de reuniões do Conselho, das Câmaras Técnicas e referentes aos projetos, responsável ainda pela mobilização à participação se empenhando para aumentar a atuação dos envolvidos nas atividades;
- Planejamento e Organização: a secretaria executiva era responsável por toda a organização de projetos e atividades, através de comunicados entre instituições, recebendo e repassando projetos de instituições para análise do Conselho.
- Execução Acompanhamento e supervisão: Para auxiliar as atividades desde a execução a supervisão todos os pareceres, relatórios passavam pela secretaria executiva, que através destes elaborava também os relatórios mensais e anuais.
- A divulgação das atividades realizadas pelo Conselho era feita através da assessoria de imprensa

A Secretaria Executiva contava com os seguintes instrumentos para a realização de suas atividades: Banco de dados, que era atualizado periodicamente, uma assessoria de imprensa, responsável pela divulgação das atividades da Unidade.

3.3.2 Divulgação e Prestação de contas à população

Em relação à prestação de contas a população: foram identificados:

1. Cartas à população

As cartas apresentavam esclarecimentos a respeito das atividades realizadas pelo Conselho e sobre os projetos executados e em andamento;

2. Distribuição de releases sobre as atividades

A secretaria executiva através de sua assessoria de imprensa realizava a confecção e distribuição destes informativos;

3. Programa de Rádio

Este possui ainda um Programa de rádio em Petrópolis

4. Coluna de Jornal

A assessoria de imprensa era responsável pela redação de uma coluna semanal no jornal de grande circulação no município de Petrópolis – Tribuna de Petrópolis.

A forma como estava organizada a estrutura para funcionamento do Conselho parecia suficiente para seu bom funcionamento, pois a partir da Secretaria Executiva as atividades eram organizadas e monitoradas, o fato da existência de uma assessoria de imprensa é um fato que auxilia as atividades de divulgação e comunicação com a população da APA Petrópolis.

4 CONCLUSÕES

- As propostas realizadas no âmbito do Conselho foram muito superiores às ações implementadas, mesmo estas não estando relacionadas, mostrando primeiro uma grande motivação na participação pelos envolvidos e em segundo lugar uma dificuldade de implementação destas ações por algum motivo, seja ele financeiro ou operacional;
- Apesar da baixa realização de ações, muitas propostas foram feitas mostrando um interesse dos integrantes em participar e ainda as atividades em relação ao planejamento eram em sua maioria realizadas;
- Foi verificado que havia uma comunicação e prestação de contas das atividades do Conselho à população da área.

CONCLUSÕES GERAIS

- Considerando que o Conselho da APA Petrópolis foi o primeiro a ser instituído em sua categoria, não possuindo nenhuma referência para se basear e ter iniciado suas atividades anteriormente a obrigação da legislação, tornando-se a própria referência deve se considerar independentemente de qualquer resultado a importância destes fatos para a gestão participativa em Unidades de Conservação no Brasil;
- O Conselho contou desde o seu processo de mobilização para sua criação, passando pela sua oficialização e durante os 9 anos de atividades com a participação de instituições tanto públicas quanto representantes da Sociedade Civil, que muitas vezes estiveram mais presentes e participativas do que os Órgãos Públicos;
- A participação da população é garantida e mesma está fortemente mobilizada pelas questões que envolvem a Unidade
- Em relação à representatividade o Conselho apresentou e apresenta instituições dos quatro municípios da Unidade e de um outro município
- As ações são votadas e todos os projetos importantes que envolvem a Unidade passam pelas reuniões do Conselho
- O Conselho da APA Petrópolis por ter sido o primeiro a ser instituído, serviu de base para a criação e funcionamento de outros e também como aprendizagem para outras Unidades de Conservação, tanto que muitas foram às instituições interessadas em assistir as reuniões do Conselho da APA Petrópolis.
- Levando em conta todos os critérios durante o período estudado a gestão participativa da APA Petrópolis foi efetiva.
- A mudança de gestão por algum motivo direta ou indiretamente atrasou o início das atividades do Conselho do ano de 2007.

RECOMENDAÇÕES

- Para melhor entendimento e facilitar análise do material a sugestão para lista de presença seria: Iniciar com nome da Instituição já escrita, seguido do nome da Pessoa, seguido do espaço para a assinatura, fechando com contatos (telefone e e-mail). O modelo está no Anexo E.
- A gravação das reuniões seria de grande valia, pois desta forma detalhes não seriam perdidos.
- Como o processo de gestão participativa foi iniciado e desenvolvido com êxito durante o período estudado, o ideal seria que o mesmo tivesse continuidade, também devido a importância da Unidade em questão, uma vez que foi a primeira da categoria criada e a primeira também a iniciar o processo para uma gestão participativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conselho de Unidade de Conservação constitui importante instrumento de participação da sociedade.

Desta forma deve ser dada à sua instituição devida importância, pois mostra inicialmente um interesse de ambas as partes: Poder Público e Sociedade Civil em participar e compartilhar experiências em prol de um assunto comum. Porém para uma boa gestão é ainda necessário que este Conselho represente diferentes segmentos da Unidade de Conservação e que tais segmentos participem efetivamente e a partir desta participação resultar em projetos e outras ações para benefício da (UC). Diante destas considerações é preciso dizer ainda, que embora não seja tarefa fácil analisar e acompanhar a gestão participativa, primeiro devido às restrições específicas de cada Unidade e segundo pela riqueza de detalhes necessária para a obtenção de resultados, detalhes estes que precisam ser levados em conta para conseguir entender toda a dinâmica que envolve os Conselhos de UC. É preciso então considerar o processo de análise da Gestão Participativa é complexo, porém os primeiros passos já foram dados, muitos foram instituídos, muitos foram reformulados, metodologias já estão sendo utilizadas para a análise, é preciso agora evoluir nesta pesquisa adequando estas metodologias para as diferentes situações apresentadas pelo Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Julia T. de; SILVA, José de A. **Categorias de Florestas estabelecidas nos Códigos Florestais de 1934 e 1965.** Revista Floresta & Ambiente, Instituto de Florestas, UFRRJ. Rio de Janeiro. Vol 10 n° 2 , pág 78-86, Ago- Dez 2003.

ANDRADE, Julia T. de; VIANA, Davi P.C; MEDEIROS, Rodrigo. **Grau de Difusão da Gestão Participativa em Unidades de Conservação no Rio de Janeiro,** Anais V Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, Foz do Iguaçu, 2007.

BARTHOLO Jr, R.S., MOTTA, C.R., FERREIRA G.S., MEDEIROS C.M.B. **Democracia, Participação e Direito, O papel dos Conselhos nas políticas sociais brasileiras.** VIII Congresso Internacional Del CLADE, sobre la reforma Del Estado e la Administración Pública, Panamá, 28-31. oct. 2003.

BESUSAN, NURIT. **Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 176p.

BRASIL. Decreto nº 23.793 de 23 de Janeiro de 1934. **Aprova o Código Florestal.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, p.25538, 23 de Janeiro de 1934.

BRASIL. Lei 4771, de 15 de setembro de 1965. **Institui o novo Código Florestal Brasileiro.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, 15 de setembro de 1965.

BRASIL. Lei nº. 6.902 de 27 Abril de 1981. **Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências.**

BRASIL, Decreto 527 de 20 de maio de 1992. **Delimita a Área de Proteção Ambiental da região serrana de Petrópolis, no estado do Rio de Janeiro, criada pelo artigo 6 do decreto 87.561 de 13 de setembro de 1982 e dá outras providências.**

BRASIL, Decreto 87.561 de 13 de setembro de 1992. Dispõe sobre medidas de recuperação e proteção ambiental da Bacia hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, e dá outras providencias.

BRASIL. Lei nº. 9.985 de 2000. **Institui o Sistema nacional de unidades de conservação.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>>.

BRASIL, 2002. Decreto 4.340. **Regulamenta artigos da Lei 9.985 de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências.** 22 de agosto de 2002.

BRASIL. Decreto 6.100 de 26 de Abril de 2007. **Aprova a estrutura Regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Instituto Chico Mendes de Conservação da biodiversidade e dá outras providências,** de 26 de Abril de 2007.

CAPPELE, M. C. *et al.* **Análise de conteúdo e análise de discurso nas Ciências sociais.** Organizações Rurais e Agroindustriais, Revista de Administração da UPLA. Revista Eletrônica de Administração da UPLA. V 5 n. 1. Jun 2003.

CARVALHO, Paulo G. M. de; OLIVEIRA, Sonia M. M. C. DE ; BARCELLOS, Frederico C.; ASSIS, Jailson M.. **Gestão local e meio ambiente,** Ambiente e Sociedade., Campinas v. 8, n 1, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/>

COLLARES, José. E. R. **Política ambiental e sustentabilidade na escala local.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. Tese (Doutorado) - IGEO/ Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

CONAMA, Resolução nº 10, de 14/ 12/1988. **O Conselho Nacional de Meio ambiente no uso das atribuições que lhe conferem o artigo 8º da Lei 6938/1981 e o artigo 7º do Decreto 88.351 de 1 junho de 1983,** Resolve.

COSTA, Rafael G. **Gestão Compartilhada: Uma perspectiva par efetiva implementação da Reserva Biológica Marinha do Arvoredo – Sc.** Santa Catarina: UFSC, 2003. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003.

COZZOLINO, Luis F. Freire, IRVING, Marta de Azevedo. **Gestão em Unidades de Conservação: Um caminho teórico e metodológico possível a partir da ótica da**

Governança na APA do SANA (Macaé-RJ). In: Áreas Protegidas e Inclusão Social (Construindo novos significados). Marta de Azevedo Irving (Organizadora). Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 2006

DEARDEN, P. & BENNETT, M. **Trends in Global Protected Areas Governance.** Environmental Management. Vol. 36 n° 1. pp 89-100. 2005.

DEMO, P. **Pesquisa Participante: Mito e Realidade.** Rio de Janeiro: Senac, 1984. 112 p.

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

DIEGUES, Antonio C. **O mito moderno da natureza intocada.** Quinta edição. São Paulo: Hucitec, 2001.

DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M.T.J. **Biodiversidade a hora decisiva.** Curitiba Paraná: Editora UFPR, 2001. 307p.

FEANRSIDE Fellipe M. **Conservations Policy in Brazilian Amazônia: understanding the dilemmas.** World Development / Elsevier Science Ltd. Vol. 31, No. 5, pp. 757–779, 2003.

FONTANA, Alessandra. **Ao redor da natureza: Investigando a Percepção Ambiental dos moradores do entorno da estação Biológica de Santa Lúcia, Santa Teresa – ES.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2004. Dissertação de Mestrado Programa EICOS / UFRJ. Rio de Janeiro, 2004.

GELUDA, Leonardo; YOUNG Carlos E. F. **Financiando o Éden: Potencial econômico e limitações da compensação ambiental prevista na Lei do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. Monografia de Bacharelado Instituto de Economia, UFRJ. Rio de Janeiro, 2003.

GOHN, M. G. **O papel dos Conselhos gestores na gestão urbana.** 2001. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.cacslog.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>.

GRAHAM, J. ; AMOS, B.; T. PLUMPLER. **Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century.** Instituto on Governance, in collaboration with Parks Canada and The Canadian International Development Agency, Ottawa, Canada, 2003.

HASSLER, Márcio L. **As Unidades de Conservação no âmbito do estado do Paraná.** Caminhos da Geografia – Rio de Janeiro: 2005. 7(15) 62-72, Junho, 2005. Revista on line> Disponível em: <http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html>. Acesso em: 19/06/2006.

HORTON, B.; COLARULLO, G.; BATEMAN, I. J. & PERES, C. A. **Evaluating non-user willingness to pay for a large-scale conservation programme in Amazonia: a UK/ Italian contingent valuation study.** Environmental Conservation 30 (2) 139-146. Foundation for Environmental Conservation. 2003.

IBAMA. **Roteiro Metodológico para Gestão de Área de Proteção Ambiental, APA/** Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Diretoria de Unidades de Conservação e Vida Silvestre – Brasília: Ed. IBAMA, 2001.

_____. **Unidades de Conservação.** 2007. Disponível em: www.ibama.gov.br

_____. Portaria nº 27 de 28 de Abril de 2005. **Resolve alterar o caráter do Conselho Deliberativo da APA Petrópolis que passa a ter caráter Consultivo,** 27 de Abril de 2005.

IBGE, Estimativas populacionais, 2006/2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>

INSTITUTO ECOTEMA. **Plano de Manejo da APA Petrópolis.** Documento final interno Petrópolis, Dezembro, 2004.

IRVING, M. A. Construção de Governança democrática: Interpretando a gestão dos Parques Nacionais no Brasil. **In: Áreas Protegidas e Inclusão Social (Construindo novos significados)**. Marta de Azevedo Irving (Organizadora). Rio de Janeiro: Fundação Bio-Rio: Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 2006

LANGE, M. B. R. A Conservação da Natureza: Conceitos e breve histórico. In: **O direito e o desenvolvimento sustentável – Curso de Direito Ambiental / RIOS**, Aurélio Virgílio Veiga; Irigaray Carlos Teodoro Hugueneu. (Organização). São Paulo; Brasília, DF: Editora Peirópolis. IEB – Instituto Internacional de educação do Brasil, 2005. 407p.

LOUREIRO, Carlos .F.B; AZAZIEL, Marcus; FRANCA, Nahyda; BRASILEIRO, Renata de F.; MUSSI, Sultane M.; LAFAILLE, Thaís M. S.; LEAL, waleska de O. **Educação Ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. 2^o ed. Rio de Janeiro: IBAMA, 2005.

LOVEJOY, Thomas E. **Protected Areas: A prism for a changing world**. Elsevier / TRENDS in Ecology and Evolution vol. 21 n^o 6 june 2006.

MAGALHÃES, Juracy Perez. **Comentários ao Código Florestal, Doutrina e jurisprudência**. 2^a edição. Editora Juarez de Oliveira. 2001.

MEDEIROS, Rodrigo. **A Proteção da natureza – das estratégias internacionais e nacionais às demandas locais**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003. PPG. 391p. Tese (Doutorado em Geografia), UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

_____. 2006. **Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil**. *Revista Ambiente e Sociedade*, vol IX, n^o 1, jan/jun2006, p.41-64.

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

MEDEIROS, Rodrigo & GARAY, Irene. 2006. **Singularidades do sistema de áreas protegidas no Brasil e sua importância para a conservação da biodiversidade e o uso sustentável de seus componentes.** In: GARAY, Irene Gonzalez; BECKER, Bertha (Orgs.). *Dimensões humanas da biodiversidade*. Ed Vozes, p. 159-184.

MEDEIROS, Sandro. **Métodos para avaliação de projetos em Unidades de conservação, utilizando lógica Fuzzy.** Florianópolis, 2003. Dissertação Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção / UFRSC. Florianópolis, 2003.

MERCADANTE, M. 2001. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: *Direito Ambiental das Áreas Protegidas*. Antonio Herman Benjamin (org.). Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, p. 190-231.

MITTERMEIER, Russel A. *et al.* **Uma breve História da Conservação da biodiversidade no Brasil.** MEGADIVERSIDADE. Vol.1 n° 1. Julho 2005.

MMA. **Orientações para criação de novas Unidades de Conservação.** Instituto Brasileiro do Meio Ambiente/ diretoria de Unidades de conservação e vida Silvestre/ Departamento de Unidades de Conservação/ Divisão de Criação de Unidades de Conservação. Consultor responsável por este documento: José Maria Cardoso da Silva. Brasília, 1999.

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

MOTTA, Kenia U. **Uma análise sobre o processo de elaboração do plano de manejo da APA Guaratuba.** Curitiba, 2005. Trabalho de conclusão de curso, Engenharia Ambiental, Instituto de Ciências Exatas e Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005.

MUSSI, Sultane M. 2007. **O Processo de Gestão Participativa e Educação Ambiental em conselhos de Unidades de Conservação: O caso do Parque Nacional da Serra dos Órgãos – Teresópolis – Rio de Janeiro.** Dissertação, 2007. Programa EICOS – Pós Graduação em Psicossociologia de comunidades e Ecologia Social. UFRRJ, Rio de Janeiro, 2007.

MUSSI, Sultane M; LOUREIRO, Carlos F. B. **Gestão Participativa em Conselhos de Unidades de conservação do Rio de Janeiro: A Educação Ambiental como instrumento de mediação.** ÁREA 3 – Sociedade E Meio Ambiente / CADMA, 2006.

OLIVEIRA, José A. P. de. **Implementing Environmental Policies in Developing Countries Through decentralization: The case of Protected Áreas in Bahia, Brazil.** Elsevier/ World development Vol. 30, n° 10. pp 1713-1736, 2002.

ONU, **Nossa Comunidade Global.** Relatório da Comissão Sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996. 340p.

PÁDUA, M T. J. Área de Proteção Ambiental. **In: Direito Ambiental das Áreas Protegidas.** Antonio Herman Benjamim (org.). Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, p. 190-231.

PICARD, CATHERINE H. **Post-apartheid perceptions of the Greater St Lucia Wetland Park, South África.** Environmental Conservation Foundation for Environmental Conservation. (30) 182-191, 2003.

POHL, Walter. **Descrição e análise da criação e implementação da APA Petrópolis.** Rio de Janeiro, 2005. Programa de Formação Profissional em Ciências Ambientais, Núcleo de Geociências ambientais, Instituto de Biologia & Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 63p Rio de Janeiro, 2005.

RYLANDS, Anthony B.; BRANDON, Katryna. **Brazilian protected areas.** Conservation Biology, vol 19, n° 3, pag 612-618 June, 2005.

ROCCA, Beatriz M. C., **Contribuição para a gestão de unidades. Estudo de caso: Ilha de Santa Catarina - Brasil.** Florianópolis USC, 2002. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção e Sistemas da Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; Irigaray Carlos Teodoro Hugueney. (Organização) **O direito e o desenvolvimento sustentável – Curso de Direito Ambiental /** Vários autores. São Paulo;

Brasília, DF: Editora Peirópolis. IEB – Instituto Internacional de educação do Brasil, 2005. 407p.

SANTILLI, J. A Proteção jurídica aos Conhecimentos tradicionais associados a biodiversidade. In **O direito e o desenvolvimento sustentável – Curso de Direito Ambiental** / : RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; Irigaray Carlos Teodoro Hugueney. (Organização). São Paulo; Brasília, DF: Editora Peirópolis. IEB – Instituto Internacional de educação do Brasil, 2005. 407p.

SATLHER, Evandro B. **Conselhos de unidades de conservação do Rio de Janeiro: entre o consultivismo e o deliberalismo na gestão participativa de áreas naturais protegidas.** Dissertação, 2005. Programa de Pós-Graduação em sociologia e Direito. UFF, Niterói, 2005.

SEMA, Portaria n^o 006 de fevereiro de 1982. **Dispõe sobre o primeiro grupo de trabalho com a finalidade de elaborar projeto referente a criação da Área de Proteção Ambiental na região de Petrópolis.**

SHENINI, Pedro. C.; MATOS, Juliano S.; RANSI, Francini. **SNUC e as Unidades de Conservação Federais em Santa Catarina.** In Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, 2004, UFSC, Florianópolis, 2004.

SILVA, LAURO. L. da. **Ecologia: Manejo de áreas silvestres**, Santa Maria: MMA, FNMA, FATEC, 1996.

STOEN, M. Aguilar; DHILLION, S. S. **Implementation of the convention on Biological Diversity in Mesoamerica: environmental and developmental perspectives.** Environmental Conservation 30 (2) 131-138 . Foundation for Environmental Conservation. 2003.

TERBORGH, JOHN; SCHAIK, DAVENPORT, LISA; RAO, MADHU (organizadores). **Tornando os Parques eficientes, Estratégias para a conservação da natureza nos trópicos.** Curitiba: Ed da UFPR / Fundação O Boticário, 2002.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação.** São Paulo: Cortez, 2002. 11ed. 107p.

UICN. 1994. *Guidelines Protected Area Management Categories*. Gland: UICN.

VENDRAMETTO, Lílian Patrícia; **Educação ambiental em Unidades de conservação: Um Estudo de caso na Área de Proteção Ambiental de Sousas e Joaquim Egídio**. Piracicaba, USP, 2004. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, Piracicaba, São Paulo, 2004.

ANEXO A
Portaria 006 de 03 de fev de 1982

PORTARIA Nº 006

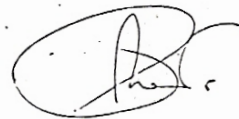
03 FEV 1982

O SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973 e Portaria 121/GM de 24 de abril de 1981,

R E S O L V E

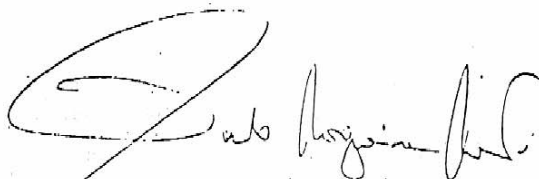
I - Criar um Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar projeto referente a criação da Área de Proteção Ambiental, na região de Petrópolis - R.J., tendo em vista o que dispõe a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981.

II - Indicar para participarem do Grupo: FERNANDA COLAGROSSI - Presidente, ANITA GILZ - Relatora, NAÍRIO SERPA SIMÕES - Assistente, ANNA MARIA NARDI, ALFREDO SÁ EARP HERTZ, FRANCISCO ANTONIO DORIA, ROGÉRIO NUNES, BENITO PIROPO DA RIM e ROGÉRIO MARINHO, para, sob a presidência do primeiro, apresentarem ao Secretário do Meio Ambiente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a conclusão dos Trabalhos.



III - A Secretaria do Meio Ambiente prestará ao Grupo de Trabalho o apoio técnico e administrativo necessário.

IV - Esta Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.



PAULO NOGUEIRA NETO
Secretário do Meio Ambiente

ANEXO B

Decreto 87. 651/1982

Dispõe sobre as medidas de recuperação e proteção ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o Artigo 81, Item III, da Constituição, e tendo em vista o disposto nas Leis 6.803, de 2 de Julho de 1980, 6.902, de 27 de Abril de 1981, 6.938, de 31 de Agosto de 1981, e no Decreto-Lei 1.413, de 14 agosto de 1975,

DECRETA:

Artigo 1º - A área crítica de poluição a que se refere o Artigo 8º, Item XI, do Decreto nº 76.389, de 3 de Outubro de 1975, é aquela delimitada pelo perímetro que compreende a Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, inclusive a totalidade da área urbana de Campos, no Estado do Rio de Janeiro, conforme os mAPAs que integram o Projeto Gerencial CEEIVAP - 003-EX-80A, elaborado pelo Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul - CEEIVAP.

Parágrafo Único - O Projeto Gerencial a que se refere este Artigo, bem como os respectivos mAPAs e relatórios, encontram-se depositados na Fundação Instituto BrasiLeiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Artigo 2º - Para recuperação e proteção ambiental da área correspondente à Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul serão adotadas as seguintes medidas:

- I - macrozoneamento, indicando-se as zonas preferencialmente destinadas a indústrias, expansão urbana, agricultura e proteção ambiental;
- II - implantação, em caráter prioritário, de sistemas urbanos de abastecimento d'água e de tratamento de esgotos em todas as cidades localizadas na bacia;
- III - controle da poluição industrial das unidades produtivas existentes ou que venham a implantar-se na área da bacia;

49

IV - utilização dos instrumentos legais disponíveis e dos incentivos financeiros governamentais para assegurar o controle da poluição hídrica e a preservação ambiental.

Parágrafo Único - Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Direta ou Indireta, bem como das fundações instituídas mediante Lei Federal, deverão atender, de forma compatível e integrada, as diretrizes de macrozoneamento referidas neste Artigo.

Artigo 3º - Na área a que se refere o Artigo 1º deste Decreto, serão proibidas a instalação ou ampliação de:

- I - indústrias produtoras de cloro-soda com célula de mercúrio;
- II - indústrias de defensivos agrícolas organoclorados, excetuados aqueles especificados pela Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, do Ministério do Interior;
- III - indústrias cujos efluentes finais contenham substâncias não-degradáveis de alto grau de toxicidade, de acordo com os critérios estabelecidos pela Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, do Ministério do Interior;
- IV - indústrias que lancem substâncias cancerígenas em seus efluentes finais.

Parágrafo Único - Consideram-se substâncias cancerígenas, para os fins do Item IV deste Artigo, aquelas especificadas em Lei, bem como as relacionadas pela SEMA, com

base em publicações científicas de notória idoneidade.

Artigo 4º - Alterações no processo produtivo das indústrias existentes na área delimitada por este Decreto somente serão permitidas quando, comprovadamente, não agravarem a qualidade de seus efluentes finais.

Artigo 5º - As áreas de terras baixas, de formação aluvial ou hidromórfica, nas margens de rios e córregos e em depressões topográficas contínuas, serão, preferencialmente, destinadas para a agropecuária, a silvicultura e a unidades de conservação ecológica.

Artigo 6º - Ficam declaradas Áreas de Proteção Ambiental as áreas de proteção de mananciais definidas nos mAPAs de que trata o Artigo 1º bem como as encostas, cumeadas e vales da vertente valparaibana da Serra da Mantiqueira e da região serrana de Petrópolis.

§ 1º - Nas áreas definidas no "caput" deste Artigo serão proibidos:

50

- a) - a implantação de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- b) - a realização de obras de terraplanagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) - o exercício de atividades capazes de provocar acelerada erosão das terras ou acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) - o exercício de atividades que ameacem extinguir as espécies raras da biota regional.

§ 2º - A SEMA, em articulação com outros órgãos e entidades federais, poderá celebrar Convênios com as entidades estaduais de controle ambiental, definindo as competências e atribuições dos convenientes no controle das Áreas de Proteção Ambiental previstas neste Artigo.

Artigo 7º - Na Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, a autorização para pesquisa e a concessão de lavra dependerão da apresentação de estudo de avaliação do impacto ambiental e da manifestação favorável da SEMA.

Artigo 8º - Os investimentos e a concessão de financiamentos e incentivos da Administração Pública Federal, Direta ou Indireta, na área de que trata o Artigo 1º deste Decreto, serão previamente compatibilizados com as diretrizes estabelecidas por este Decreto.

Artigo 9º - O Governo Federal, através do Ministério do Interior, incentivará e apoiará a criação de associação de saneamento ambiental da Bacia do Rio Paraíba do Sul, com a participação da União, dos Estados, dos Municípios e de representantes da iniciativa privada.

Parágrafo Único - A associação de que trata este Artigo terá como finalidade:

- a) - promover a implantação de serviços de água e esgoto em todos os Municípios integrantes da área;
- b) - apoiar o controle e a prevenção da poluição industrial;
- c) - participar da defesa e proteção do meio ambiente.

Artigo 10º - O Banco Nacional de Habitação - BNH e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES conferirão prioridade ao financiamento de implantação ou ampliação de serviços de abastecimento de água e de esgotos sanitários e de equipamentos e instalações de controle da poluição industrial, na área da

Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul.

Artigo 11º - Os municípios da área delimitada no Artigo 1º que incorporarem, em seus planos, programas e legislação, as diretrizes estabelecidas neste Decreto, ou que venham a integrar a associação de que trata o Artigo 9º, terão preferência na obtenção de recursos federais, inclusive sob a forma de financiamentos.

Artigo 12º - O Ministério do Interior, em articulação com os Estados e Municípios, coordenará, no âmbito federal, as ações para execução deste Decreto.

Artigo 13º - A Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, do Ministério do Interior, encaminhará aos órgãos e entidades estaduais de meio ambiente e às Prefeituras Municipais com jurisdição na área da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul, para conhecimento e divulgação aos interessados, os mAPAs que estabelecem o macrozoneamento referido no Artigo 2º, Item I, especificando as limitações do uso do solo e das águas dele decorrentes.

Artigo 14º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Artigo 15º - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 13 de setembro de 1982.

João Figueiredo
Mário Andreazza

ANEXO C

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA PORTARIA N° 18 DE 20 DE MARÇO DE 2000.

A PRESIDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo Decreto n° 3.059, de 14 de maio de 1999, publicado no Diário Oficial da União de 17 de maio de 1999, e pelo art. 83 inciso XIV, do Regimento Interno do IBAMA, aprovado pela Portaria n° 445-GM/MINTER, de 16 de agosto de 1989, publicada no Diário Oficial da União do dia subsequente e tendo em vista o disposto no Processo n° 02001.005017/98-74, RESOLVE

Art. 1° - Fica criado o Comitê Gestor da Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis (Comitê Gestor da APA Petrópolis), órgão consultivo, integrante da estrutura administrativa da APA Petrópolis, composto por entidades governamentais e não governamentais cujas áreas de atuação compreendem também os limites da APA Petrópolis.

Art. 2° - O Comitê Gestor da APA Petrópolis tem as seguintes finalidades:

- I- Propor planos, programas, projetos e ações à Órgãos Públicos, entidades não governamentais e empresas privadas, com o objetivo de garantir os atributos ambientais, culturais e paisagísticos e a proteção dos recursos naturais da APA Petrópolis, visando o desenvolvimento sustentável da região;
- II- Acompanhar o desenvolvimento dos planos, programas, projetos e ações propostos;
- III- Promover articulações e estabelecer formas de cooperação entre Órgãos Públicos e Sociedade Civil para a realização dos objetivos da gestão da APA Petrópolis;
- IV- Manifestar-se sobre documentos e propostas encaminhados pela comunidade;
- V- Manifestar-se sobre questões ambientais que envolvam a proteção e a conservação da APA Petrópolis, ressalvadas as competências institucionais fixadas em Lei;
- VI- Divulgar ações, projetos e informações sobre a APA Petrópolis;
- VII- Acionar as Câmaras Técnicas para discussão de políticas e propostas de estudos;
- VIII- Estimular o processo participativo com prefeituras, empresas, associações, universidades, entre outros;
- IX- Rever periodicamente o Plano de Gestão da APA Petrópolis;
- X- Fomentar a captação de recursos financeiros;
- XI- Acompanhar execução de planos, programas e projetos.

Art. 3° - Integrarão o Comitê Gestor da APA Petrópolis os seguintes órgãos e entidades:

- I- Dois representantes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis IBAMA, sendo a Chefe da APA um deles;
- II- Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN;
- III- Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Rio de Janeiro - SEMA
- IV- Prefeitura Municipal de Duque de Caxias;
- V- Prefeitura Municipal de Guapimirim;
- VI- Prefeitura Municipal de Magé;
- VII- Prefeitura Municipal de Petrópolis;
- VIII- Câmara Técnica de Educação Ambiental e Divulgação da APA de Petrópolis;

IX- Câmara Técnica de Preservação, Conservação e Proteção da APA Petrópolis;

X- Câmara Técnica de Desenvolvimento Sustentável da APA Petrópolis;

XI- Câmara Técnica de Recuperação de Áreas degradadas da APA Petrópolis.

§ 1º - A presidência do Comitê Gestor da APA Petrópolis será exercida pela chefia da APA Petrópolis.

§ 2º - As decisões do Comitê Gestor da APA Petrópolis serão tomadas por votação sempre utilizando o critério de maioria simples.

§ 3º - Os órgãos e entidades governamentais integrantes do Comitê Gestor da APA Petrópolis, indicarão através da autoridade competente 01 (um) representante e 02 (dois) suplentes e as entidades não governamentais participantes das Câmaras Técnicas, elegerão 01 (um) representante e dois suplentes.

§ 4º - Os representantes das Câmaras Técnicas serão eleitos em reuniões das mesmas convocadas para este fim, cujos mandatos serão de 02 (dois) anos renováveis por mais 01 (um) período e os mesmos não poderão pertencer aos quadros dos órgãos e entidades governamentais integrantes do Comitê Gestor da APA Petrópolis.

Art. 4º - O Comitê Gestor da APA Petrópolis reunir-se-á ordinariamente bimensalmente e extraordinariamente quando convocado pelo seu presidente ou a requerimento de 2/3 de seus membros.

ANEXO D

Roteiro de entrevista dirigida a Sra Yara Valverde Sobre o Conselho da APA Petrópolis

1. Quando a Sra assumiu a APA Petrópolis?
2. Como a Sra acha que a população vê a APA Petrópolis?
3. A idéia inicial de instituir uma espécie de Conselho foi sua?
4. Qual o primeiro passo?
5. Quais as primeiras pessoas mobilizadas?
6. Como foi esta mobilização?
7. Quantas pessoas estiveram envolvidas?
8. Por que se mobilizaram?
9. Quais as principais dificuldades?
10. Quais as atividades realizadas até a criação sem a oficialização?
11. Quando foi considerada pela Sra como já criado (antes do decreto que oficializou)?
12. Apresentava quantas instituições? Eram 8 e 4 civis?
13. Quais principais atividades da criação até a oficialização?
14. Quando foi realizada a oficina de planejamento?
15. Confirmar o critério de livre associação
16. Sra acha da composição do Conselho?
17. Existe um motivo para o número de instituições civis na sua maioria serem do município de Petrópolis?
18. Em relação à composição do Conselho foram encontradas portarias e um memorando, o memorando era levado ao IBAMA ?
19. Os anos de 2002 e 2006 tiveram 3 composições isso confere? Teve algum motivo específico?
20. Em relação às ações, a Sra considera que realizações importantes da Unidade partiram do Conselho e quais a sra considera mais importantes (projetos entre outros que foram implementados a partir de propostas do Conselho)?
21. Há mais alguma questão que não foi falada aqui que gostaria de se pronunciar?
22. Se existisse uma metodologia para analisar a gestão participativa em Unidades de conservação no Brasil seria interessante?

ANEXO E

Roteiro de entrevista dirigido ao Conselho da APA Petrópolis

Explicar o intuito da pesquisa

Identificação:

Nome:

Instituição que representa:

Profissão/ Ocupação:

Percepção em relação a APA

1. Reside ou residiu na APA e quanto tempo?
2. O que representa a APA para o Sr(a)?
3. Tem conhecimento sobre o movimento de criação da APA?
4. Sabe dizer se houve consulta pública para a criação da unidade?
5. Quais os pontos o Sr(a) considera positivos da APA?
6. E quais pontos negativos da APA?
7. O que o Sr (a) acha da gestão da APA?

Conselho Gestor

8. O Sr (a) acha que o Conselho é bem representado (número e instituições)?
9. O Sr(a) sabe em que momento o Conselho foi criado antes da oficialização?
10. O que Sr(a) acha da participação do Conselho? (Pequena, média, boa, ótima).
11. Como é a participação e frequência da instituição que o Sr (a) representa?
12. Quando sua instituição passou a fazer parte do Conselho e quantas vezes?
13. Sua instituição se reúne com frequência? As informações do Conselho são repassadas de forma adequada?
14. Na sua opinião o número e a duração das reuniões é suficiente para as discussões?
15. O Sr (a) sabe dizer como se dá a escolha dos conselheiros e o que acha disto?
16. A composição era considerada após a votação ou após a oficialização pelo IBAMA?
17. O As Câmaras Técnicas se reúnem quantas vezes ao ano?
18. Quem Sr(a) acha que é mais participativo: Órgãos Públicos ou Sociedade Civil?
19. O que o Sr(a) acha da participação dos outros três municípios no Conselho?

20. Todos os pontos importantes são discutidos no Conselho?
21. Todos têm direito de se expressar?
22. O que Sr(a) acha da distribuição entre Órgão Público e Sociedade Civil? (número)
23. Houve momentos de desânimos em relação ao Conselho? Por que?
24. Quais as dificuldades Sr(a) percebeu na gestão da APA?
25. O que na sua opinião é necessário melhorar no Conselho?
26. A população em geral (não participante do Conselho) tem conhecimento da existência do Conselho Gestor?
27. Sr(a) sabe quais as competências do Conselho?
28. O Conselho já teve algum problema com a administração da APA?
29. Como a administração anterior via o Conselho?
30. A sua instituição já teve algum problema com a administração da APA?
31. Sr(a) considera que há coordenação de esforços juntos a parceiros?
32. Há disponibilidade de informações ao público?
33. o Sr (a) considera bons os resultados produzidos em relação aos recursos disponíveis?
34. Há clareza na atribuição de responsabilidade?
35. Há imparcialidade em relação à aplicação das normas?
36. O Sr (a) saberia dizer se há ausência de corrupção entre funcionários?
37. A APA respeita os direitos e práticas das populações?
38. O Sr saberia dizer se houve injustiça na criação da UC?
39. Em sua opinião quais os projetos mais importantes já conquistados pelo Conselho
40. Quais os mais difíceis e por que?
41. Teve algum que não conseguiram realizar?
42. Como começou e qual o intuito da criação do Instituto APA
43. Qual a maior discordância do Conselho?
44. Como foi a oficina de planejamento?
45. O Sr (a) sabe dizer o motivo do ano de 2001 ter realizado tantas reuniões (10)?
46. Por que motivo o ano de 2002 a composição mudou duas vezes? (3 composições)
47. Sabe dizer o motivo de 2003 ter tido uma reunião ordinária a menos, mas tiveram extraordinárias.
48. O senhor saberia me dizer a sede do Instituto terra Nova
49. Qual o motivo da reunião de 2007 ainda não ter sido realizada?
50. Alguma questão que não foi levantada que gostaria de falar?

51. Seria interessante se houvesse uma metodologia para a analisar a gestão participativa em UC no Brasil?

ANEXO F

Sugestão para Lista de presença

INSTITUIÇÕES	NOME LEGÍVEL	ASSINATURA	CONTATOS
GERENTE DA APA			
SUPERIN IBAMA			
IPHAN			
INEPAC			
IEF			
FEEMA			
P M CAXIAS			
P M GUAPIMIRIM			
P M MAGÉ			
P M PETRÓPOLIS			
MOVE			
DEFENS TERRA			
CAAL			
INST TERRA NOVA			
APOP			
IDES ECOSSERRA			
ASSOMAR			
AMA CH			
SBBR			
DELEGACIA DO VERDE			
PROJETO ARARAS			
PUC RJ			
ESTRUTURAR			
OUTROS PARTICIPANTES			

ANEXO G

INSTITUIÇÕES NÃO PERTENCENTES AO CONSELHO DA APA PETRÓPOLIS QUE FREQUENTARAM AS REUNIÕES

- ASSOCIAÇÃO DE CIDADANIA PELAS ÁGUAS
- ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DE BERNARD
- ACDMA
- AGENDA 21
- PETRÓPOLIS CONSERVATION
- FUNPECC
- ASSOCIAÇÃO NASCENTE PEQUENA
- PC & VB
- APHERJ
- IHP
- REBRAF
- PANORAMA
- EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL (EMATER/RJ)
- COOPE
- MINISTÉRIO TRANSPORTE
- GAE
- BIOCOL
- ASSOCIAÇÃO DO JACÓ
- CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA ARQUITETURA (CREA)
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA)
- VILA INHOMIRIM
- EMPRESA PETROPOLITANA DE TURISMO (PETROTUR)
- ASSOCIAÇÃO DE MORADORADORES E >>>AMORAR
- RESERVA BIOLÓGICA ARARAS
- ACNP
- APPMVI
- ADEMA
- APERJ
- ASSOCIAÇÃO DE MORADORES LARGGA
- AMASE
- TRESIAMBIENTAL
- APEA
- DCE UNESA
- LION CLUBE DE CIDADANIA (LNCC)
- COMUNIDADE SERTÃO CARANGOLA
- COMUNIDADE BONSUCESSO
- AAMAJ
- IPE AMARELO
- SOS PIABANHA
- CONSULTORES DE AVENTURA
- IMADS
- INSTITUTO BIOATLÂNTICA
- PETRÓPOLIS TECNÓPOLIS

- ADONATU
- APA CAIRUÇU
- UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)
- CIEP MAESTRO GUERRA PEIXE
- ASSOCIAÇÃO DE AGUAS DO ALCOBAÇA
- ATIMOPHIRA
- ECOTUR PCVA Pousada
- FUNDAÇÃO CULTURAL TURISMO DE PETRÓPOLIS
- EMPRESA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS
- CRECI/RJ
- CRIANÇAS CRIATIVAS
- COMERJ
- ESCOLA ANDRÉ REBOUÇAS
- HOSPITAL CARNEIRO
- REFLORESTAR BRASIL
- PROVAR
- ONG ESSENCIA VITAL
- COMUNIDADE PERUB
- ASSIMP
- OS VERDES
- INSTITUTO HORIZONTE
- TSP
- CÓDIGO SOLAR
- RESERVA BIOLÓGICA DO TINGUÁ
- PREFEITURA DE VOLTA REDONDA
- COORADEMA
- PARQUE NACIONAL DA SERRA DOS ÓRGÃOS
- COMUNIDADE DO ALEMÃO
- COLÉGIO ESTADUAL D. PEDRO II
- ESTADO EDUCAÇÃO
- SEDEC
- ASSOCIAÇÃO PRODUTORES RURAIS TAQUARIL
- ANTITURISMO
- COMUNIDADE MARTA CAVALO
- COOPERATIVA EMAUS
- ALDEIAS
- COMUNIDADE ESPERANÇA
- ASSOCIAÇÃO IMPERIAL
- ASSOCIAÇÃO THOULET
- AMAG
- PROJETO ARARAS
- GREMIO FORÇA JOVEM
- INSTITUTO BAMBUÍ
- PROJETO VIVA A MATA ATLÂNTICA
- CENTRO DE ARTE CONTEMPORANEA DE INHOTIM – MG
- PROJETO FAMÍLIA PETROPOLITANA FORTALECIDA
- FIOCRUZ

- PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS
- TERESÓPOLIS AMA QUEBRA FRASCOS
- DELEGACIA DO VERDE
- SERVIÇO DE ORGANIZAÇÃO POPULAR (SEOP)
- INSTITUTO TERRA NOVA
- INSTITUTO ITAIPAVA
- ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DO BONAM
- PROJETO PRO TERRA
- APANDE
- ARVORAR
- CNEM/MCT
- UNIARTE
- ASSOCIAÇÃO PREGIME
- ASSOCIAÇÃO RIO DA CIDADE
- COLÉGIO ESTADUAL RUI BARBOSA
- PARQUE NATURAL MUNICIPAL DARCI RIBEIRO
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSITO (DNIT)
- NOVAMOSANTA
- ABRIGO DO ELEFANTE
- HORTA VIVA
- UNIVERSIDADE DO ESTADUAL DO RIO DE JANEIRO (UERJ)
- UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO RIO (UFRRJ)
- PETRÓPOLIS ECOLOGIA

OBSERVAÇÃO: Não foi possível a identificação de algumas das instituições citadas, pois constavam nas listas de presença apenas as siglas sem nome completo.