

AVALIAÇÃO DA GESTÃO PARTICIPATIVA NA ESTAÇÃO ECOLÓGICA ESTADUAL DE GUAXINDIBA

Davi Pinto Cherene Viana (IFFluminense) · Luis Felipe Umbelino (IFFluminense)

Introdução

A política ambiental brasileira apresentou grandes avanços após a implantação do Sistema Nacional de Unidade de Conservação¹ – Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e posterior regulamentação a partir do Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002. Essa Lei trouxe diretrizes e normas visando à modernização da gestão e do manejo das áreas protegidas, das quais destaca-se a necessidade da participação social no processo de criação e gestão das Unidades de Conservação (UCs).

Está bem claro que hoje as UCs mais bem geridas são aquelas que dispõem de uma participação mais efetiva da comunidade local e que buscam apoio financeiro de organismos internacionais e de outras instituições nos seus processos de gestão². Contudo, os principais desafios da gestão das UCs estão relacionados à efetiva participação das comunidades tradicionais e locais, bem como de entidades civis interessadas, de forma equilibrada, nessa política. Acredita-se que unidades de conservação bem geridas são aquelas que possuem seu conselho gestor representativo e participativo em relação às tomadas de decisão realizadas pelas Unidades de Conservação. Objetiva-se com o presente estudo examinar, sob o enfoque participativo, a gestão da Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba - EEEG, a partir da percepção dos membros do seu conselho gestor. Este capítulo está estruturado a partir de uma revisão teórica acerca da gestão participativa no processo de governança em espaços protegidos, da efetividade de gestão em unidades de conservação e dos aspectos ambientais, político-institucionais, administrativos e fundiários da Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba – EEEG.

¹ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso: maio 2015.

² PÁDUA, M.T. J. **Unidades de Conservação**: muito mais do que atos de criação e planos de manejo. In: Unidades de conservação: atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

Governança participativa em Unidades de Conservação

Partimos do pressuposto de que arranjos de governança participativos representam avanços práticos para a gestão ecossistêmica por incorporar a participação da comunidade, de lideranças locais e de outros atores no planejamento e na gestão da UCs. A inserção da participação social na gestão de políticas públicas é algo recente. Segundo Machado, Miranda e Pinheiro³, esse fato pode ser compreendido, basicamente, por dois movimentos que ocorreram simultaneamente: um deles é a redefinição do papel do Estado, e o outro é a democratização da sociedade.

Dessa forma, não é sem motivo que o SNUC estimula a participação social. Esta é fundada no *caput* do art. 225 da Constituição Federal, que impõe à coletividade e ao Poder Público o dever de zelar pelo equilíbrio ecológico do planeta, além de constituir um dos princípios fundamentais do Direito Ambiental. Ainda, e mais recente, o Decreto n. 5.758/2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP, determina a participação social como princípio, diretriz, eixo temático e estratégia.

Segundo Milaré⁴, essa participação, quando exercida de forma efetiva e não figurativa, acaba impondo o constante diálogo entre o Estado e a sociedade e entre os diversos segmentos sociais, nos processos decisórios e na formulação e execução das políticas públicas voltadas à conservação e à preservação dos recursos naturais. Segundo Crespo e Drummond⁵, existe um consenso internacional de que a gestão coordenada e participativa é uma estratégia de sucesso na eficiência da gerência de UCs. Esse caminho foi mais valorizado após a regulamentação do SNUC.

Dessa forma, um instrumento mediador na relação entre a sociedade e o Estado para atingir uma gestão participativa são os conselhos gestores. Esses conselhos, ao reunirem os atores governamentais e os representantes da sociedade civil, são espaços fundamentais de negociação e participação dos atores locais e de construção das instâncias de governança para os processos de tomada de decisão. A legislação brasileira consagra os conselhos gestores como o espaço oficial de participação da sociedade na gestão das unidades de conservação. Porém, é preciso reconhecer que, na prática, são observados alguns problemas quanto à melhor forma de operacionalização dos conselhos, visto seu pouco tempo de existência. Também é importante lembrar o histórico de conflitos e de ausência de estratégias de diálogo entre órgãos ambientais e agentes sociais populares envolvidos em áreas protegidas, o que gera uma desconfiança mútua e dificulta a reversão desse cenário centralizador de gestão ambiental dominante no país. A criação de UCs de cima para baixo, sem participação social em sua definição, dificulta o sentido de pertencimento que auxiliaria na criação de um espaço de tomada de decisões, em que seria necessária a confiança na obediência às normas estabelecidas e acordadas em grupo.

³ CRESPO, S.; DRUMMOND, J. A. O Parque Nacional da Tijuca: contribuições para a gestão compartilhada de unidades de conservação urbana. **Série Comunicações Iser**, Rio de Janeiro, ano 19, n. 24, 2000.

⁴ MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

⁵ CRESPO, S.; DRUMMOND, J. A. O Parque Nacional da Tijuca: contribuições para a gestão compartilhada de unidades de conservação urbana. **Série Comunicações Iser**, Rio de Janeiro, ano 19, n. 24, 2000.

Efetividade no processo de gestão de Unidades de Conservação

Com relação aos conceitos aplicados às Unidades de Conservação, é possível afirmar que a efetividade é a relação da eficácia e eficiência no uso dos recursos organizacionais para atingir os objetivos da gestão. Sendo que eficácia é a medida para avaliar se as ações alcançaram os objetivos, e a eficiência é a medida para avaliar se essas ações foram feitas com menores custos, recursos e riscos^{6,7}. A avaliação da eficácia da gestão de unidades de conservação é uma ferramenta importante para a identificação da situação atual da UC e/ou do sistema como um todo, sendo um tema constante nas estratégias de estabelecimento de um sistema abrangente de áreas protegidas que seja ecologicamente representativo e efetivamente manejado⁸.

Métodos de avaliação de gestão vêm despertando grande interesse em vários países do mundo e têm como característica principal identificar a distância entre a gestão desejada e a realidade atual⁹. O projeto Parque em Perigo, desenvolvido pela *The Nature Conservancy* (TNC), em 1992, talvez tenha sido a primeira tentativa prática de maior vulto para se avaliar a situação de unidades de conservação utilizando rotinas estruturadas especificamente para isso¹⁰.

Posteriormente, Faria (1993) apresentou uma metodologia destinada a avaliar a efetividade de manejo de UCs, utilizando uma série de indicadores agrupados: administrativo, político, legal, de planejamento, de conhecimentos etc.¹¹ Considerando a metodologia de Faria (1993) e seu desenvolvimento progressivo, Cifuentes, Izurieta e Faria¹² produziram o manual *Medición de la Efectividad del Manejo de Areas Protegidas*, apresentando uma diversidade de indicadores agrupados em diferentes âmbitos da gestão¹³. Essa metodologia foi considerada a mais detalhada e sofisticado dos procedimentos que utilizam indicadores e scores¹⁴ e provavelmente o mais amplamente utilizado.

Dessa forma, a avaliação da qualidade da gestão é uma importante ferramenta para otimizar os recursos financeiros nas UCs, considerando o alto custo de implementação e gestão de UCs. Lima *et al.*¹⁵ afirmam que a falta de eficácia de gestão das UCs é um dos fatores que contribui para a deficiência na conservação da biodiversidade, juntamente com o estado de degradação dos ecossistemas protegidos promovido pela expansão agrícola e pelo manejo inadequado dessas áreas.

⁶ CIFUENTES, M.; IZURIETA A. FÁRIA, H. H. **Medición de la efectividad del manejo de áreas protegidas**. *op.cit.*

⁷ HOCKINGS, M.; PHILLIPS, A. How well are we doing? Some thoughts on the effectiveness of protected areas. *Parks*, Gland, v. 9, n. 2, p. 5-14, June 1999.

⁸ ARAÚJO, M. A. R., **Melhorando a efetividade da gestão de unidades de conservação: a experiência do Programa de Gestão para Resultados**. PGR, Programa Áreas Protegidas da Amazônia, ARPA e Cooperação Técnica Alemã, GTZ. Brasília: MMA, 2009.

⁹ HOCKINGS, M. *et al.* **Assessing effectiveness: a framework for assessing management effectiveness of protected areas**. 2.ed. Gland, Switzerland: IUCN, 2006.

¹⁰ FÁRIA, H. H. **Eficácia de gestão de unidades de conservação gerenciadas pelo Instituto Florestal de São Paulo, Brasil**. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista de Presidente Prudente, 2004.

¹¹ FÁRIA, H. H. **Eficácia de gestão de unidades de conservação gerenciadas pelo Instituto Florestal de São Paulo, Brasil**. *op. cit.*

¹² FÁRIA, H. H. CIFUENTES, M.; IZURIETA A. FÁRIA, H. H. **Medición de la efectividad del manejo de áreas protegidas**. *op.cit.*

¹³ FÁRIA, H. H. **Eficácia de gestão de unidades de conservação gerenciadas pelo Instituto Florestal de São Paulo, Brasil**. *op. cit.*

¹⁴ HOCKINGS, M.; STOLTON, S.; DUDLEY, N. **Evaluating effectiveness: a framework for assessing the management of Protected Areas**. Gland Switzerland: IUCN, 2000. p. 1-121. (WCPA Best Practice Protected Area Guideline Series, n. 6)

¹⁵ LIMA, G. S.; RIBEIRO, G. A.; GONÇALVES, W. Avaliação da efetividade de manejo das unidades de conservação de proteção integral em Minas Gerais. *Revista Árvore*, Viçosa, MG, v.29, n.4, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rarv/v29n4/al7v29n4.pdfn4.pdf>. Acesso em: maio 2015.

Araújo¹⁶ afirma que, no Brasil, a baixa eficácia da gestão é, em boa parte, explicada por problemas relacionados à cultura organizacional. A falta de orientação para resultados e a baixa valorização e reconhecimento dos servidores gera forte desmotivação, conflitos entre membros das equipes, baixa pró-atividade e falta de inovação.

Breve caracterização da área de estudo

A ideia de criar uma unidade de conservação para a proteção da então chamada Mata do Carvão aconteceu na reunião do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, ocorrida na cidade de Atibaia, São Paulo, em 1999. A região da Mata do Carvão tinha sido drasticamente reduzida e isolada no meio de culturas agropecuárias que a rodeavam totalmente. O motivo da inclusão daquela área era cuidar daquele patrimônio que remanesceu, mesmo não existindo um conhecimento de fauna e flora. Dessa forma, em dezembro de 2002, foi assinado o decreto¹⁷ nº 32.576/02 de criação da Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba¹⁸.

A EEEG encontra-se integralmente inserida no município de São Francisco de Itabapoana - RJ, em área de baixada litorânea. A hidrografia local é composta por inúmeras áreas de brejos e alguns rios, sendo principal o rio Guaxindiba. Em seu entorno encontramos alguns núcleos urbanos, destacando-se a sede do município.

¹⁶ ARAÚJO, M. A. R. **Unidades de conservação no Brasil**: da república à gestão de classe mundial. Belo Horizonte: Segrac, 2007.

¹⁷ RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto Estadual nº 32.576, de 30 de dezembro de 2002**. Cria a Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba e dá outras providências. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/>. Acesso: maio 2015.

¹⁸ INEA. Instituto Estadual do Ambiente. **Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba, EEEG**: Plano de Manejo. Rio de Janeiro: INEA, 2010. 272p.

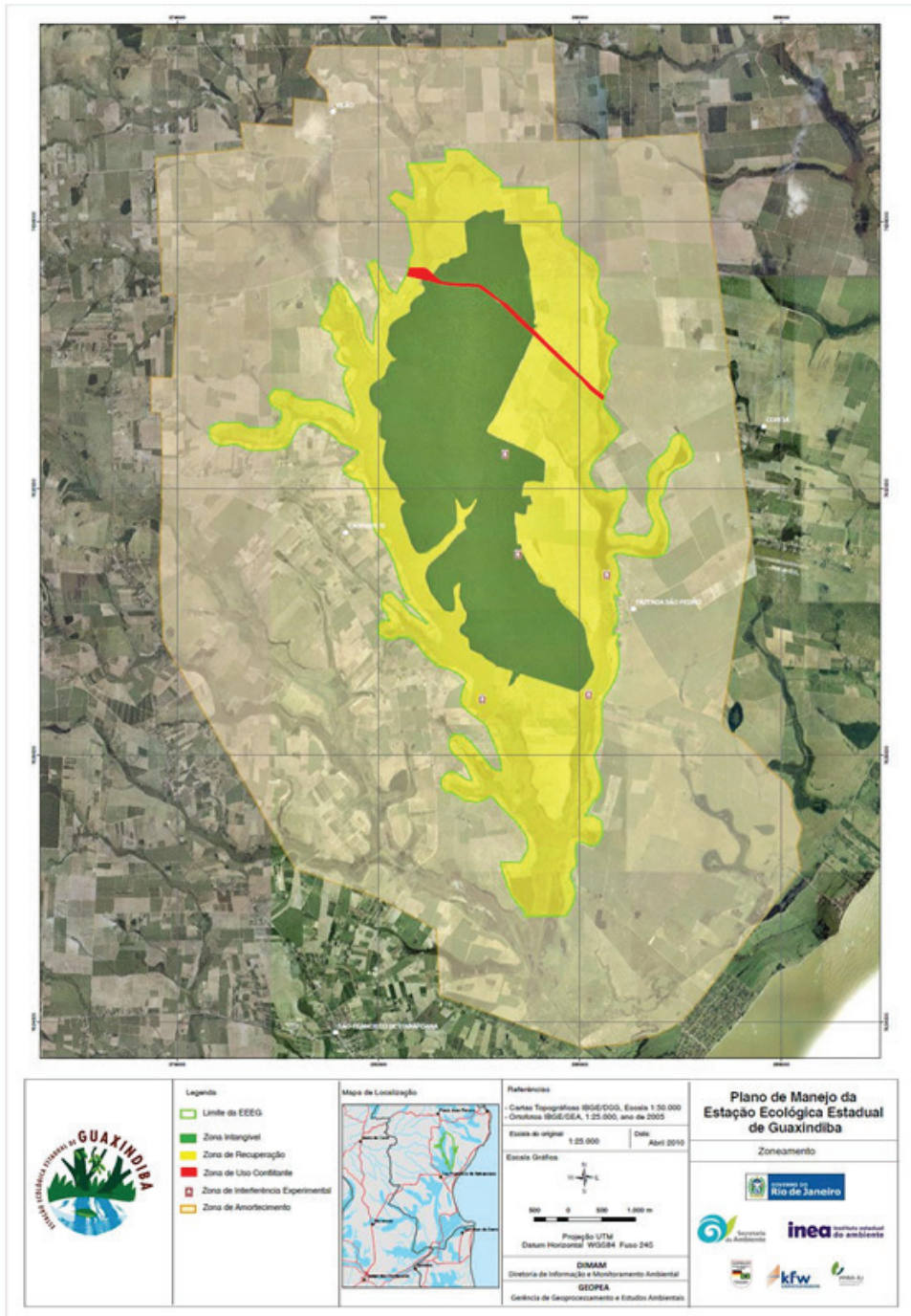


Figura 1: Mapa ilustrando os limites da EEEG, sua ZA e área de vegetação nativa

Fonte: Inea, 2010¹⁸

¹⁸ INEA. Instituto Estadual do Ambiente. **Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba, EEEG**: Plano de Manejo. Rio de Janeiro: INEA, 2010. 272p.

No que tange aos aspectos ambientais, a cobertura vegetal encontrada na Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba representa um dos últimos fragmentos da chamada “Floresta de Tabuleiros”^{19,20}, que outrora ocupava a porção norte do estado do Rio de Janeiro e a região sul da Bahia. Quanto aos recursos hídricos, a região da EEEG é composta por três bacias hidrográficas, a saber: Bacia do Rio Guaxindiba, Bacia do Córrego Baixa do Arroz e Bacia do Buena. O fragmento florestal presente no interior da UC, de cerca de mil hectares, está localizado entre os brejos da Cobiça e da Floresta, conformando uma área brejosa de 764 ha presente na EEEG²¹.

Foram identificadas no entorno da EEEG algumas localidades que direta ou indiretamente influenciam ou sofrem influências dessa proximidade: Vilão, Carrapato, Coreia e Fazenda São Pedro. Segundo levantamento realizado para elaboração do Plano de Manejo da Estação, a visão da população sobre a estação ainda é muito limitada, desde o total desconhecimento das diversas categorias de ocupação e monitoramento da mata até do andamento dos trâmites administrativos, legais e políticos da EEEG. A população reclama dos muitos grupos de “estudiosos” que aparecem nas localidades, fazem perguntas, mas nunca dão retorno das conclusões ou relatórios dessas visitas.

Embora o município, e em particular essas comunidades, tenham um baixo índice de escolaridade na população adulta, é possível que, a partir da escola, se possa fazer um trabalho de conscientização, utilizando-se crianças e adolescentes como multiplicadores de uma consciência ambiental sustentável. Entre os principais conflitos relacionados à EEEG podemos citar: supressão seletiva de vegetação; agropecuária; fogo; caça e fragmentação.

Material e Método

Realizou-se uma revisão teórica acerca da gestão participativa no processo de governança em espaços protegidos e dos aspectos ambientais, político-institucionais, administrativos e fundiários da Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba – EEEG. Adotou-se um procedimento metodológico adaptado de uma técnica denominada *Medición de la efectividad del Manejo de Areas Protegidas - EMAP*, desenvolvida por Cifuentes, Izurieta e De Faria²².

Para auxiliar na pesquisa, foram analisados documentos oficiais produzidos por entidades das diversas esferas de governo, e adotadas técnicas de observação participante, bem como utilizados instrumentos específicos para a coleta de informações diretas, o questionário e a entrevista, aplicados aos membros do conselho gestor e ao gestor da UC, respectivamente. Justificamos a escolha desses atores em função de o conselho gestor ser a principal instância de governança participativa prevista para as unidades de conservação.

¹⁹ RIZZINI, C. T. **Tratado de fitogeografia do Brasil**: Aspectos ecológicos. São Paulo: Hucitec: Edusp, 1979. v. 2.

²⁰ SILVA, G. C.; NASCIMENTO, M. T. Fitossociologia do componente arbóreo de um remanescente de mata sobre tabuleiros terciários no Norte Fluminense (mata do Carvão). **Revista Brasileira de Botânica**, v. 24, p. 51-62, 2001.

²¹ INEA. Instituto Estadual do Ambiente. **Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba, EEEG**: Plano de Manejo, op. cit.

²² CIFUENTES, M; IZURIETA A.; FARIA, H. H. **Medición de la efectividad del manejo de áreas protegidas**, op. cit.

Como a intenção era avaliar a gestão participativa da EEEG, a aplicação de questionário aos membros do conselho gestor foi fundamental para o diagnóstico, uma vez que possibilitou valorar a gestão da unidade de conservação. O modelo de questionário estruturado abrangeu seis âmbitos (gestor da UC, financiamento, avaliação das relações sociais e políticas, avaliação do âmbito legal, avaliação do âmbito planejamento e avaliação do âmbito conhecimento), divididos em 25 questões (variáveis e subvariáveis). Cada uma delas continha cinco alternativas (0, 1, 2, 3 e 4) e permitia uma pontuação de 4,0 pontos, perfazendo, portanto, um total de 100 pontos. As 25 questões foram divididas em grupos de 5 questões, não necessariamente sequenciadas na estrutura do questionário. Cada grupo tinha uma relação direta com um dos princípios da governança descritos anteriormente. Essa matriz de avaliação se baseia na construção de cenários de gestão para cada variável ou subvariável relacionada aos princípios estabelecidos e que correspondem a valores específicos, em que a situação com pontuação máxima (4) equivale ao “ótimo de gestão” para aquela variável ou subvariável específica. Dessa forma, o cenário ótimo ou total ótimo corresponde às melhores condições que a UC pode atingir no emprego de mecanismos de governança ambiental. O cenário atual ou total alcançado, por outro lado, corresponde à situação da respectiva unidade no momento da avaliação²³.

O ótimo numérico de cada princípio é a soma da pontuação máxima alcançada pelas variáveis e subvariáveis analisadas, ou seja, 20 pontos. O valor atual de cada princípio, portanto, corresponde à soma das pontuações alcançadas pelas suas variáveis e subvariáveis. Para valorar a gestão participativa da EEEG, realizou-se o somatório total alcançado por todas as variáveis e subvariáveis. A escala de qualificação adotada para a avaliação tem cinco níveis (0 a 4), associados a uma ponderação percentual que expressa o grau de gestão participativa, desde insatisfatória a muito satisfatória, conforme Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - Escala de qualificação da gestão participativa da EEEG

Qualificação	% do ótimo	Significado
0	< 35	Gestão insatisfatória
1	36-50	Gestão pouco satisfatória
2	51-75	Gestão medianamente satisfatória
3	76-90	Gestão satisfatória
4	91-100	Gestão muito satisfatória

Fonte: Adaptado de Cifuentes, Izurieta e De Faria (2000) e Macêdo (2008)

²³ FARIA, Helder Henrique de. Aplicação do emap e rotinas estatísticas complementares na avaliação da eficácia de gestão de unidades de conservação do estado de São Paulo. **Revista Ciências do Ambiente**, v. 2, n. 2, p. 185-219, 2006.

O modelo utilizado neste estudo foi adaptado de uma metodologia descrita por Cifuentes, Izurieta e De Faria²⁴. Por se tratar de um procedimento flexível, permitiu a realização das devidas adaptações para este trabalho, pois o método facilita a inclusão, a eliminação ou a modificação de indicadores e variáveis, de acordo com as características de cada área protegida. Também foi usado como referência um estudo de efetividade de gestão de áreas protegidas que avaliou a gestão participativa de parques estaduais da Bahia, tendo como referencial teórico a mesma metodologia utilizada neste trabalho. O estudo, produzido por Macêdo²⁵, avaliou a gestão participativa dos parques estaduais da Bahia.

Resultados e Discussão

Com base na metodologia e procedimentos apresentados, segue abaixo uma abordagem quantitativa, elencada pelos princípios supracitados, que utilizou o questionário para realizar o diagnóstico das informações colhidas junto aos membros do conselho gestor.

- Legitimidade e Participação: Neste princípio, foram utilizadas as seguintes variáveis: atitudes pessoais do gestor da unidade, considerando as atitudes do gestor com relação a suas atribuições, atitudes e posturas diante das comunidades locais; apoio e participação comunitária, definida pela existência de uma relação positiva entre a comunidade e a UC; características do conselho gestor, em que é analisada a sua formação, representatividade, legitimidade, transparência e funcionamento; mitigação de conflitos, que analisa se o envolvimento das comunidades locais na gestão da UC contribuiu para mitigar conflitos e a degradação dos recursos naturais; e processo de criação, que analisa se as comunidades e os atores locais foram consultados quanto à delimitação da UC. Para o princípio de Legitimidade e Participação, a EEG recebeu uma pontuação acumulada de 16,8 pontos. Conforme descrito na metodologia, o número máximo de pontos a serem alcançados dentro de cada princípio seria 20 pontos.

- Igualdade e Inclusividade: Para analisar este princípio, as seguintes variáveis foram consideradas: existência e atualização do plano de manejo, considerando se a unidade tem um plano de manejo e se ele está atualizado; compatibilidade do plano de manejo, relacionado à compatibilidade do plano com outros instrumentos regionais, tal como o zoneamento; nível de planejamento, em que se analisa a complexidade do processo de planejamento; zoneamento, que trata do instrumento que define o ordenamento territorial da unidade; e limites, em que se avalia o reconhecimento dos limites da unidade. A pontuação acumulada atingidas pela EEG foi de 15,5 pontos.

²⁴ CIFUENTES, M; IZURIETA A, FARIA, H. H. **Medición de la efectividad del manejo de áreas protegidas**. *op. cit.*

²⁵ MACÊDO, J. A. C. **Avaliação da gestão participativa dos parques estaduais da Bahia**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, UnB, CDS, 2008.

- **Responsabilidade e Transparência:** Foram consideradas as seguintes variáveis para a análise deste princípio: capacidade da UC de gerar recursos próprios, que se refere à capacidade legal, administrativa e financeira de gerar recursos financeiros próprios a serem utilizados pela unidade; capacidade de gestão, que se refere à capacidade da unidade de vincular-se a fontes de financiamento, apoio financeiro e técnico; mecanismos de controle e auditoria, no que tange à existência e ao funcionamento dos sistemas contábeis e à regularidade dos controles financeiros; apoio institucional, com base na relação com o órgão gestor da unidade, o Inea; e intercâmbio, que se refere à troca de informação, experiência e recursos entre as instituições que se relacionam com a EEEG. A pontuação acumulada obtida foi de 12,9 pontos.

- **Auditoria e Equidade:** Para a análise deste princípio, foram consideradas as seguintes variáveis: regularização fundiária, em que se observa se os processos de avaliação e indenização dos imóveis inseridos na UC antes da sua criação estão concluídos e se as famílias foram remanejadas; resolução de conflitos, em que se verifica quais as estratégias utilizadas para a resolução de conflitos relacionados com a posse de terras e uso dos recursos no entorno da UC; clareza, referindo-se a conflitos e competências do conjunto de instrumentos legais; aplicação, referindo-se à obediência aos instrumentos legais por parte das comunidades do entorno, bem como aos esforços para fazer com que eles sejam cumpridos; e conhecimentos tradicionais, em que se observa a existência e o uso do conhecimento tradicional e a sua possível contribuição para uma melhor gestão da unidade. A pontuação acumulada atingida foi de 13,7 pontos.

- **Efetividade e Eficiência:** Foram consideradas cinco variáveis para a análise deste princípio: motivação, em que foi considerado o entusiasmo com que o gestor da UC exerce o cargo e a satisfação demonstrada no relacionamento com os segmentos sociais locais; jurisdição, quanto à clareza com que outras instituições exercem determinado poder, direito ou autoridade sobre a UC; alcance, entendida como a permanência do apoio externo à administração da EEEG; características do planejamento, no que tange à existência e à forma participativa ou não do plano de manejo; e investigação, em que se avaliou a relação entre os estudos que se realizam e as necessidades de gestão da UC, assim como a disponibilidade de conhecimentos para sua devida aplicação. A pontuação acumulada neste princípio em estudo foi de 14,0 pontos.

O resultado final da pontuação acumulada da EEEG encontra-se ilustrado na Figura 2.

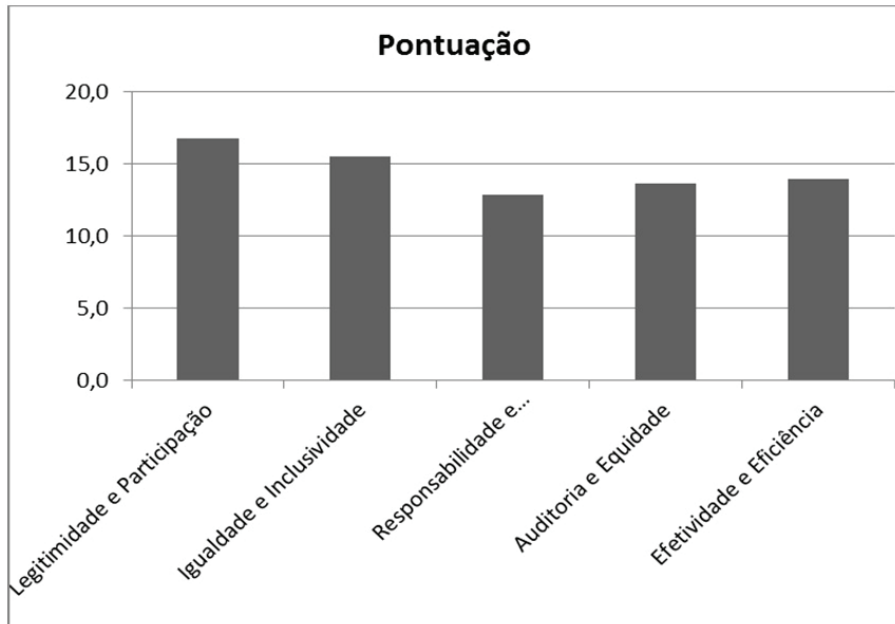


Figura 2: Distribuição dos pontos da EEG por princípio

Observada a Figura 2, com base na metodologia aplicada, foi constatado que a EEG, por ter obtido 73 (setenta e três) pontos, se enquadrou na categoria de Gestão Medianamente Satisfatória (51 a 75% do ótimo), de acordo com a Escala de Qualificação e Ponderação da Gestão Participativa (vide Tabela 1).

59

Diagnóstico e Avaliação da Gestão Participativa na EEG

Neste item, foi realizada uma análise das informações produzidas a partir da pesquisa bibliográfica e documental, da observação participante e da entrevista realizada com o gestor da UC. Objetivou-se comparar e complementar as informações obtidas, relacionando-as com as situações observadas na EEG, com o intuito de validar a metodologia que foi utilizada no trabalho, a qual culminou na valoração da gestão participativa da UC em questão.

- O gestor da unidade: Com relação ao gestor da EEG, foi observado o seu compromisso com o exercício das funções do seu cargo. Muitas vezes mal compreendido por alguns setores das comunidades locais, por ter que fazer cumprir determinadas exigências, é respeitado, contudo, pela grande maioria dos atores locais, devido à presteza e à cordialidade com que conduz as questões relativas à unidade de conservação. O gestor está no cargo desde 2009, o que pode explicar o bom relacionamento que tem com as comunidades do entorno e com os conselheiros.

- **Envolvimento e participação das comunidades e mitigação de conflitos:** A EEEG sofre com alguns conflitos antigos, ligados ao não reconhecimento de seus limites. Comunidades que vivem no seu entorno ainda não incorporaram totalmente a EEEG ao seu modo de vida e, ao contrário, continuam realizando antigas práticas de caça predatória. Entretanto, cabe frisar que em menores proporções do que antigamente, tanto devido ao processo fiscalizatório mais intenso quanto ao programa de Educação Ambiental em curso na UC.

- **O Conselho Gestor:** Constatou-se que a participação social é ainda frágil, sujeita a toda uma cultura que inibe o exercício de práticas democráticas de governança e seu maior envolvimento, especialmente pela população menos escolarizada, partindo de uma premissa de que a responsabilidade de dar certo compete ao gestor e à instituição, nesse caso o Inea. Contudo, os conselheiros, em sua maioria, têm uma visão positiva do processo, apoiam as iniciativas desenvolvidas pelo gestor e são otimistas com relação ao futuro.

- **Processo de criação da EEEG:** A criação da EEEG partiu da necessidade de conservação daquele fragmento florestal, visto o processo de degradação ambiental com que a região, em especial aquele ecossistema, vinha sofrendo. O processo de criação da UC foi pouco participativo, já que as reuniões com a comunidade local ocorreram posteriormente à decisão de criação e à definição da categoria da UC pelo órgão gestor. Os segmentos sociais, em sua maior parte, não estavam cientes da criação da UC.

- **Parcerias e articulação institucional, administrativa e financeira:** De acordo com a lei do SNUC, uma das atribuições do conselho gestor de uma unidade de conservação é “avaliar o orçamento da Unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação”²⁶. Contudo, a estrutura administrativa da EEEG não contempla uma unidade orçamentária autônoma, ficando subordinado aos procedimentos e controle financeiros do Inea, enquanto órgão gestor. Assim, o gestor não tem competência para firmar convênios, parcerias ou qualquer outro instrumento de cooperação técnica ou financeira. O desempenho da gestão de uma unidade de conservação está intimamente relacionado à capacidade dessa unidade de coordenar esforços no sentido de identificar e formalizar parcerias²⁷. Entretanto, em função de um certo grau de articulação do órgão gestor nos níveis locais e do próprio dinamismo de seu gestor, a EEEG conseguiu formar algumas redes de apoio, evidenciando a importância que esse espaço protegido conquistou.

²⁶ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências, *op. cit.*

²⁷ CAMARGO, A. Meio Ambiente e Governança. In: TRIGUEIRO, A. **Meio Ambiente no século 21:** 21 especialistas falam na gestão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

Cabe evidenciar a parceria com diversas instituições de ensino no que tange à visitação para Educação Ambiental. Segundo o gestor, são em média quarenta visitas anuais, todas elas acompanhadas pela equipe de Guarda-Parque e corpo técnico, em consonância com o Programa de Fortalecimento das Ações de Educação Ambiental em Unidades de Conservação do Estado do Rio de Janeiro, coordenado pela Gerência de Educação Ambiental e pela Gerência de Unidades de Conservação de Proteção Integral do Inea.

O gestor relatou a existência de parcerias com algumas associações de moradores de comunidades vizinhas, tais como Vilão, Coreia e Nova Belém. Nas parcerias, a equipe vem oferecendo orientações quanto à piscicultura, ao cadastramento no CAR, ao uso de agrotóxicos no espaço protegido, à dessedentação animal no interior da unidade e a cursos de brigada voluntária para combate a incêndios florestais. Além dessas ações, a gestão da unidade também oferece o espaço físico da sede administrativa para reuniões, cursos, exposições e festejos comunitários.

- Pesquisas e estudos: Um dos principais objetivos dessa categoria de UC (Estação Ecológica) é possibilitar a realização de pesquisas científicas. Isso porque esses estudos expandem o conhecimento sobre os diversos ecossistemas, sobre os saberes tradicionais e sobre as relações sociais associados à área protegida. Entretanto, a EEEG, apesar de todo o potencial baseado nos elevados índices de endemismo, foi pouco explorada no que tange à realização de pesquisas científicas.

Por fim, considerando a análise realizada e a aplicação do método descrito, concluímos que a Estação Ecológica Estadual de Guaxindiba possui uma Gestão Medianamente Satisfatória, apresentando as seguintes características: a EEEG tem os elementos mínimos necessários para uma gestão participativa, contudo apresenta deficiências que não permitem estabelecer uma base sólida para sua efetividade; existe um gestor nomeado e aceito pela comunidade e um conselho gestor implantado e em funcionamento, porém com membros que possuem uma frequência de participação variando entre baixa e mediana; existe uma estrutura de apoio à gestão (sede e equipamentos) que facilita o acesso dos atores locais; alguns parceiros foram identificados, e acordos de cooperação efetivados, existindo recursos financeiros mínimos para suporte à administração; os seus limites estão definidos e aceitos na sua maioria, contudo as questões fundiárias não foram resolvidas totalmente; existe um plano de manejo e um zoneamento elaborado; algumas normas e regulamentos referentes à unidade não são respeitados, gerando conflitos que podem comprometer o alcance dos seus objetivos de conservação.

Ressalte-se que a EEEG obteve uma pontuação de 73 (setenta e três) pontos, o que a coloca bem próxima ao limite entre as faixas de Gestão Medianamente Satisfatória e Gestão Satisfatória (vide Tabela 1). Alguns fatos contribuíram para queda da pontuação: a não participação das comunidades locais na sua criação e a não conclusão da regularização fundiária.

Resultado análogo foi obtido por Faria²⁸ ao avaliar a efetividade de gestão de algumas UCs. Esse estudo, que abrangeu 8 Unidades de Conservação de proteção integral de São Paulo, apontou que somente o Parque Estadual de Campos de Jordão apresentou nível satisfatório de manejo; três (37,5%) apresentaram nível de satisfação médio, e quatro (50%) unidades, nível pouco satisfatório.

Brito²⁹ analisou as unidades de conservação do Estado do Mato Grosso (14 de proteção integral e 5 de uso sustentável), entre federais e estaduais. Como resultado, quanto ao nível de implementação das unidades, concluiu que 63% possuíam nível inadequado de implementação e 37%, nível regular, e nenhuma unidade dispunha de nível médio ou satisfatório de implementação.

Macêdo³⁰ discutiu os efeitos da participação sobre a gestão de três parques estaduais da Bahia a partir da técnica EMAP. Para cada unidade, foi calculado o índice de efetividade. Os Parques Sete Passagens e Serra do Conduru tiveram como resultado uma gestão mais participativa, com 71 e 57 pontos, respectivamente (numa escala de 1 a 100), alcançando uma gestão medianamente satisfatória. Já o Parque Morro do Chapéu alcançou 37, ficando na categoria de gestão pouco satisfatória.

Faria³¹ verificou a eficácia de gestão de unidades de conservação de São Paulo. O estudo envolveu 59 UCs, sendo 41 do grupo de proteção integral e 18 do grupo de uso sustentável. As UCs pesquisadas apresentaram padrões de qualidade de gestão intermediários, sendo que 22 tiveram a gestão classificadas como de padrão mediano, 27 como de padrão inferior e 04 como de padrão muito inferior. Apenas seis unidades alcançaram pontuação suficiente para o padrão de qualidade elevado.

Considerações Finais

Neste capítulo, foi explanado que uma das principais estratégias de conservação da biodiversidade é a criação de áreas protegidas, e que a gestão integrada e participativa dessas áreas representa uma das ferramentas mais importantes no processo da proteção e de uso sustentável da natureza em conjunto com a valorização sociocultural e o ordenamento territorial. Os conselhos gestores das unidades de conservação são instrumentos eficazes para a gestão ambiental, servindo para a diminuição de conflitos socioambientais, para a integração da sociedade e para o aumento no comprometimento da sociedade na gestão, bem como para o estabelecimento de um fórum decisório, inclusivo e participativo.

A avaliação de efetividade de áreas protegidas é uma oportunidade para identificar pontos para melhoria e para auxiliar na priorização e otimização dos esforços e dos

²⁸ FARIA, H. H. Avaliação da efetividade do manejo de unidades de conservação: como proceder? In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1997, Curitiba. *Anais* [...], p. 478-499.

²⁹ BRITO, M. A. Avaliação do nível de implementação das unidades de conservação do Estado do Mato Grosso. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2. 2000, Campo Grande. Trabalhos técnicos. *Anais* [...], v.2. p. 645-653.

³⁰ MACÊDO, J. A. C. *Avaliação da gestão participativa dos parques estaduais da Bahia*, op. cit.

³¹ FARIA, H. H. *Eficácia de gestão de unidades de conservação gerenciadas pelo Instituto Florestal de São Paulo, Brasil*, op. cit.

investimentos para a conservação. Muitos indicadores não refletem apenas a situação da gestão atual, mas sim o resultado de todo o planejamento e criação da Unidade. Portanto, alguns fatores que contribuíram para que a EEEG não atingisse uma pontuação mais elevada são sistêmicos e independentes da gestão atual, e apenas se mantêm como desafios a serem minimizados por ela.

De maneira geral, a EEEG caminha para atingir bons desempenhos futuros. Considerando ainda que, mesmo com todos os pontos problemáticos observados, a simples implantação dessa unidade de conservação já se mostra importante, por representar uma proteção mínima desse fragmento, um dos últimos remanescentes da Floresta de Tabuleiros da região sudeste, uma vez que, mesmo com o mínimo de gestão e aporte de recursos, tais formações vegetacionais apresentaram tendência à melhoria. Este trabalho representa um primeiro panorama da situação gerencial da EEEG, bem como o diagnóstico apresentado reflete apenas um cenário resultante de um momento de análise, que pode facilmente ser mudado, considerando as constantes mudanças na estrutura e competências de órgãos gestores estaduais, mudanças políticas e de prioridades de governo.

A análise da efetividade da gestão também é importante porque permite evidenciar os pontos falhos e subsidiar propostas de mudanças que colaborem para o melhor desempenho da UC, que terá como consequência uma melhor eficiência na conservação. Espera-se que esta pesquisa possa contribuir para o aprimoramento dos estudos de avaliação de políticas públicas ambientais no que tange à gestão de UCs com uma melhor eficiência. Está claro que a atuação dos indivíduos e dos grupos locais, discutindo e propondo, se organizando e exercitando a sua cidadania, promove mudanças na cultura de suas organizações e na própria cultura da comunidade.

Dessa forma, as agressões à EEEG listadas, tais como queimadas, caça predatória e conflitos fundiários, se ligam ao distanciamento das comunidades e de atores locais em relação aos mecanismos de gerência desse espaço protegido. Só a democracia levará à sustentabilidade de políticas ambientais por meio da criação de espaços de negociação e do fortalecimento dos instrumentos existentes, como, por exemplo, os conselhos gestores.

A inclusão dos atores sociais na gestão de áreas protegidas depende da efetivação de espaços institucionais de exercício da cidadania, como os conselhos gestores, mas também, e principalmente, da capacitação da sociedade para participar desse processo, para que essa participação não se configure como uma simulação democrática, mas sim como processos de governança que propiciem uma gestão alicerçada na ampla participação da comunidade nos processos de tomada de decisão. Pretende-se que os resultados deste estudo sirvam como elemento orientador para futuras pesquisas relacionadas ao tema, assim como para a melhoria da gestão da EEEG e de outras unidades de conservação.