

## **PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. O CASO DO CONSELHO CONSULTIVO DO PARQUE NATURAL MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU (PNMNI).**

**Aluno: Lorena Fragata Anile**

**Orientador: Rafael Soares Gonçalves**

### **Introdução**

O presente artigo tem por finalidade analisar a participação popular na gestão das Unidades de Conservação, situadas no espaço urbano. O foco de nossa pesquisa foi o Parque Natural Municipal de Nova Iguaçu (PMNI). Criado em 1988, localiza-se na Baixada Fluminense na Serra de Madureira na sua vertente iguaçuana e faz parte da Apa do Gericinó-Mendanha, sendo considerada reserva da Biosfera desde 1996. Possui uma área de 1.100 hectares e sua altitude oscila entre 150 mt na entrada da unidade e 956 mt no marco sudoeste, próximo ao pico do Gericinó.

O estímulo à participação se manifesta como uma tentativa de reintegrar a população no processo de formulação e de acompanhamento das políticas de gestão das unidades de conservação. Os parques urbanos apresentam, no entanto, um importante papel social, assegurando funções de ordens diversas. A instituição de unidades de conservação deve ser concebida não somente como instrumento de preservação de ecossistemas, mas também como uma forma de garantir a consolidação de um espaço público que favoreça as relações sociais e beneficie a comunidade urbana.

A nossa pesquisa priorizou a análise do funcionamento do Conselho consultivo dessa unidade de conservação, compreendendo os instrumentos e possibilidades de participação popular através desse conselho. O nosso objetivo é conhecer e avaliar os conteúdos e as práticas de participação da população local no PNMNI. Para tanto, realizamos uma pesquisa bibliográfica sobre a participação popular, o sistema nacional de unidades de conservação e

sobre os conselhos consultivos, assim como entrevistamos membros do conselho do parque, aplicamos 100 (cem) questionários aos usuários do parque e procuramos participar das reuniões do Conselho, o que foi dificultado, tendo em vista a raridade das reuniões.

O presente artigo será dividido em quatro partes: a) a importância da pesquisa para a área acadêmica; b) apresentação dos conceitos de participação e os autores de discussão, mostrando a importância dos espaços públicos de representação, utilizando como foco os Conselhos Consultivos; c) esclarecimentos sobre o Sistema nacional de Unidades de Conservação, apresentando o conceito de Parque, e a constituição dos Conselhos nessas unidades de conservação; d) o caso específico do Parque Natural Municipal de Nova Iguaçu.

### **Participação da sociedade civil**

Nos últimos anos o debate sobre o tema participação vem ampliando-se constantemente. A palavra participação vem sempre acompanhada de muitos significados e arranjos. A participação da sociedade civil, vista como participação política<sup>1</sup> na democracia, tem seu fundamento na participação da população nas decisões de governo, visto que existem dois tipos de democracia: a representativa e a direta. A primeira diz respeito à sociedade civil discutindo e decidindo o destino do país, pelos princípios da igualdade, liberdade e cidadania plena, como definido por Rousseau e implica a soberania popular e o autogoverno. Entretanto, esse modelo esbarra na heterogeneidade popular, através das diferentes culturas existentes em um mesmo país. O segundo modelo de democracia consiste na escolha dos representantes através do sufrágio eleitoral.

A partir dos anos 1960, devido a redução da política a uma lógica individualista e competitiva e pela retomada da articulação entre o conceito de cidadania e de soberania popular (Luchmann, 2006, p.21), surge o conceito de democracia participativa que se compreende pela ampla participação coletiva dos cidadãos nas decisões de seus interesses. Assim, configura-se uma alternativa de participação que articula a democracia direta com a representativa, aumentando o grau de eficácia da participação política.

Dagnino (2004) defende que o incremento da participação da sociedade civil no Brasil se dá com a reinvenção da democracia nos anos 1980, principalmente após a implementação da Constituição Federal de 1988. A autora descreve que a cidadania passa a ser entendida

---

<sup>1</sup> Como participação política, compreende-se a extensão do exercício do poder político a todos os cidadãos, para definir os rumos da coletividade. Para saber mais sobre o assunto ver Luchmann (2006).

como o *direito à diferença*, no sentido de compreender a subjetividade do sujeito, sobretudo os novos arranjos da sociedade e os novos temas que compõem o cotidiano brasileiro, respeitando a transformação cultural da sociedade na construção da democracia.

Segundo Dagnino, a idéia de uma participação solidária vem com a despolitização da participação social, no sentido que essa noção passa sobretudo pelo campo privado da moral e que a sociedade continua excluída dos espaços políticos de decisões governamentais. Neste sentido, Dagnino (2004, p.103) entende a participação como partilha de poder entre a sociedade civil e o Estado dentro dos espaços públicos.

Outro autor que discute o tema é Valla, este defende a idéia de participação popular na perspectiva da formulação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas. Para o autor, a participação compreende as múltiplas ações de diferentes atores (1998, p. 9), ou seja, a população tem o direito e o dever de participar dos processos decisórios do governo. Para efeito deste trabalho, compreendemos participação popular como a possibilidade da sociedade civil influenciar na formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas, através, sobretudo, dos Conselhos Gestores. O processo de democratização realizado a partir dos anos 80, que culminou com a promulgação da constituição de 1988, permitiu a expansão dos conselhos de políticas públicas como espaços de participação popular e de controle social<sup>2</sup> das políticas implementadas pelo Estado.

Para Raichelis (2000, p.11), os conselhos significam o desenho de uma nova institucionalidade nas ações públicas, que envolvem distintos sujeitos nos âmbitos estatal e societal. Assim, a participação institucional em espaços públicos passam a ter representação popular. Os conselhos são compostos de forma paritária por representantes dos entes federativos e da sociedade civil. Tatagiba (2002, p.54) afirma que os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

Os conselhos são espaços importantes de participação da sociedade civil para a relação ou interlocução política do governo com a população. Eles são espaços de debate e formulação de políticas públicas, onde a sociedade pode exercer o controle social do governo. Entretanto, não vemos uma participação intensa da sociedade civil e o processo de escolha

---

<sup>2</sup> Controle social é a participação organizada da sociedade civil na formulação e revisão nas decisões do governo em espaços públicos, tornando acessíveis a toda população.

dos seus representantes nem sempre é claro resumindo-se frequentemente a um par de ONGs.

### **O Sistema Nacional de Unidades de Conservação**

A lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Esta lei estabelece critérios para a criação, implantação e gestão de unidades de conservação, além de regulamentar o que está exposto na Constituição Federal de 1988, no artigo 225:

têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Para a lei, unidades de conservação significa espaço territorial e seus recursos ambientais, com objetivos de conservação e limites definidos, sendo de administração do poder público, com garantias de proteção (art. 2º, inciso I). As unidades de conservação são divididas em dois grupos: unidades de proteção integral e unidade de uso sustentável, sendo a primeira de uso restrito e a segunda de exploração sustentável dos recursos naturais, de forma a não agredir o meio ambiente, utilizando apenas os recursos renováveis.

Os parques são unidades de proteção integral onde os usos são mais restritos e a manutenção dos ecossistemas é livre de ações humanas, havendo apenas o uso indireto<sup>3</sup> e não o consumo dos atributos naturais. Ao analisar o artigo 225 da Constituição Federal, conseguimos compreender que a participação da sociedade civil é um elemento crucial na gestão das Unidades de Conservação. Apesar da importância nos parques, a participação da população ainda é restrita. E se manifesta, sobretudo, através dos conselhos consultivos.

O Conselho possui um papel de acompanhamento das diversas intervenções do órgão gestor da unidade, como a elaboração do plano de manejo, a gestão orçamentária o regimento interno ou as obras necessárias no seu interior (ver artigo 20, do decreto federal nº4.340 de 22 de agosto de 2002).

Para estabelecer o regimento de um Parque Natural Ambiental, necessita de um documento técnico chamado Plano de Manejo, ao qual estabelece o zoneamento e as normas das áreas protegidas, bem como a utilização de seus recursos naturais e toda a infra-estrutura necessária para a unidade de conservação (ver artigo 2, inciso XVII do SNUC).

---

<sup>3</sup> Segundo a lei 9.985 de 18 de julho de 2000, no artigo 2 inciso IX, o uso indireto nas unidades de conservação é aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

### **O Conselho Consultivo do Parque Natural Municipal de Nova Iguaçu**

O Parque Natural Municipal de Nova Iguaçu (PMNI) foi criado em 1998, localiza-se na serra do Gericinó-Mendanha, na área da Gleba Modesto Leal, tem o equivalente a 1.100 hectares de área total, contendo dois aparelhos vulcânicos no interior do Parque.

Sua utilidade, além da preservação ambiental, é para pesquisas científicas, sobretudo de espécies animais que estão à beira da extinção, como também é utilizada como área de lazer para a população do entorno e como espaço sagrado para algumas religiões, ao qual encontram-se o candomblé e a cristã- evangélica.

Atualmente é a Prefeitura de Nova Iguaçu que administra a área do Parque, por meio da Sub-secretaria Municipal de Meio Ambiente, que tem a responsabilidade de preservar a região, com os objetivos previstos no decreto que criou o parque. O Plano de Manejo é um importante objetivo dessa secretaria, sendo “um requisito de suma importância para estabelecer as diretrizes de implantação e funcionamento do Parque Municipal de Nova Iguaçu” (PLANO DE MANEJO, p. 16).

O Plano de Manejo do PMNI tem a finalidade de

proteger a vida silvestre, os recursos hídricos e a paisagem natural; propiciar a realização de pesquisas científicas; oferecer opções de recreação, de educação ambiental e de melhoria da qualidade de vida da população de Nova Iguaçu e outras regiões, em especial daquelas que residem nos arredores do Parque (PLANO DE MANEJO, p. 52).

Este plano se constitui em um planejamento participativo, com execução, monitoramento e acompanhamento<sup>4</sup> participativo. Apesar da importância dos parques, a participação da população ainda é restrita. Esta se manifesta, sobretudo, através dos conselhos consultivos. O funcionamento do conselho depende muito do interesse do órgão gestor de estabelecer uma gestão participativa. Podemos identificar, a partir do caso do Parque Municipal de Nova Iguaçu, que os esforços pela participação popular se traduzem muito mais em uma tentativa de legitimar políticas públicas, sem a implementação de práticas participativas que se convertam em uma verdadeira influência da população na gestão do parque. O conselho se transforma, assim, em um instrumento para ratificar decisões municipais.

---

<sup>4</sup> O Monitoramento e Avaliação participativa é feito através da instalação de um conselho consultivo na unidade de conservação, onde deverão participar entidades envolvidas com o tema e a população.

O Conselho do Parque Natural Municipal de Nova Iguaçu é constituído por representantes da Prefeitura de Nova Iguaçu e de Mesquita, de representantes dos moradores do entorno, e de organizações não governamentais ligadas ao meio ambiente. Ao longo da pesquisa só conseguimos participar de duas reuniões do Conselho, já que as reuniões foram canceladas com as mudanças políticas que ocorreram na administração da cidade. Foi observado pouca participação da população nestas reuniões. Além disso, nota-se que os conselheiros não atuam ativamente nas reuniões, tornando apenas um espaço de troca de informações. Aliás, não nos parece claro o papel de cada conselheiro nas reuniões, sendo mais uma prestação de contas.

Como mostra o entrevistado B em sua fala:

“[...] já na época da primeira gestão, a participação dos conselheiros era um pouco complicada [...] e, me parecia na época, que os próprios conselheiros, embora tivessem feito uma capacitação [...] não fica claro a questão política do conselheiro. Então, uma coisa que eu sempre percebi, é que os conselheiros usam, ou se beneficiam, ou pensam, assim, em até se articular até politicamente, raramente você encontra vozes discordantes [...] no caso do parque, o conselho por ele não ser deliberativo, ele é um conselho consultivo [...] eu acredito que influência, porque quem faz os convites é o parque, é a secretaria. Então, é a própria imaturidade da questão ambiental em Nova Iguaçu, contribui para que esses participantes não saibam muito bem porque que estão ali, tanto é, que embora, a gente tenha algumas ong's e associações, você não consegue identificar nesses dez anos, quais foram os projeto ou quais foram as participações mais efetivas dessas entidades [...] e há um certo cuidado de você não se dispor politicamente, porque você pode não ser chamado, ou nas votações você não fazer parte [...]”

A crítica do entrevistado B é em relação a atuação dos conselheiros. Em sua concepção, eles não atuam politicamente para não perder o cargo no conselho, mostrando-se muitas vezes leigos em relação à política e ao meio ambiente.

O entrevistado A afirma que o que prejudica a atuação do conselho é a troca frequente de secretário do meio ambiente e de diretor do Parque.

“[...] quando o Flávio Moreno (antigo diretor do PMNI, gestão de 2004-2009) saiu, estava sempre alternando secretário, politicamente muda o diretor, o gestor do parque. Com isso, os trabalhos do conselho vão sendo deteriorados, vai sempre sendo cortado as ações, porque quando muda o gestor muda tudo. Não deveria, porque o conselho quem assume, deve assumir a Ata e deve dar continuidade aquilo discutido em Ata, mas na verdade isso não acontece [...]”

As reuniões com a antiga gestão eram feitas toda segunda segunda-feira do mês, sem mudança, exceto em casos extraordinários, como chuvas. Devido a mudança de prefeito em Nova Iguaçu, as reuniões do conselho foram suspensas, pois com essa transição não houve

um repasse de tarefas. Assim, o “conselho fica esperando” a chegada da notificação das tarefas.

Com a aplicação dos questionários, percebemos que os usuários do parque não sabem da existência do conselho e muitos não participam politicamente na gestão do parque. Uma questão que nos chamou atenção com a aplicação do questionário, foi o conflito religioso no interior do parque. A natureza é considerada um espaço sagrado para algumas religiões, sendo um lugar onde suas orações, rituais e oferendas são realizadas. Como no parque são diversos os fiéis que o frequentam, principalmente os evangélicos e de religiões de matrizes africanas, cada qual tem suas especificidades e a convivência é muitas vezes conflituosa.

Ao final do questionário, perguntamos aos usuários do parque sobre a utilização religiosa da área. As opiniões foram variadas, entretanto a maioria apóia o uso dos evangélicos e não dos umbandistas e candomblecistas. A explicação foi unânime: as oferendas causam sujeira e mau cheiro, além de chamarem animais indesejáveis para o ambiente do parque, sem ressaltar os impactos ambientais existentes também com o uso religioso por outras religiões. Essa resposta foi comum a alguns usuários, mostrando que existe um forte preconceito em relação às religiões de matrizes africanas.

Hoje, é estritamente proibido o uso do PMNI por qualquer religião. No entanto, através da aplicação dos questionários, os usuários nos informaram que existem igrejas evangélicas que fazem cultos nos cumes do PMNI, passando por trilhas que o parque não tem conhecimento.

Outra questão a destacar é o voluntariado no parque, o entrevistado A nos informou que o voluntariado em 2005 era constituído por pessoas do entorno do parque que se preocupavam com o meio ambiente.

Em sua fala:

[...] O Parque quando eu assumi no Conselho, eu vi o Parque muito bem cuidado, muita gente com boas intenções, e principalmente um voluntariado que existia lá de 20 pessoas [...] isso foi uma passagem muito importante lá do Parque, a comunidade local, os moradores do entorno, aqueles que conheciam a área, que tem amor pelo local, eles se doaram, doaram seu tempo num trabalho voluntariado, de estar fazendo a parte de humanização da área, quer dizer aproximar as pessoas da administração, amostrar assim a verdadeira importância do local, como preservar, porque as vezes a pessoa ama, gosta, mas não sabe lidar com a questão ambiental, não tem a sensibilidade. O Parque apoiava dando essa liberdade, entendeu, dando essa autonomia dessa organização esta atuando lá

dentro. Eles ficaram dois anos lá fazendo esse trabalho, e no início do trabalho deles ainda existia muita prática de uso de toxico no local, assalto, sexo explícito em locais frequentados e que às vezes causava constrangimentos. Então esse grupo de 20 voluntário trabalharam com as pessoas e sensibilizaram para que isso não acontecesse, e realmente isso inibiu o uso de toxico, não se via mais ninguém fumando, ninguém praticando certas coisas ilícitas ali dentro. Então, esse grupo foi muito responsável [...]

Nesta época, exista um voluntariado ativo na região com trabalhos de mutirão para recolher o lixo e de vigia para inibir ações proibidas. Este não se perpetuou por muito tempo devido ao pouco apoio da Prefeitura ao trabalho voluntário no parque. Esse voluntariado esperava algum retorno da Prefeitura, eram pessoas pobres, carentes que viviam de doações dos próprios funcionários do Parque. Com o tempo, foram se desmotivando até pararem definitivamente de atuar como voluntários. Hoje, encontramos no parque um voluntariado ambiental acadêmico: são pesquisadores que vão ao parque para estudar, fotografar, catalogar e analisar espécies existentes na região. Com esses estudos foram encontradas algumas espécies que estão em extinção.

A área do PMNI é basicamente utilizada para o lazer e práticas de caminhada, nenhum outro tipo de uso foi mencionado pelos usuários além dos já relacionados acima. As entrevistas e os questionários apontaram que os usuários do PMNI não sabiam da existência do conselho consultivo. Acreditamos que é necessário uma nova cultura política que permita uma maior participação popular e consolide o papel do conselho na gestão do Parque. Para isso, seria possível um programa que visasse uma maior participação dos usuários na gestão do PMNI.

A administração do PMNI deveria fornecer aos usuários mecanismos de sugestões para o melhoramento da infra-estrutura. O trabalho voluntário deveria ser requalificado. É necessário também a reformulação do Plano de Manejo que deve integrar a participação popular procurando resolver os inúmeros problemas de gestão do parque como o fato que com a emancipação do município de Mesquita, a entrada do PNMNI fica neste município vizinho sem receber os investimentos adequados.

#### **Referência Bibliográfica:**

DAGNINO, E. **Para retomar a reinvenção democrática: qual a cidadania, qual a participação?** Rio de Janeiro: IBASE. 2004.

GUERRA, A. J. T.; COELHO, M. C. N. **Unidades de Conservação: abordagens e características geográficas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2009. p. 25-65.



LOUREIRO, C. F. B. **Educação ambiental e conselho em unidades de conservação: aspectos técnicos e metodológicos**. Rio de Janeiro: IBASE. 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. Os sentidos e desafios da participação. **Revista Ciências Sociais**. 2006. p. 19-26.

RAICHELIS, R. **Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil**. In Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional. 2000. Disponível em: [http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-4.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf)

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo : Paz e Terra. 2002.

TELLES, V. Da S. **Sociedade civil e a construção de espaços públicos**. In: Evelina Dagnino (org.). **Os anos 90: Políticas e sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994, p.91-114.

VALLA, V. V. Sobre a participação popular: uma questão de perspectiva. **Caderno de Saúde Pública**. Rio de Janeiro, 1998, p.7-18.