



**EIXO TEMÁTICO:**

- ( ) Ambiente Construído e Sustentabilidade
- ( ) Arquitetura da Paisagem
- (X) Cidade, Paisagem e Ambiente
- ( ) Cidades Inteligentes e Sustentáveis
- ( ) Engenharia de Tráfego, Acessibilidade e Mobilidade Urbana
- ( ) Meio Ambiente e Saneamento
- ( ) Patrimônio Histórico: Temporalidade e Intervenções
- ( ) Projetos, Intervenções e Requalificações na Cidade Contemporânea

**A GESTÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO MUNICIPAIS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO NO SÉCULO XXI: ENTRAVES INSTITUCIONAIS E DESAFIOS**

*THE MANAGEMENT OF RIO DE JANEIRO CITY PROTECTED AREAS: INSTITUTIONAL OBSTACLES AND CHALLENGES*

*LA GESTIÓN DE LAS REAS PROTEGIDAS DE LA CIUDAD DE LA CIUDAD DE RIO DE JANEIRO: LIBROS INSTITUCIONALES Y DESAFÍOS*

**Sônia Lúcia Peixoto**

Doutoranda, UFF, Brasil.  
soniapeixoto@terra.com.br

**Lúcia Capanema Álvares**

Doutora, UFF, Brasil.  
luciacapanema@gmail.com

## **RESUMO**

A gestão das unidades de conservação geridas pelos governos municipais envolve importantes desafios para que seja assegurado o processo de conservação da biodiversidade, a promoção dos serviços ambientais para a população e um espaço para pesquisa, educação ambiental, recreação, turismo e lazer. Isto porque tais áreas estão sujeitas aos fortes e crescentes impactos derivados dos processos de urbanização, da falta de interlocução entre as políticas setoriais e a política para a conservação da natureza e, em especial, em razão da inexistência de um modelo de gestão institucional adequado para promover um eficiente sistema de áreas protegidas. A pesquisa visa apresentar um panorama do desempenho da gestão das unidades de conservação municipais da cidade do Rio de Janeiro levando em conta a análise das relações organizacionais da instituição responsável pela administração dessas áreas, e as interferências dos primeiro e segundo setores, adicionando ao tema os contornos políticos da gestão da natureza.

## **ABSTRACT**

The management of protected areas managed by municipal governments involves important challenges to ensure the process of biodiversity conservation, the promotion of environmental services for the population and a space for research, environmental education, recreation, tourism and leisure. This is because such areas are subject to the strong and growing impacts of urbanization processes, the lack of dialogue between sectoral policies and nature conservation policy and, in particular, due to the lack of an adequate institutional management model for promote an efficient system of protected areas. The research aims to present an overview of the management performance of municipal conservation units of the city of Rio de Janeiro taking into account the analysis of the organizational relations of the institution responsible for the administration of these areas, and the interference of the first and second sectors, adding to the theme the political contours of nature management.

## **RESUMEN**

La gestión de las áreas protegidas gestionadas por los gobiernos municipales implica desafíos importantes para garantizar el proceso de conservación de la biodiversidad, la promoción de servicios ambientales para la población y un espacio de investigación, educación ambiental, recreación, turismo y ocio. Esto se debe a que estas áreas están sujetas a los fuertes y crecientes impactos de los procesos de urbanización, la falta de diálogo entre las políticas sectoriales y la política de conservación de la naturaleza y, en particular, debido a la falta de un modelo de gestión institucional adecuado para Promover un sistema eficiente de áreas protegidas. El objetivo de la investigación es presentar una visión general del desempeño de la gestión de las unidades de conservación municipal de la ciudad de Río de Janeiro, teniendo en cuenta el análisis de las relaciones organizativas de la institución responsable de la administración de estas áreas, y la interferencia del primer y segundo sector, agregando al tema el contornos políticos de la gestión de la naturaleza.

## I. INTRODUÇÃO

A temática da conservação da biodiversidade por meio das áreas protegidas constitui, na contemporaneidade, uma questão central em políticas públicas, tendo em vista os compromissos globais estabelecidos pela Convenção da Diversidade Biológica<sup>1</sup> e os demais acordos dos quais o Brasil é signatário. Neste contexto se inscrevem as áreas protegidas localizadas em regiões remotas, as situadas em áreas rurais que são atingidas pela urbanização extensiva (MONTE-MÓR, 2004), e as áreas protegidas totalmente inseridas em metrópoles, as áreas protegidas urbanas<sup>2</sup>.

As áreas protegidas urbanas devem seguir as recomendações oriundas das convenções internacionais, das quais os países são signatários, e dos planos de trabalhos elaborados a partir dos Congressos Mundiais de Parques e demais Áreas Protegidas que são promovidos pela União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), inclusive as recomendações específicas essas áreas quando administradas pelos órgãos governamentais distritais ou municipais que, de acordo com a UICN (2014), possuem estruturas, arranjos institucionais e capacidades técnicas mais frágeis em relação aos governos nacionais, influenciando na efetividade da gestão desses espaços. Em tal contexto, a GTZ (2010) destaca que as áreas protegidas urbanas apresentam debilidades quanto à gestão porque os governos locais têm dificuldades para estabelecer estruturas de gestão adequadas e dotar essas áreas das dotações financeiras necessárias, sendo imperioso o desenvolvimento de capacidades para a gestão, o intercâmbio de experiências, incluindo a elaboração de estudos sobre a temática.

Em âmbito global, as informações obtidas até o momento sobre as áreas protegidas urbanas administradas por governos locais mencionam dificuldades e lacunas na representatividade desses espaços e na forma de gestão, indicando a necessidade de aprofundar e ampliar o conhecimento sobre a temática, considerando que as áreas protegidas urbanas e periurbanas têm um importante papel na sustentabilidade das cidades e na melhoria do bem estar da população (QUEIROZ *et. al.*, 2012; FORMAN, 2014).

Na América Latina, estudos indicam que nas áreas protegidas administradas por governos locais são observados problemas associados às lacunas legais e debilidades da gestão para que tais espaços sejam funcionais, existindo poucos trabalhos debruçados sobre o tema (DUDLEY, 2008).

---

<sup>1</sup> Tratado da Organização das Nações Unidas (ONU) que foi estabelecida durante ECO-92 - a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992.

<sup>2</sup> Para Trzyna (2017) as áreas protegidas urbanas são áreas protegidas situadas dentro ou nos limites de centros populacionais maiores, e atendem à definição de área protegida da UICN (1994). Elas não incluem parques urbanos convencionais com gramados, canteiros de flores e campos esportivos.

A cidade do Rio de Janeiro possui em seu território duas unidades de conservação (UCs) federais e uma estadual, o Parque Nacional da Tijuca, o Monumento Natural das Ilhas Cagarras e o Parque Estadual da Pedra Branca, respectivamente, além de 53 UCs administradas pelo governo municipal. Apesar das diretrizes e dos objetivos mundialmente estabelecidos são poucos os estudos existentes sobre as UCs municipais, em especial sobre a avaliação da gestão.

## **II. OBJETIVO**

Diante do exposto, este trabalho procura compreender se a Gerência de Unidades de Conservação da Prefeitura do Rio de Janeiro assegura o cumprimento dos objetivos de manejo pelas quais as UCs municipais foram criadas, e quais seriam as lacunas, entraves e potenciais existentes. Para examinar tais questões o trabalho funde, em suas coordenadas teóricas, literatura sobre áreas protegidas com as contribuições advindas da Teoria das Organizações, tendo em vista que estas proporcionam a possibilidade de análise e avaliação das organizações envolvidas na gestão das UCs municipais e das frações da sociedade que interferem e impactam a gestão desses espaços protegidos.

## **III. METODOLOGIA**

Para realização do presente trabalho foram empregados os seguintes instrumentos de coleta de dados e informações: (i) revisão bibliográfica abrangendo artigos científicos, livros, dissertações e teses afetos ao caso estudado, consultados como material impresso e em portais acadêmicos virtuais; (ii) entrevistas com três técnicos de nível superior da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAC), por facilidade de aproximação com a pesquisa, alto grau de conhecimento sobre o assunto em pauta, tempo de serviço na instituição e, em consonância com Motta e Vasconcelos (2002), em razão da autoridade “real” ou “pessoal” derivada do conhecimento e experiência sobre determinado tema dessas pessoas.

A técnica de pesquisa utilizada foi o grupo focal que coleta informações por meio das interações entre os entrevistados (MINAYO, 2000). Na composição do quadro perceptivo dos entrevistados foram realizadas entrevistas conduzidas por meio de um modelo semi-estruturado a partir de três questões-chave sobre: (i) a estrutura organizacional da Gerência Municipal de Gestão das UCs e a efetividade da gestão desses espaços protegidos; (ii) a atuação de frações da sociedade civil e do empresariado considerando formas de participação e interesses na gestão das UCs; (iii) a indicação dos principais problemas organizacionais, entraves,

lacunas e potenciais nos processos de criação, planejamento e gestão das UCs. Cada entrevistado recebeu um número para identificação das respostas.

#### **IV. BASE TEÓRICA PARA ANÁLISE DAS ORGANIZAÇÕES**

O estudo das organizações trata do entendimento das relações de coordenação e controle dos recursos humanos e materiais, entendendo-as como um modelo aberto com entrada de insumos, produção, tecnologia, cultura, produtos gerados em função das demandas, com *feedback* entre as operações. No caso das organizações públicas essas são consideradas organizações político-administrativas inseridas no âmbito do Estado.

Para Daft (2015) a definição de organizações envolve quatro características, a saber: (i) entidades sociais; (ii) orientadas por metas; (iii) projetadas como sistemas de atividades deliberadamente estruturadas e coordenadas; (iv) ligadas ao ambiente externo. Para o autor, as organizações não são um mero edifício ou um conjunto de políticas e procedimentos, as organizações são constituídas por pessoas que interagem entre si para desempenhar determinadas funções que ajudem a atingir metas, ou seja, um meio para atingir uma finalidade.

Para Bonfim (2007), as instituições poderiam ser consideradas como um sistema formado por componentes inter-relacionados, as regras formais, crenças e normas sociais, que por vezes podem se agrupar de modo sistêmico, formando organizações. Estes componentes institucionais são exógenos em relação aos indivíduos por eles influenciados, apesar de endógenos à sociedade. Assim, é possível que, de alguma forma, as regras, crenças e normas se institucionalizem.

Ao destacar a incerteza como componente intrínseco às regras do jogo, na medida em que ela se conserva como um dado indissociável do mundo real, a discussão pautada por Camphora (2008) menciona que abordar as instituições implica no reconhecimento do ambiente no qual elas se inserem. Tal contexto define seu caráter formatador, os modos de interação e as influências exercidas pelas instituições sobre as organizações que, em última análise, expressam o “caráter abstrato e imaterial das regras versus a operacionalidade e objetividade das organizações ou jogadores” (CAMPORA, *op. cit.*: 10).

##### **4.1. Burocracia e esfera pública**

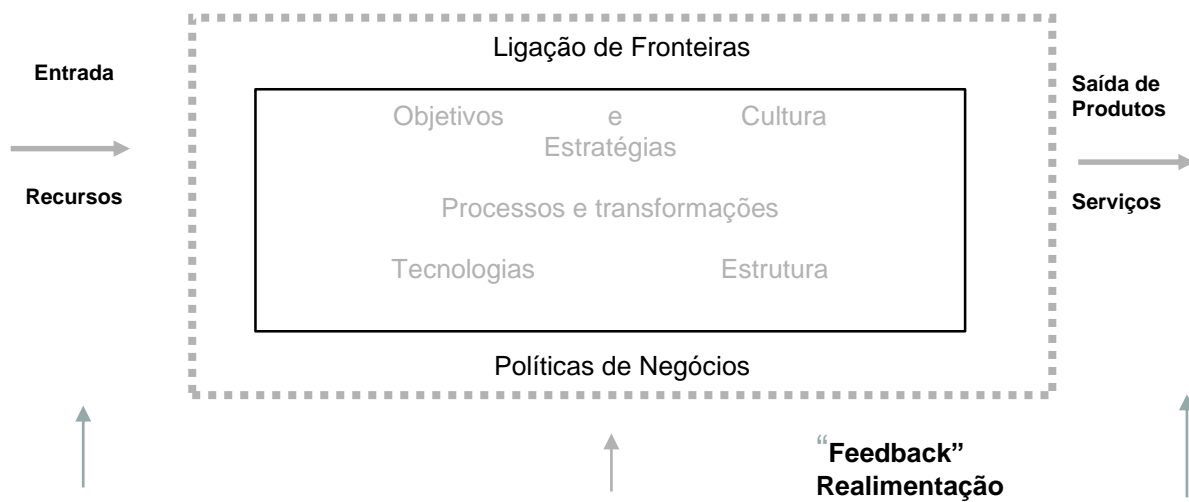
Para Motta e Vasconcelos (2002), a burocracia seria um sistema que busca organizar, de forma estável e duradoura, a cooperação de um grande número de indivíduos, cada qual detentor de função especializada, separando-se a esfera pessoal, privada, da esfera do trabalho,

vista como da esfera pública. Os autores também consideram que as organizações podem ser classificadas em burocráticas e pós-burocráticas. Para os autores nas organizações burocráticas as promoções funcionais seriam realizadas com base no mérito e na antiguidade, sendo que o treinamento dos funcionários se daria na própria organização, já as organizações pós-burocráticas teriam uma visão de profissional baseado na estrutura do conhecimento. Em relação às regras, as organizações burocráticas seriam mais legalistas e rígidas, e as pós-burocráticas pragmáticas e temporárias. O mandato na primeira seria permanente e na segunda baseado na visão de projeto. Contudo, de modo independente das distintas conotações e usos do termo burocracia, a teoria da burocracia weberiana é suficiente e adequada para definir parte das análises aplicáveis neste estudo.

## 5.2. As organizações como sistemas abertos

Motta e Vasconcelos (2002) entendem que os sistemas abertos (FIGURA 1) importam e processam insumos do ambiente para transformá-los em produtos, apresentando, por conseguinte, um ciclo de eventos que são estruturais de modo que a organização venha a ser algo mais dinâmico que estático.

**Figura 1:** Esquema de organização como um sistema aberto.



Fonte: Harrison (1994).

Sob tal prisma, as organizações que administram as UCs podem ser analisadas como um sistema aberto posto que dependem de um conjunto de fatores que fazem parte do seu ciclo de gestão: as demandas da sociedade e os serviços oferecidos, os instrumentos de planejamento, os insumos (humanos, financeiros, infraestrutura e conhecimento), os recursos humanos e financeiros (HOCKINGS *et al*, 2006; MARINELLI, 2014). Além disso, tais organizações

têm fronteiras com outras organizações e atores sociais, bem como possuem suas políticas de negócios, no caso das administrações públicas, políticas públicas. Contudo, esses fatores não são horizontais e monolíticos, mas interagem entre si e com o meio externo apresentando formas de estabilidade e diferenciação.

### **5.3. Os sistemas operacionais, seus modelos e formas de diferenciação**

Para Motta e Vasconcelos (2002) têm-se dois tipos de sistemas operacionais nas organizações, o mecânico e o orgânico, com características diferenciadas. O primeiro é mais adequado a situações relativamente estáveis de mercado e tecnologia e, o segundo, às condições de mercado turbulentas nas quais existe grande concorrência. O modelo mecânico é hierárquico, constituindo-se como sintomas patológicos as tentativas realizadas pelas organizações de fazer face aos novos problemas de mudanças, incerteza e inovação para os quais a estrutura burocrática é inadequada. Para os autores, o modelo orgânico é mais adequado à inovação em função da sua estrutura mais flexível.

Os autores também discutem que o sistema mecânico seria um sistema mais fortemente articulado (*tightly coupled system*), recebendo as demandas da sociedade e devendo prover serviços de qualidade para a população. Tais sistemas têm fronteiras com outras instituições e atores sociais, bem como possuem gerências autoritárias, estrutura centralizada, padrões decisórios fortes, homogeneidade cultural e controles burocráticos rígidos, sendo, portanto, ambientes mais estáveis. Já o sistema orgânico seria um fracamente articulado (*loosely coupled system*), preservando a autoridade e a autonomia dos subgrupos, apresentando uma estrutura descentralizada e anarquias organizadas (*Garbage can*), com poucos controles burocráticos, diversidade cultural, e sendo mais próprio de ambientes turbulentos.

### **5.4. As estruturas organizacionais e as variáveis do sistema**

Para Rennó (2013) organizar é o processo de colocar pessoas e recursos para atingir um objetivo envolvendo tanto a divisão de trabalho como sua coordenação. A estrutura organizacional se refere ao conjunto ordenado de responsabilidades, autoridades e comunicação de decisões, podendo ser formal, oficial, representada em organograma com identificação de cargos, departamentos funcionais agrupados de acordo com a função organizacional, linhas de autoridade, níveis hierárquicos - quanto maior o número de subordinados maior é a amplitude de controles-, subdivisões, e comunicação entre as linhas. Já a estrutura informal se refere à rede de relacionamentos não oficiais. Os autores também

abordam que as estruturas organizacionais podem ser lineares, quando a autoridade é centrada em um cargo, ou podem ser funcionais, quando estabelecidas de acordo com tarefas e funções.

Sob a perspectiva da análise das variáveis de contexto institucional Motta e Vasconcelos (2002) argumentam que algumas variáveis devem ser analisadas para o aprofundamento do conhecimento sobre as organizações. As variáveis englobariam os modelos de tomada de decisão das organizações, a estrutura formal e de controle, como regras e procedimentos, o tamanho e a localização, entendendo que por vezes a estrutura a ser preservada beneficia mais alguns grupos de indivíduos do que outros. Também discutem a centralização que diz respeito às pessoas que são críticas para a organização em função da centralidade e acesso à informação, isto é, críticas para o sucesso da organização, com base em dois tipos de dimensões de autoridade: a autoridade formal ou institucional e a autoridade “real” ou “pessoal” derivada do conhecimento e experiência de alguma(s) pessoa(s).

### **5.5. Os processos de tomada de decisão**

Para Argyris *et al.* (1987) a análise do comportamento humano sobre o prisma das ações é repleta de significados e intenções, sendo os seres humanos *designers* da ação. Eles aprendem um repertório de conceitos, esquemas e estratégias para desenhar suas representações e agir, posto que a complexidade de tarefas de *design* excede a capacidade de processamento de informações da mente humana, logo, as pessoas constroem representações simplificadas do ambiente. Para os autores existe uma teoria proferida, aquela que o sujeito afirma seguir, a que está ciente, sendo o seu comportamento caracterizado segundo regras de um ferramental operacional, de consumo. E existe uma teoria em uso deduzida da ação do sujeito. Tais teorias são tão discrepantes quanto o que as pessoas dizem e o comportamento real, sendo que tanto a teoria proferida quanto a teoria em uso podem ser consistentes ou inconsistentes, e o agente pode não estar ciente das inconsistências. As consequências podem ser intencionais ou não, produtivas ou contraproducentes.

Argyris *et al.* (1987) consideram que quando as consequências de uma estratégia de ação são como o agente objetiva existe uma correspondência entre teoria proferida e teoria em uso. Se as consequências não são as intencionadas, especialmente, se forem contraproducentes, busca-se outra estratégia de ação que traga os resultados pretendidos. Tal aprendizado é denominado laço único (*single-loop*), ou seja, mudança na ação, mas não nas variáveis determinantes do curso de ação. Escolhidos os objetivos, valores, planos e regras esses são operacionalizados e não questionados, tudo é tomado como garantido, diferente de quando um erro é identificado e corrigido de modo a envolver modificações em normas políticas e objetivos



fundamentais da organização, neste caso têm-se um aprendizado de laço duplo (*double loop learning*).

## VI. DISCUSSÃO E RESULTADOS

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (SMAC) foi criada como uma secretaria extraordinária pela Lei Nº 1.949/1993, como órgão executivo central do sistema municipal de gestão ambiental. No ano seguinte, por meio da Lei Nº 2.138/1994, foi estabelecida em caráter definitivo com a finalidade de planejar, promover, coordenar, fiscalizar, licenciar, executar e fazer executar a política municipal de meio ambiente, em coordenação com os demais órgãos do Município. Até hoje, a secretaria sofreu onze reestruturações ao longo de sua existência. A Gerência de Gestão de Unidades de Conservação (GUC), atual Gerência de Unidades de Conservação, foi criada na estruturação de 1999 e permanece até os dias atuais.

Até o presente momento a cidade do Rio de Janeiro conta com 53 UCs<sup>3</sup> municipais, inscritas conforme estabelece a Lei do SNUC (BRASIL, 2000), nas categorias Parque Natural Municipal (PNM), Monumento Natural (MN), Área de Proteção Ambiental (APA) e Área Relevante Interesse Ecológico (ARIE). Os Parques Estaduais da Chacrinha e do Grajaú são administrados pela Prefeitura, conforme Termo de Cessão de Uso firmado entre o Governo do Estado e a Prefeitura do Rio de Janeiro, com vigência de 2/01/2007 a 2/01/2027.

A análise da legislação municipal revela que maior parte das UCs municipais, 62%, foi criada antes da promulgação da Lei do SNUC (BRASIL, 2000) sem contar com estudos técnicos adequados e consulta pública, e mesmo depois de instituída a referida legislação, exceto o PNM e a APA Paisagem Carioca, criados em 2013. As UCs municipais também foram criadas em função de proposições dos vereadores da cidade do Rio de Janeiro, mas sem diagnóstico técnico e consulta pública, e sem os procedimentos estabelecidos pela Lei do SNUC (BRASIL, 2000) e as diretrizes do Roteiro para a Criação de Unidades de Conservação (MMA, 2011).

Durante a realização do grupo focal o entrevistado (1), com a aquiescência dos demais, colocou que a conduta dos agentes públicos municipais, mesmo tendo um poder privilegiado no tocante à informação sobre os procedimentos legais para o estabelecimento de unidades de conservação, ou seja, cientes de que os processos de criação de UCs estão sendo realizados sem o devido embasamento científico, transparência e participação da sociedade, tem sido o de conformidade, o que encontra respaldo na discussão travada por Levi (1991) quando argumenta

---

<sup>3</sup> <http://www.rio.rj.gov.br/web/smac/unidades-de-conservacao>

que a estabilidade das instituições se baseia na capacidade de manter a obediência de grupos e pessoas, e também em Bonfim (2007) quando sustenta que uma parte essencial do funcionamento de uma organização implica em aplicar sanções para violações, inclusive para manter a conformidade. Deste modo, em geral, os agentes públicos não se manifestam em função de entender que no ambiente organizacional em pauta poderá haver constrangimentos e sanções caso demonstrem desacordo com os processos em curso, incluindo a perda de cargos, o que pode significar redução de proventos.

Além do exposto, existe uma dicotomia entre a falta de planejamento e a efetividade da gestão, tendo em vista o conjunto de UCs com sérios problemas estruturais, tais como: sobreposição de UCs de diferentes categorias de manejo (FIGURA 2), UCs completamente embarceiradas pela pressão imobiliária e sem conectividade florestal que assegure o fluxo genético da biodiversidade, UCs com dimensões e localização inadequadas para a conservação dos recursos naturais da cidade (PMMRJ, 2015).

**Figura 2:** Sobreposição de UCs Municipais em um recorte da zona sul da cidade do Rio de Janeiro.



**Fonte:** Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Prefeitura do Rio de Janeiro, 2014.

Apesar de se tratar da cidade brasileira com o maior número de UCs os problemas derivados da tensão cidade x natureza são inúmeros, envolvendo o processo de urbanização e a baixa articulação interinstitucional e intersetorial, conforme informações prestadas pelo entrevistado (3). Além disso, e de acordo com levantamentos documentais disponíveis na Gerência de Unidades de Conservação, das 53 UCs existentes apenas sete têm Planos de Manejo<sup>4</sup> elaborados, e apenas onze possuem conselhos instituídos, demonstrando baixa

<sup>4</sup> Segundo a Lei do SNUC (BRASIL, 2000) trata-se do documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

participação da sociedade na gestão dessas áreas. Além disso, somente 10% dos gestores formalmente designados estão lotados nas sedes das UCs. Soma-se a este cenário a constatação de que as UCs municipais não fazem parte do organograma da Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente da Prefeitura do Rio de Janeiro, o que lhes retira a possibilidade de serem unidades administrativas e contar com maior independência e agilidade em relação às demandas inerentes à gestão, inclusive orçamentárias.

Cabe evidenciar que em 2016 a situação de pressão da urbanização sobre os recursos naturais se agravou em razão dos impactos provocados pelas obras para os Jogos Olímpicos com a redução de 52 hectares do PNM de Marapendi, que foi aprovada no final de dezembro de 2013 pela Câmara dos Vereadores do Município do Rio de Janeiro (POIAN, 2017). A redução dos limites do PNM de Marapendi ocorreu em função da instalação de um campo de golfe olímpico na APA de Marapendi e da construção do empreendimento mobiliário Reserva Uno pela iniciativa privada, sendo que tal situação provocou vários protestos de servidores municipais e de membros da sociedade civil organizada<sup>5</sup>.

A Gerência de Unidades de Conservação, responsável pela gestão das UCs municipais em conjunto com seus gestores individuais oficialmente designados, é um departamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente da Prefeitura do Rio de Janeiro (SMAC) que tem como missão proceder à gestão desses espaços de modo que eles possam atingir os objetivos pelos quais foram criados. Trata-se de um ambiente burocrático entendido, segundo Motta e Vasconcelos (2002), como de formalização e coordenação do comportamento humano por meio do exercício da autoridade legal para atingir objetivos organizacionais gerais com determinadas características.

Em relação à Gerência de Unidades de Conservação sob o aspecto da burocracia weberiana, na visão dos entrevistados, nota-se que quanto à impessoalidade nas relações - que tem a ver com os recrutamentos realizados por meio de regras previamente estabelecidas de modo a garantir igualdade formal das nomeações -, o entrevistado (1), com a concordância dos demais entrevistados, apontou para o fato de que alguns dos nomeados para gestores de UCs não têm o currículo e a experiência adequados para a função que exercem, e que os recrutamentos têm sido realizados sem oferecer as mesmas condições para todos os pretendentes aos cargos, sendo, inclusive, realizados por meio de indicações políticas<sup>6</sup>. O entrevistado (2) destacou que apenas em uma única ocasião, em 2012, foram chamados

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://ambito-juridico.jusbrasil.com.br/noticias/121811592/ministerio-publico-do-rio-quer-parar-obras-do-campo-de-golfe-olimpico>. Acesso em: 20.12.2018.

<sup>6</sup> Atas e ofícios GUC/SMAC 2012.

servidores de nível superior para um programa de capacitação e seleção para o preenchimento dos cargos de gestores de UC, incluindo seleção por meio de prova escrita<sup>7</sup>.

Quanto à análise das características burocráticas em relação à promoção na carreira - que devem ser regulados por normas baseadas em critérios objetivos, sem favoritismos ou relações pessoais -, o entrevistado (3) ressaltou que “algumas promoções são realizadas por meio de critérios muitas vezes pessoais e/ou subjetivos e/ou políticos”. No tocante à remuneração igual para o exercício de cargos em funções semelhantes, à autoridade racional-legal e à racionalidade instrumental, essas três características estão definidas nos dispositivos legais da organização como os Planos de Cargos e Salários dos funcionários da Prefeitura.

Em relação às atividades-fim e atividades-meio, como base na legislação ambiental municipal, a Gerência de Unidades de Conservação se configura em um sistema mecânico em função dos seguintes aspectos: (i) cada indivíduo é responsável por uma tarefa específica e possui papéis determinados para um tipo de tarefa; (ii) a hierarquia é verticalizada e reforçada; (iii) apresenta muitos controles burocráticos, mas sem transparência para a sociedade; (iv) a autoridade é centralizada, em especial nas funções hierárquicas mais altas (Secretário de Conservação e Meio Ambiente, Coordenador Geral de Meio Ambiente, Coordenador de Áreas Verdes); (v) as tarefas são mais padronizadas; (vi) as relações mais formais; e, (vii) o ambiente é pouco criativo.

Por tais razões, tanto para as atividades-fins quanto para as atividades-meio, trata-se de um sistema mais fortemente articulado (*tightly coupled system*) e um ambiente mais estável, conforme as características discutidas por Mota e Vasconcelos (2002). Verifica-se também que a organização apresenta o aprendizado de laço simples (*single loop*) porque as ações são realizadas para atingir os objetivos pretendidos e suprimir conflitos em relação às variáveis determinantes. A organização não apresenta o aprendizado de laço duplo (*double loop*) porque não há a análise crítica dos processos, mudanças nas variáveis determinantes, e os pressupostos básicos por trás das ideias ou políticas não são confrontados.

Com relação à teoria proferida e a teoria em uso, discutidas por Argyris *et al.* (1987), as informações prestadas pelo entrevistados (1) e (3) sugerem que pode haver discrepância entre as teorias proferida e em uso, o que poderá ser aprofundado em estudos posteriores. Para os entrevistados, a teoria proferida na Gerência de Unidades de Conservação, e nas UCs individuais, se baseia nos controles burocráticos rígidos, na estrutura verticalizada e hierarquizada, nas relações formais, na aprendizagem apenas em relação à identificação e às ações corretivas de determinados erros, mas permitindo que a organização mantenha suas atuais políticas. Já a

---

<sup>7</sup><https://oglobo.globo.com/rio/apesar-de-video-junto-com-prefeito-siciliano-nega-que-tenha-voltado-para-base-de-crivella-23608733>. Acesso em 19/04/2019.

teoria em uso se encontra baseada no controle burocrático mais frágil, em condições mais subjetivas, sendo que algumas decisões podem ser tomadas de forma conjunta em determinadas ocasiões – como o caso da instalação do campo de golfe olímpico -, em 2012, em que os técnicos da Coordenadoria de Proteção Ambiental/Gerência de Gestão de UCs elaboraram pareceres conjuntos contrários à instalação do equipamento, em confronto com os técnicos da prefeitura do setor de licenciamento ambiental (GATE, 2013). Este exemplo está em consonância com a discussão promovida por Motta e Vasconcelos (2002) quando menciona que certos grupos conseguem impor “suas soluções” buscando influenciar os demais grupos. Deste modo, existem jogos de poder entre os grupos organizacionais que lutam para defender seus padrões culturais e visão de mundo, a fim de preservar os espaços de ação e autonomia, por conseguinte, cargos.

As colocações acima reforçam as análises sobre o poder promovidas por Daft (2014), em que o poder é muitas vezes definido como a capacidade potencial de uma pessoa (ou de um departamento) de influenciar outras pessoas (ou departamentos). No caso do campo de golfe olímpico o poder de decisão se deu de forma vertical, por meio do prefeito e do secretário municipal de meio ambiente à época, sem considerar os laudos técnicos elaborados por equipe multidisciplinar da Coordenadoria de Proteção Ambiental/Gerência de Gestão de UCs (GATE, 2013).

O exemplo acima também está em consonância com a análise promovida por Sanfelici (2013) que aponta para a lógica da presença de nexos financeiros na produção do espaço urbano, inclusive por meio de megaprojetos que são a expressão material de uma potencialização dos negócios, da financeirização na produção do espaço urbano. No caso das olimpíadas de 2016, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, tal colocação tornou-se real na implantação do campo de golfe olímpico em que houve a desafetação de áreas do PNM Nelson Mandela/Barra da Tijuca e a instalação de uma construção imobiliária de alto padrão na área da APA Marapendi (POIAN, 2017).

A partir de visitas realizadas em alguns Parques Naturais Municipais pode-se observar que a Gerência de Unidades de Conservação é um departamento que dependente de outros setores administrativos e financeiros da prefeitura para a aquisição de material e a contratação de serviços. Depende da Companhia de Limpeza Urbana (COMLURB) para limpeza e conservação das áreas de uso público das UCs, da Guarda Municipal Ambiental para a promoção da vigilância patrimonial e da fiscalização, do departamento de educação ambiental para as atividades de educação e interpretação ambiental, e da assessoria de comunicação para o contato com a mídia. A Gerência é um departamento que não possui centralidade e nem recursos financeiros próprios.

Quanto à estrutura organizacional, que segundo Rennó (2013) se refere ao conjunto ordenado de responsabilidades, autoridades e comunicação de decisões de uma organização, o organograma da SMAC é constituído por um núcleo operacional, uma cúpula estratégica (Secretário e Coordenadores), linhas intermediárias constituídas pelos gerentes, tecnoestruturas formada por analistas com tarefas administrativas e técnicas, na qual se encontra a Gerência de Unidades de Conservação, e o *staff* de suporte formado pelos prestadores de serviços indiretos.

Em relação à participação da sociedade civil organizada na gestão do conjunto das UCs municipais, informa-se que na Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro opera a Câmara Setorial Permanente de Unidades de Conservação, instância legítima de participação da sociedade na política para conservação da natureza vinculada ao Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONSEMAC), criado pela Lei N<sup>o</sup> 2.390/1995. Os pareceres emanados pela referida Câmara Técnica são submetidos ao CONSEMAC que é um órgão deliberativo, normativo e fiscalizador. O CONSEMAC é constituído por representações da sociedade e da própria prefeitura, a partir das várias secretarias municipais (Conservação e Meio Ambiente, Urbanismo, Habitação, Obras, Transporte, Educação, Ordem Pública, Limpeza Urbana e Procuradoria Geral do Município) e Câmara Municipal do Rio de Janeiro, mas não envolve representações governamentais nos âmbitos federal e estadual, e instituições de pesquisa acadêmica. Isto implica em dizer que os votos dos membros do CONSEMAC podem ocorrer em bloco.

Apesar da baixa participação da sociedade na gestão das UCs municipais, vale salientar algumas alianças realizadas entre as UCs municipais e as UCs estaduais e federais. A primeira aliança em curso é efetivada por meio do Mosaico Carioca de Áreas Protegidas<sup>8</sup>, instituído pela Portaria do Ministério do Meio Ambiente N<sup>o</sup> 245, de 11/07/2011, e constituído por 23 UCs. Pesquisa realizada por Pena e Rodrigues (2018) demonstra que o Mosaico Carioca foi considerado, tanto por parte dos servidores públicos como pelos representantes da sociedade civil que participaram da pesquisa, como um espaço propício para a construção e mobilização de movimentos sociais interessados nos processos de gestão e fortalecimento das unidades de conservação da cidade do Rio de Janeiro.

A segunda aliança é a Trilha Transcarioca<sup>9</sup>. Segundo Menezes (2000), a Trilha Transcarioca foi concebida com o respaldo de diversos exemplos bem sucedidos de trilhas de

---

<sup>8</sup> A Lei do SNUC, no artigo 26 estabelece que: quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.

<sup>9</sup> [www.trilhatranscarioca.com.br](http://www.trilhatranscarioca.com.br)

longo curso, tais como a *Appalachian Trail* (EUA), *Huella Andina* (Argentina), *Hoerikwaggo Trail* (África do Sul) e *Te Araroa Trail* (Nova Zelândia). Na cidade do Rio de Janeiro, a Trilha Transcarioca tem um percurso de aproximadamente 180 km, saindo da Barra de Guaratiba até o Morro da Urca, passando por várias UCs municipais<sup>10</sup> que atuam na construção e manejo da trilha.

Quanto à indagação realizada, se a Gerência de Unidades de Conservação da Secretaria de Conservação e Meio Ambiente da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro assegura o cumprimento dos objetivos de manejo das UCs municipais pelas quais foram criadas por meio da efetividade da gestão desses espaços protegidos; o entrevistado (1), com o assentimento dos demais, respondeu que

até o momento, não assegura, tendo em vista as sobreposições de categorias de manejo, a interferência do empresários e dos políticos na criação e gestão desses espaços, em função da baixa capacidade institucional de Gerência de Gestão de Unidades de Conservação, financeira e técnica, da baixa participação e empoderamento dos segmentos da sociedade na gestão dos recursos naturais da cidade, das várias modificações na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Conservação e Meio Ambiente, sem a participação dos técnicos e da sociedade civil organizada, e dos poucos espaços de participação popular na decisões sobre a conservação dos recursos naturais.

Vale salientar que a Gerência de Unidades de Conservação, assim como as próprias UCs municipais, são sistemas abertos (MOTTA & VASCONCELOS, 2002), com entradas, saídas, processamentos, fronteiras e relações com o ambiente interno. Com base nas colocações dos entrevistados sobre as características do departamento observa-se que o sistema recebe demandas da sociedade (importação de energia), no caso, o estabelecimento de UCs geridas de forma efetiva, e deveria exportar energia, oferecer os serviços que são demandados pela sociedade. Contudo, o órgão responsável pela gestão não oferece um conjunto de UCs eficiente.

Em relação às mudanças institucionais, é oportuno lembrar Rocha (2015) quando postula que a estabilidade das instituições se baseia na capacidade de manter a obediência de grupos e pessoas. Assim sendo, para um número expressivo de indivíduos, se não houver algum ganho nessa troca, a mudança institucional se torna injustificável, cabendo aprofundar tais afirmações, no caso da Gerência de Unidades de Conservação.

## VII. CONCLUSÃO

---

<sup>10</sup> PNM de Grumari, APA do Morro do Cachambi, APA do Morro do Valquiére, APA da Serra dos Pretos Forros, PNM Cidade, PNM da Catacumba, APA do Morro dos Cabritos, PNM Guilherme Merquior, PNM Fonte da Saudade, APA do Morro da Saudade, APA Sacopã, APA Paisagem Carioca, PNM Paisagem Carioca e MN Morros do Pão de Açúcar e da Urca.

Quanto às indagações realizadas no trabalho, as unidades de conservação municipais, geridas pela Gerência de Unidades de Conservação, ainda apresentam baixa participação da sociedade nos processos, havendo forte atuação de empresários e políticos, em especial quando da realização dos jogos olímpicos de 2016, falta de transparência nos processos de tomada de decisão. As UCs seguem na dependência de apoio dos demais órgãos da Prefeitura, não constam do organograma da Secretaria de Conservação e Meio Ambiente e não possuem orçamento próprio, dependendo, para a gestão, das decisões políticas do mandatário da ocasião. Como potencial para o fortalecimento da gestão, em especial das atividades de uso público e manejo, contam como o apoio da Trilha Transcarioca e o Mosaico Carioca de Áreas Protegidas.

Trata-se de uma organização burocrática na qual cada funcionário possui tarefas específicas, a hierarquia é verticalizada, a autoridade centralizada as relações mais formais e o ambiente pouco criativo. A organização apresenta o aprendizado de laço simples (*single loop*) tendo em vista que ações são realizadas para atingir os objetivos pretendidos e suprimir conflitos em relação às variáveis determinantes, não sendo confrontados os pressupostos básicos por trás das ideias ou políticas. Quanto às teorias proferidas e em uso (ARGYRIS, 1987) os entrevistados (1) e (2) indicaram haver discrepância, mas tais observações devem ser aprofundadas em estudos posteriores.

## VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGYRIS, Chris; PUTNAM, Robert; SMITH, Diane. **Action Science: Concepts, Methods and Skills for Research and Intervention**. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1987.

BONFIM, Fernando Correia Riserio do. **Governança Ambiental e Unidades de Conservação: uma abordagem institucionalista**. Dissertação de Mestrado - Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, 2007. 200p.

BRASIL. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – SNUC. LEI Nº 9.985 de 18 de julho de 2000.

CAMPHORA, Ana Lúcia. **Ambiente institucional da compensação ambiental de que trata o artigo 36 da Lei Federal 9.985/2000: da necessidade de governança regulatória**. Tese de Doutorado – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), 2008. 186p.

DAFT, Richard L. **Organizações, Teorias e Projetos**. São Paulo: Cengage Learning Edições Ltda, 11<sup>o</sup> ed., tradução EZ2Translate, 2015, 637p.

DUDLEY, N. **Diretrizes para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas**. GLAND, SUIÇA, IUCN, 2008.

HOCKINGS, M. Systems for assessing the effective of management in protect areas. **BioScience** 53, 2003. p.823-832,



- FORMAN, R. T. T. **Urban Ecology – Science of Cities**. Cambridge University Press, 2014.
- GATE. GRUPO DE APOIO TÉCNICO ESPECIALIZADO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Parecer Técnico Nº 02/2013**.
- GTZ (DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT); IUCN INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION NATURE); ICLEI (GOVERNOS LOCAIS PARA A SUSTENTABILIDADE). **Áreas de Conservación Municipal: una oportunidad para la conservación de la biodiversidade y el desarrollo local – reflexiones y experiencias desde América Latina**. 2010.
- HARRINSON, M. **Diagnosing Organizations: methods and process**. Thousands Oaks, Sage Publications, 1994.
- IUCN. **Urban Protected Areas: Profiles and best practice guidelines**. IUCN, 2014, 128p.
- MARINELLI, C. E. **Cogestão adaptativa de unidades de conservação**. In: BENSUSAN, N.; PRATES, A. P. A diversidade cabe na unidade? Áreas Protegidas do Brasil. Brasília: IEB Mil Folhas, 2014. p.333-363.
- MENEZES, Pedro da Cunha. **Transcarioca: Todos os Passos de Um Sonho**. Prefeitura do Rio de Janeiro/Secretaria de Cultura, 2000, 134p.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Roteiro Metodológico para a criação de unidades de conservação municipais**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2011.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.
- MONTE-MÓR, R. L. **As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil**. In: DINIZ, & CROCCO (Eds.). *Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- MOTTA, Fernando; VASCONCELOS, Isabella. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Pioneira, 2002.
- PENA, Ingrid Almeida de Barros; RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira. Mosaico Carioca de Áreas Protegidas e a perspectiva de gestão integrada do território no contexto urbano. **Desenvolv. Meio Ambiente**, v. 46, agosto, 2018.p. 133-153.
- POIAN, Pedro Paulo. A Implantação do Parque Natural Municipal de Marapendi. **Eng Sanit Ambient.**, v.22 n.5, set/out 2017, p. 921-930.
- PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO/SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE. **Legislação Ambiental do Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2010, 710p.
- QUEIROZ, O.; VASCONCELOS, L.; HIRATA, S. As áreas verdes no ambiente periurbano. **Ecologi@**, v. 6, 2012. p. 40-49.
- RENNÓ, Rodrigo. **Administração Geral para Concursos**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2013.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações**. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.
- SANFELICI, Daniel. Financeirização e a produção do espaço urbano no Brasil: uma contribuição ao debate. **©EURE**, vol, 39, nº 118, setembro, 2013. p. 27-46.

