



Reserva da Biosfera da Ilha de Príncipe (São Tomé e Príncipe)

© UDC

## Análise de factores relevantes para impulsar a participación social nas unidades de conservación da Amazonía brasileira

### *Analysis of relevant factors to promote social participation in the conservation units of the Brazilian Amazon*

Maura Machado Silva. Universidad Autónoma de Madrid (España)

#### Resumo

*As áreas naturais protexidas son un dos principais escenarios onde se desenvolven os procesos de Educación Ambiental (EA). En Brasil, estes espazos chámanse “Unidades de Conservación” (UC), contextos nos que se pretende garantir a participación efectiva das poboacións locais na xestión, de acordo coa lexislación brasileira. O obxectivo desta investigación é contribuir á análise e á avaliación das políticas públicas participativas desenvolvidas nas UC brasileiras, especialmente as da rexión amazónica. Trátase dun estudo exploratorio e descritivo e baséase na recollida de información bibliográfica e de xestión sobre políticas públicas no campo das UC e nunha análise cualitativa e cuantitativa dos datos recollidos a través de dúas enquisas diferentes aplicadas a diferentes mostras de expertos. Como resultado das análises levadas a cabo, viron diferentes visións: o grupo de xestores presentou unha visión máis práctica dos factores que favorecen a participación en comparación cos expertos que presentan visións máis idealistas sobre os factores avaliados. Neste sentido, recoméndase aumentar a planificación das políticas públicas, promover a capacitación cualificada e continua dos xestores en procesos participativos, aumentar o número de persoal efectivo das UC, promover procesos participativos para a súa xestión, ampliar coñecementos sobre o gama de actores sociais que interactúan e promoven procesos de diálogo e mediación de conflitos.*

#### Abstract

*Protected natural areas are one of the main scenarios where Environmental Education (EE) processes are developed. In Brazil, these spaces are called “Conservation Units” (UCs), contexts in which it is intended to ensure the effective participation of local populations in management, in accordance with Brazilian legislation. The objective of this research is to contribute to the analysis and evaluation of participatory public policies developed in Brazilian CUs, specifically those of the Amazonian region. It is an exploratory and descriptive study and is based on the compilation of bibliographic and managerial information about public policies in the field of UCs and in a qualitative-quantitative analysis of data collected through two different surveys applied to different samples of experts. As a result of the analyzes carried out, different visions have been seen: the group of managers presented a more practical view of the factors*

*that favor participation compared to experts who present more idealistic views about the factors evaluated. In this sense, it is recommended to increase the planning of public policies, promote qualified and continuous training of managers in participatory processes, increase the number of effective personnel of the UCs, promote participatory processes for their management, expand knowledge about the range of social actors that interact and promote processes of dialogue and conflict mediation.*

**Palabras chave**

*Participación social; avaliación; educación ambiental; políticas públicas; unidades de conservación.*

**Key-words**

*Social participation; evaluation; environmental education; public policies; units of conservation.*

## Introdución

---

A Educación Ambiental (EA), entendida como proceso de intervención pedagógica, toma como referencia a interacción entre o ser humano co ambiente no seu conxunto. Comprende tamén que dita interacción ten un carácter de interdependencia entre o ser humano e o medio ambiente -iste é á vez froito da actividade humana e factor determinante destas actividades- xa que logo a experiencia social nunca aparece dissociada da dimensión ambiental.

Na EA trabállanse os problemas ambientais promovendo cambios de actitudes e comportamentos individuais e colectivos cara a unha perspectiva de sostenibilidade. Ademais, a EA toma o medio ambiente como un amplo escenario social, onde se manifestan conflitos e tensións a chega de distintos intereses, que deben ser xestionados dende procesos educativos de participación e toma de decisións nun contexto democrático.

Os espazos naturais protexidos (ENP) constitúense nun dos principais escenarios onde ocorren procesos de EA, que en Brasil se chaman *Unidades de Conservación* (UC).

## Contexto das Unidades de Conservación en Brasil: marco legal e políticas públicas

---

A Lei 9985 de 2000 trata da xestión das UCs en Brasil e crea o Sistema Nacional de Unidades de Conservación da Natureza (SNUC)<sup>1</sup>. As UCs están divididas en dous grupos: Unidades de Protección Integral (uso indirecto) e Unidades de Uso Sostenible (uso directo).

O reto básico das Unidades de Protección Integral -Parques, Reservas Biolóxi-

---

<sup>1</sup> Lei 9985/2000, que institúe o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza-SNUC ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm))

cas, Estacións Ecolóxicas, Monumentos Naturais e Refuxios de Vida Silvestre- é a protección integral dos ecosistemas. En devanditos espazos permítese soamente actividades de uso indirecto dos recursos naturais, prácticas de educación ambiental e investigación científica. Fóra diso as Reservas Biolóxicas e Estacións Ecolóxicas, nas demais categorías de UCs de protección integral permítese a visita do público, conforme aos seus plans de manexo específicos.

As Unidades de Uso Sostenible visan a conservación ambiental en consonancia co manexo sostenible dos recursos naturais. Os seus categorías son: Áreas de Protección Ambiental, Áreas de Relevante Interese Ecolóxico, Forestas Nacionais, Estatais e Municipais, Reservas Extractivistas, Reservas de Fauna, Reservas de Desenvolvemento Sostenible e Reservas Particulares do Patrimonio Natural.

A lei do SNUC define aínda que cada UC debe elaborar o seu *Plan de manexo*, o documento que establece a súa zonificación e normas para o uso das áreas e o manexo dos recursos naturais da UC, incluso a implantación de estruturas físicas necesarias para a súa xestión (BRASIL, 2000). De acordo coa lei, os plans de manexo deben comprender a área da UC, a súa “zona de amortiguamiento”<sup>2</sup> e os “cor-

redores ecolóxicos”<sup>3</sup>, ademais de asegurar a ampla participación das poboacións residentes, se as hai, na súa elaboración, actualización e implementación.

Este sistema prevé tamén outras formas de participación social, como a composición de consellos consultivos ou deliberativos, e inclúe nas súas directrices “asegurar os mecanismos e procedementos necesarios para á implicación da sociedade no establecemento e a revisión da política nacional de unidades de conservación; e asegurar a participación efectiva das poboacións locais na creación, implantación e xestión das unidades de conservación” (*ibidem*).

De xeito complementar, no ámbito da EA, a Política Nacional de Educación Ambiental, instituída pola Lei 9795 de 1999 e regulamentada polo Decreto 4281 de 2002, apunta á sensibilización da sociedade, achega da importancia das Unidades de Conservación (BRASIL, 1999) e estimula a creación, desenvolvemento e implementación de programas de eEA integrados nas actividades de conservación ambiental (BRASIL, 2002).

---

suxeitas a normas e restricións específicas, co propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade (BRASIL, 2000).

3 Porcións de ecosistemas naturais ou seminaturais que conectan unidades de conservación e posibilitan que pasen entre elas o fluxo de xens e o movemento da biota, o que facilita a dispersión de especies e a recolonización de áreas degradadas, así como a manutención de poboacións que demandan, para a súa supervivencia, áreas con extensión máis longas que as unidades individuais (*ibidem*).

---

2 A contorna da unidade de conservación, onde as actividades humanas están

Con todo, aínda que no Brasil tales políticas públicas e outras elaboradas nas últimas décadas incorporen aspectos participativos e de EA, apréciase como as prácticas para desenvolve-los aínda se afastan moito do que sinalan os seus discursos (VALENTI, 2010).

Co funcionamento do SNUC, desde os órganos ambientais públicos xérase a necesidade de coñecer como se implementan os mecanismos de participación social, así como a importancia e papel da EA nestes procesos.

Por medio do coñecemento, sistematización e avaliación das experiencias, pódese identificar factores importantes para a achaiadura e implementación de políticas públicas de promoción de participación e inclusión social.

Especificamente para o caso das UC, a procura de vías de ampliación e cualificación da participación social debe considerar os conflitos xerados nos procesos de creación, implementación e xestión de devanditos espazos, en función dos diferentes intereses no seu uso e xestión. Logo se parte da premisa de que as UCs constitúense, ademais de espazos de conservación de ecosistemas e dos seus recursos, en escenarios sociais, como *“espazos de relacións socioambientales historicamente configurados e dinamicamente movidos polas tensións e conflitos sociais”* (CARVALHO, 2001).

## Unidades de Conservación da Amazonia

---

O Bioma Amazónico é o máis grande de Brasil, con case o 50% do territorio nacional e máis de 80% do seu territorio recoñecido como área prioritaria para a conservación, uso sostenible e repartición de beneficios da biodiversidade (MMA, 2007a). A súa riqueza biolóxica é recoñecida mundialmente, representando unha gran fonte de recursos naturais, cunha forte presión para a súa exploración e deforestación, aínda que a súa riqueza sociocultural xere distintas formas de manexo sostenible que participan activamente no mantemento da biodiversidade.

Súmanse a ese escenario condicións locais propias como índices socioeconómicos moi baixos, obstáculos xeográficos, falta de infraestrutura e tecnoloxía, presión de madereros e persoal agropecuario, etc. Todo iso conforma o bioma no que se basean as estratexias e políticas públicas de conservación. Aínda máis cando se evidencia unha falta de integración entre os eixes de actuación do Estado na rexión, por unha banda con investimentos en mercados e por outro co reto da protección ambiental e valorización de poboacións locais (BECKER, 2001).

De tal modo, segundo datos do Departamento de Áreas Protexidas do Ministerio de Medio Ambiente de Brasil, un 23,27% do

territorio do bioma Amazónico está definido como unidade de conservación, cun 9,45% de protección integral e un 13,83% de uso sostenible (MMA, 2010). A xestión desas UCs adoita ter estreita relación coa participación social, pois a riqueza cultural inclúe o coñecemento tradicional sobre os usos e explotación dos recursos sen esgotalos, compatibilizando conservación co uso sostenible e coa presenza e acción humana en espazos naturais protexidos. Na Amazonia, o espazo configúrase en *“paisaxes naturais e culturais que se confunden, abandonan espazos binarios do positivismo e insisten en manterse intrínsecamente conectados entre si”* (SATO et a o., 2002, p. 06).

Os grandes retos para a xestión de UC na Amazonia hoxe día son a consolidación territorial (que inclúe problemas de regularización da posesión da terra, a súa demarcación e sinalización de territorios), o manexo sostenible da biodiversidade, a sostenibilidade financeira, as distintas presións que o bioma sofre (deforestación, explotación mineira, construción de hidroeléctricas, ganadería, etc.) e os procesos de participación social. Dentro destes retos apuntados, esta investigación centrouse en analizar aspectos de promoción da participación social na xestión das UC, buscando identificar estratexias e accións impulsadas polo poder público neste sentido.

## Marco teórico

---

### A participación social como política pública

A participación social é hoxe día considerada un principio fundamental para a elaboración e xestión de políticas públicas e, gradualmente, incorporouse de xeito institucional por medio de conferencias, consultas públicas, consellos, colexios representativos, etc. ou tamén ata, en leis e normativas específicas (SILVA, 2009). As prácticas legitimadoras da participación cidadá se articulan coa necesidade de máis eficiencia na xestión pública e demarcan os procesos participativos como formas de control social que fornecen a democracia (JACOBI, 2002).

Cando se pensa en políticas públicas para a xestión de Espazos Naturais Protexidos (ENP) é necesario considerar os procesos de participación en varios ámbitos, desde a creación de devanditos espazos, pasando pola achaiadura e xestión deles, o que invariablemente inclúe poboacións que os usan directa ou indirectamente. A procura por ampliación e cualificación da participación social debe considerar os conflitos xerados nos procesos de xestión, en función de diferentes intereses existentes achega do uso e da apropiación dos elementos que constitúen os espazos

naturais. Deste xeito, as políticas públicas necesitan buscar a participación de actores sociais implicados directa ou indirectamente na xestión dos EPN cara a distintos xeitos de xestión compartida, e ademais estimular a responsabilidade conxunta a segmentos e poboacións involucradas en cada caso (SILVA, 2009). Así, a participación social, considerada como proceso de desenvolvemento da conciencia crítica e de adquisición de poder (BORDENAVE, 1985), apunta para un sentimento de coresponsabilidade da sociedade nos desdobramentos advenidos de toma de decisións.

## A participación como proceso educativo

A Educación Ambiental é fundamental para a promoción de procesos participativos. Un dos seus retos é buscar e provocar en nós, os humanos a capacidade de *“aceptar e comprender que somos parte da trama da vida humana e non humana, e de facernos así coresponsables, mediante a construción democrática e deliberativa, de sentidos comúns compartidos”* (ELIZALDE, 2004).

O reto educativo da participación consiste, no acceso e interpretación das informacións, en cuestionar criticamente sobre os problemas e as súas posibles solucións, en intercambiar ideas e promover o diálogo entre actores e os seus

distintos intereses, en buscar alternativas e a súa tradución en decisións e accións comúns (HERAS, 1996).

A EA pode actuar nos procesos de apropiación da xestión ambiental por parte dos actores involucrados, con base no coñecemento dos procesos e/ou na súa aclaración. Hai dúas posibles vías principais para a apropiación: a acción-transformación, onde se apunta que a acción de individuos e colectividade transforman o espazo; e a identificación simbólica, que se vincula con aspectos afectivos, cognitivos e interactivos (VIDAL e POL, 2005).

Para facer viables as accións de EA que impulsan a participación cualificada dos distintos actores na xestión dos EPN, de xeito permanente e continuada, é necesario volver unha mirada a esta temática desde a estruturación de políticas públicas pertinentes e innovadoras en relación con mecanismos e procesos de participación. Para isto, é moi importante promover a reflexión sobre as experiencias actualmente en desenvolvemento que buscan poñer en práctica novas formas de promoción da participación, con vistas a unha actuación integrada e de coresponsabilidade entre “o Poder Público e a Sociedade” co obxectivo final dunha xestión ambiental sostible que promova a equidade de relacións e a inclusión social.

## Formulacións da investigación

---

A motivación inicial para desenvolver esta investigación relaciónase co traballo realizado pola investigadora como Analista Ambiental do Ministerio de Medio Ambiente de Brasil (MMA), especificamente da Secretaría de Articulación Institucional e Cidadanía Ambiental. Un dos obxectivos do seu traballo é comprender en profundidade determinados aspectos da xestión pública do medio ambiente, máis concretamente os procesos de participación social, esenciais para as políticas que o Ministerio suscita.

De forma máis concreta, considerouse interesante analizar o proceso de participación no ámbito específico dos ENP. Dado que o MMA desenvolveu un proceso de elaboración participativa da Estratexia Nacional de Educación Ambiental para Unidades de Conservación (ENCEA). Ademais, considerouse importante suscitarse o reto de coñecer e sistematizar as prácticas de xestión participativa de UCs, especialmente na estruturación do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgano vinculado do MMA creado en 2007 para gestionar o SNUC.

Esta investigación tomou como punto de referencia as seguintes preguntas achega dos procesos de xestión participativa das UCs:

a) As políticas públicas desenvolvidas polas UCs son participativas?

- b) Que factores son fundamentais para que ocorran?
- c) De que xeito a EA contribúe a facilitar os procesos participativos no ámbito do SNUC?

*Obxectivo Xeral:* Contribuír á análise e valoración das políticas públicas participativas desenvolvidas nas UCs brasileiras, especificamente as da rexión Amazónica.

*Obxectivos Específicos:*

1. Investigar sobre os procesos participativos desenvolvidos polas UCs amazónicas e como ocorren.
2. Investigar sobre os factores que poidan favorecer procesos de promoción da participación social.
3. Investigar como a Educación Ambiental contribúe/colabora con devanditos procesos participativos.
4. Identificar aspectos para a formulación e execución de políticas públicas de promoción de participación social no ámbito da xestión do Sistema Nacional de Unidades de Conservación da Natureza (SNUC).

## Procedemento metodolóxico

---

Esta investigación defínese como un estudo exploratorio e descritivo, pois



ademais de buscar ampliar as informacións achega da realidade das UCs en cuestión, inténtase coñecer aspectos que inflúen e definen o complexo funcionamento de devandita realidade. Fundaméntase na recopilación de informacións documentales e xerenciais achega das políticas públicas no ámbito das UCs e nunha análise cuali-cuantitativo de datos recolleitos por medio de dúas enquisas diferentes aplicadas a distintas mostras de expertos. A primeira enquisa aberta foi utilizada como base para a elaboración da segunda, logo dunha análise preliminar das respostas clasificadas (TRIVIÑOS, 1990).

Destácanse algunhas limitacións da investigación, como a pouca resposta obtida na segunda enquisa. Isto xustifícase por non ser feita presencialmente (enviada por correo electrónico), pola sobrecarga de traballo nas UCs e polo feito de que a recolleita de información para a investigación tiña que ser rexistrada e autorizada no Sistema de Autorizaçãu e Informaçãu em Biodiversidade (Sisbio) do ICMBio, o que levou moito máis tempo do estimado previamente.

A primeira enquisa xa fora utilizada noutros contextos, pero con máis preguntas, o que dispensou un test previo. Para a segunda enquisa fíxose un pre-test con dúas persoas, con distinto grado de relación coa temática do estudo, co obxectivo de probar a comprensión de contidos

e das instrucións para respondela. Este pre-test permitiu que se fixese algunhas correcciones para a mellor comprensión das instrucións.

## Enquisa aberta

Esta enquisa foi elaborada con base ás cuestións do “Diagnóstico e mapeamento dás açõe de Comunicaçãu e Educaçãu Ambiental non âmbito do SNUC”, elaborado en 2008 polo MMA para o proceso de elaboración da ENCEA. Está estruturado en once preguntas abertas dirixidas a xestores e funcionarios das UCs. Estas unidades están vinculadas á Coordinación Rexional 2 do Instituto Chico Mendes de Conservaçãu dá Biodiversidade (CR2/ICMBio) - que comprende 26 UCs federales do bioma Amazónico nas provincias de Roraima e Amazonas (figura 1). Foi aplicado durante un taller de elaboración participativa da ENCEA, realizado no municipio de Presidente Figueiredo, Amazonas, en decembro de 2009.

As once preguntas abertas do cuestionario están relacionadas coa existencia de condicións básicas para a promoción de procesos participativos e de EA e das actividades desenvolvidas neste sentido. Unha desas condicións é a existencia de “Plans de Manexo”, documento en que se inclúe a achaiadura de devanditas actividades. Tamén se analizan con maior detalle a existencia de accións de EA,

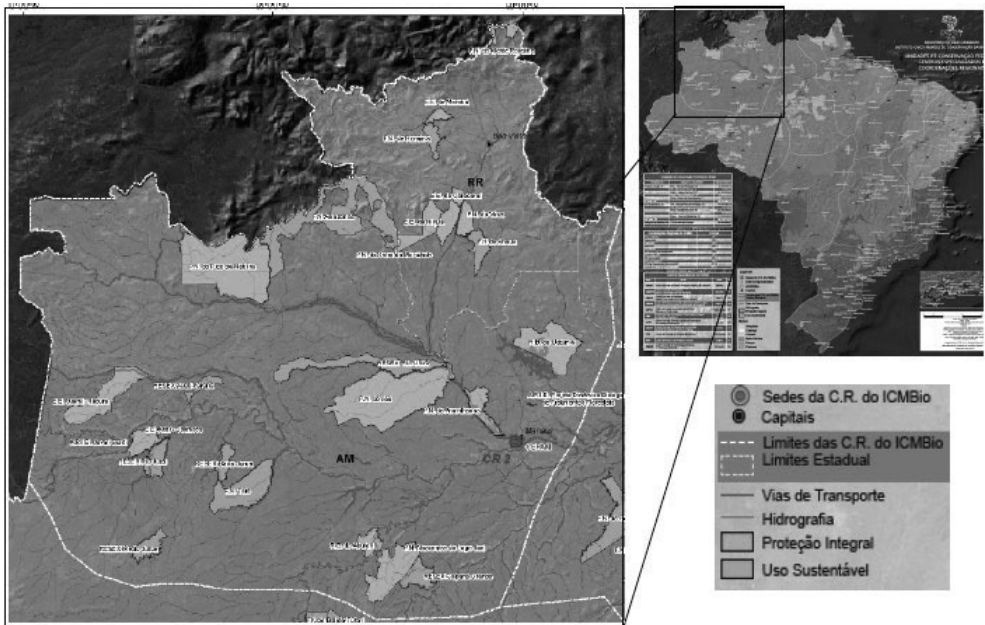


Figura 1. Mapa coas 26 UCs amazónicas vinculadas á CR2/ICMBio. Fonte: ICMBio (adaptado)

con preguntas como desde cando se desenvolven, que estruturas e equipos utilízanse para poñelas en práctica, en que documentos e leis baséanse, que públicos involúcranse, que temáticas e contidos se enfocan, as condicións a que se atribúe o éxito das accións, os recursos financeiros dispoñibles para o desenvolvemento de tales accións e, se os hai, cales son os mecanismos de monitoreo e avaliación destas actividades.

O cuestionario utilizado presenta a seguinte estrutura (cadro1).

## Enquisa pechada

Posteriormente elaborouse unha nova enquisa con 20 preguntas pechadas dirixidas a 2 grupos mostrais distintos:

- Expertos na temática de participación e EA en espazos naturais protexidos de España, Brasil e outros países.
- Xestores de UCs federais da rexión amazónica (provincias de Amazonas e Roraima), máis precisamente os funcionarios que desenvolven o seu traballo nas 26 UCs vinculadas á Coordinación Rexional 2 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (CR2/ICMBio).

Tal enquisa baseouse nun listado de 20 factores que poden favorecer a participación social en UCs, obtidos a partir da análise das respostas do cuestionario aberto. Esta lista foi complementada con outros factores considerados importantes, como a existencia de procesos de Axenda

Dados (Nome, Localización, UC em que atua, Cargo que ocupa, Enderezo, telefone, email)
1. A Unidade de Conservación tem Plano de Manejo?
2. O plano de manejo da UC em que atua está em operación? Desde quando?
3. O Plano de Manejo da UC prevé accións de comunicación e de educación ambiental?
4. Quais são as accións de educación ambiental e comunicación desenvolvidas pola UC? Há quanto tempo ocorrem?
5. Que estruturas para desenvolver accións de educación ambiental ou comunicación sua institución utiliza na Unidade de Conservación ou entorno?
6. Quais documentos e bases legais são utilizados para o desenvolvemento de accións de educación ambiental e de comunicación desenvolvidas na Unidade de Conservación e/ou entorno?
7. Que públicos são envolvidos com as accións de educación ambiental e comunicación que a UC desenvolve?
8. Que temas/conteúdos são abordados nas accións de educación e comunicación ambiental que a UC desenvolve?
9. De modo geral, a quais condicións você atribuí o sucesso das accións de comunicación e/ou educación ambiental em UCs?
10. A UC possui equipe técnica e recursos financeiros específicos para as accións de comunicación e educación ambiental?
11. A UC utiliza mecanismos de acompañamento/avaliación das actividades de comunicación e educación ambiental que desenvolve? Quais?

Cadro 1. Estructura del cuestionario abierto

21 local e os apoios políticos a nivel local (HERAS, 2002) e rexional. Foi enviada por correo electrónico a 120 xestores e a 53 expertos para que valorasen cada factor citado nunha escala de catro niveles. Tomando en consideración que a clasificación debería incluír avaliacións de 1 (moi pouco importante), 2 (pouco importante),

3 (importante) e 4 (moi importante) de xeito uniforme. É dicir, que deberían asignar cada nivel de importancia a un máximo de cinco factores mencionados, facendo así unha clasificación por orde de prioridade sobre a importancia dos factores enunciados. Ao final había un espazo libre para comentarios. O cadro 2 representa a estrutura da enquisa.

## Resultados

### Enquisa aberta

A mostra da enquisa aberta contou coa resposta de 16 xestores de 15 das 26 UCs da CR2/ICMBio. Destas UCs, soamente 6 (1 en consolidación) posúen plans de manexo elaborados (figura 2) e, destas, apenas 3 prevén accións de educación ambiental (figura 3).

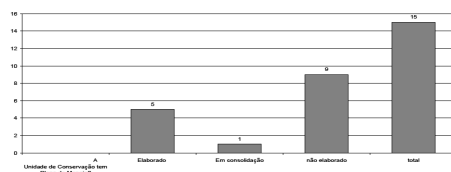


Figura 2. UCs que posúen plans de manexo elaborados

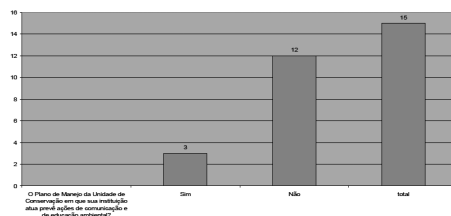


Figura 3. UCS que prevén accións de EA e comunicación nos seus plans de manexo

Factores que favorecen a participación	1 (moi pouco importante)	2 (pouco importante)	3 (importante)	4 (moi importante)
1. Recursos financeiros específicos para promover procesos de participación				
2. Equipos e instalacións específicas para a promoción de procesos participativos				
3. Equipa técnica específica e capacitado/preparado para a promoción de procesos participativos				
4. Existencia de plan de manexo na operación e actualizado/revisado				
5. Existencia dun consello consultivo ou deliberativo activo e representativo				
6. Coherencia do proceso participativo coas bases legais e documentos de referencia relacionados coas UCs				
7. Planificación de procesos participativos no plan de manexo				
8. Promoción de actividades e programas de EA				
9. Promoción de actividades culturais				
10. Boa relación entre a administración da UC e a comunidade (respecto, honestidade, sinceridade etc.)				
11. Articulación con asociados, organizacións e outras institucións				
12. Interese da comunidade nos asuntos da UC				
13. Traballo con axentes voluntarios				
14. Traballo coas escolas (estudantes e profesorado)				
15. Capacitación das comunidades en materias como a xestión participativa, o dereito ambiental, a importancia e o potencial das UCs etc.				
16. Implicación dos diferentes públicos e segmentos (as comunidades residentes e as circundantes, escolas, asociacións, conselleiros etc.)				
17. Poñer en funcionamento mecanismos de seguimento e avaliación dos procesos participativos				
18. Apoio político e rexional				
19. Existencia e acceso aos medios de comunicación e información locais				
20. Existencia de procesos de Axenda 21 Local				

Cadro 2. Estructura da enquisa pechada enviada para xestores e expertos

Acerca das accións de EA, 5 xestores/funccionarios apuntan a existencia de distintas actividades, aínda que non figuren no plan de manexo e en distintos graos de calidade, duración, participación da comunidade etc. Das 15 UCs, 8 non desenvolven ningún tipo de actividade de EA (figura 4).

Os xestores identifican como actividades de EA actuacións moi diversas. Isto indica unha comprensión ampla sobre o que consideran actividades educativas, pois inclúen neste rol: movilizaciones e reunións coa comunidade, acordos de manexo (pesca) e formación de consellos, ademais de cursos sobre temáticas variadas.

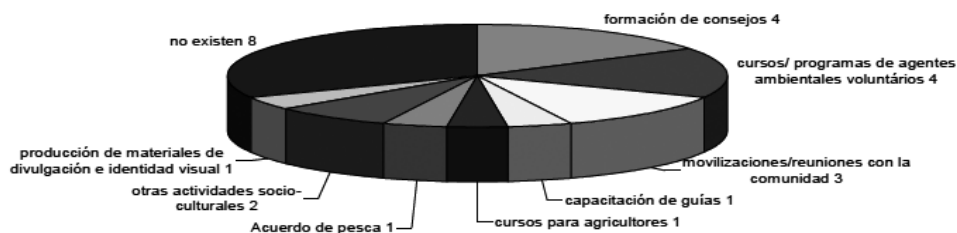


Figura 4. Gráfico coas acciões de EA desenvolvidas polas UCs

Esas actividades ocorren, na súa maioría, en espazos fóra da UCs como escolas, centros comunitarios e municipais, pois as sedes das unidades non presentan condicións e estruturas adecuadas. Os xestores das UCs que desenvolven actividades de EA atribúen o seu éxito aos seguintes factores: achaiadura, articulación, respecto e boa relación coas comunidades, aporte de recursos financeiros, instalacións e equipo técnico capacitado, traballo con axentes ambientais voluntarios e capacitación de mestres e estudantes.

Aínda que consideren importante ter recursos financeiros e de persoal para estas acciões, case todos os xestores afirman carecer deles ou polo menos non ter os necesario, o que incide na discontinuidad de moitos dos programas e proxectos de EA. Este feito confirma o carácter frecuentemente puntual da maioría das acciões de comunicación e EA desenvolvidas nas UCs brasileiras (MMA, 2008). No mesmo sentido, estas actividades non posúen un sistema continuo de avaliación e seguimento dos resultados obtidos.

## Enquisa pechada

A mostra da enquisa pechada contou coa resposta de 12 expertos de España e Brasil e 15 xestores das 26 UCs da CR2/ICMBio. É importante sinalar que en moitos casos a resposta dada polos xestores ao cuestionario foi conxunta do equipo de funcionarios de cada UC.

Algúns dos participantes, de ambos grupos, non seguiron exactamente as instrucións da enquisa, de modo que algunhas respostas non contemplan de xeito homoxénea a avaliacións de 1 a 4. Nalgúns dos comentarios expúxose que houbo certa dificultade en priorizar os factores, por considerar que a maior parte deles son importantes ou moi importantes.

Nos gráficos seguintes expónse de xeito comparativa os datos obtidos entre o grupo de xestores e expertos só para aqueles factores cuxos resultados son máis destacados e en relación aos niveis de importancia asignados.

O grupo dos expertos apuntou como máis relevante o factor “Equipo técnico especí-

fico e capacitado/preparado para a promoción de procesos participativos”, despois de que os xestores sinalaron o factor “Boa relación entre a administración da UC e a comunidade (respecto, honestidade, sinceridade, compromiso etc.)”, conforme consta nas figuras 5 e 6.

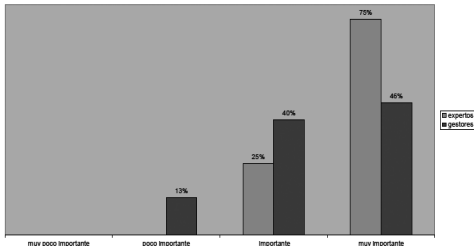


Figura 5. Gráfico de comparación das avaliacións acerca do factor 3

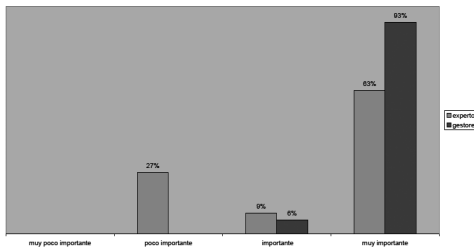


Figura 6. Gráfico de comparación das avaliacións acerca do factor 10

Os xestores non dan o mesmo grao de importancia á existencia do equipo técnico capacitado que os expertos, considerando que a realidade das UCs brasileiras presenta un déficit de recursos humanos moi alto, especialmente na rexión norte do país, co menor número de funcionarios por UC (FREITAS et a o., 2007). Neste escenario de pouco persoal búscanse alternativas como a asociación con colaboradores, institucións e voluntarios para o desenvol-

vemento de procesos participativos, como apuntan os comentarios realizados por un dos equipos de xestores: “consideramos muito importante ter equipo técnico que promova procesos participativos. Contudo, não marcamos a opção 4, pois pensamos que, se gestão participativa for prioridade, a equipe pode buscar meio/parcerias para desenvolver tais atividades” (equipo de xestores da Reserva Extrativista do Baixo Juruá, AM).

Notouse, por comentarios feitos na enquisa, que os xestores valoran moito a boa relación coas comunidades. Os distintos contextos, cada cal coas súas condicións específicas, determinan os tipos de relacións que se manteñen coas comunidades, como sinala LOUREIRO (2004): “em processos educativos participativos não há uma única relação adequada, mais relações possíveis em determinados contextos. Trata-se, portanto, de um movimento constante de redefinição e aprimoramento das nossas relações sociais na natureza”. Para os xestores, os procesos participativos constitúense nun camiño de integración e de creación de políticas de implicación e boas relacións coa poboación local (SAMMARCO, 2008), como apuntan os xestores da Estación Ecolóxica Maracá (RR) nos seus comentarios: “para garantia da participação vos pontos-chave tem sido continuidade de atividades, melhoria de esclarecimento e melhoria da presença em campo. Saber quem são as pessoas face muita diferença non diálogo com

comunidade do interior”. Como exemplo poden servir os datos aportados por unha das UCs analizadas –a Reserva Biolóxica do Abufari– a relación do equipo de xestores coas comunidades do interior e contorna da UC destácase como un avance na xestión do área protexida, ao promover a planificación e execución de accións conxuntas (ICMPIO, 2011a). Merece a pena destacar neste caso a sinceridade da relación xerada entre a administración da UC e as poboacións residentes para implicarse conjuntamente na resolución das dificultades e conflitos cos moradores, contribuíndo activamente en xerar un desenvolvemento socio-ambiental local máis equilibrado (ibidem).

Outro factor apuntado como moi importante polos xestores e importante para os expertos foi “Recursos financeiros específicos para promover procesos de participación” (figura 7), xa que a falta de recursos económicos é unha dificultade moi frecuente para o desenvolvemento de accións de EA e comunicación nas UCs brasileiras (MMA, 2008), que se une ao insuficiente orzamento que o goberno federal destina á xestión das máis de 300 UCs federais de Brasil (MMA, 2007b).

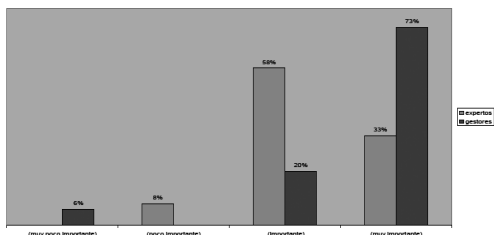


Figura 7. Gráfico de comparación das avaliacións acerca do factor 1

Dos factores valorados polos expertos como moi pouco importante pódese destacar a existencia de equipos e instalacións específicas para a promoción de procesos participativos, o que contrasta coa opinión dos xestores que consideran este aspecto como importante ou moi importante (figura 8). Isto relaciónase co feito de que os investimentos en infraestrutura, equipos e manutención son consideradas prioritarias para mellorar as condicións de traballo nas UCs federais (IBAMA e WWF, 2007).

Os xestores apuntaron a existencia de proceso de Axenda 21 local (figura 9) como moi pouco importante, o que converge cos datos do MMA (2008), que mostran unha baixa frecuencia de asociacións das UCs a foros de Axenda 21, así como pouca

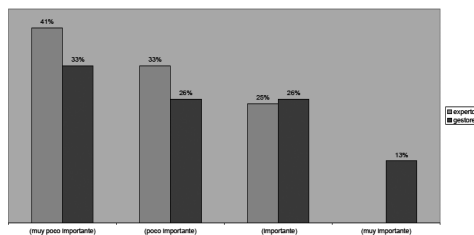


Figura 8. Gráfico de comparación das avaliacións acerca do factor 2

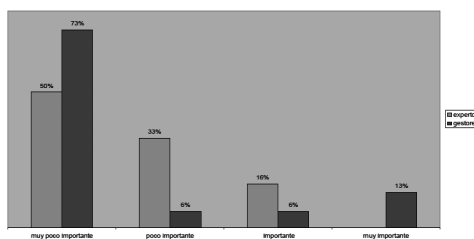


Figura 9. Gráfico de comparación das avaliacións acerca do factor 20



utilización de documentos de Axenda 21 como base e referencia das súas accións educativas.

Outro factor que merece a pena destacar é a diferenza de valoración outorgada á existencia de plan de manexo en operación e actualizado/revisado nas UCs. Os xestores tenden a valorar este aspecto como moi pouco importante, mentres que os expertos mostran a tendencia contraria de valoralo como importante, tal como obsérvase na figura 10. Aínda que a existencia dos plans de manexo sexa un instrumento garantido pola lei do SNUC (BRASIL, 2000), moitas das UCs non os elaboraron (MMA, 2008), como foi sinalado na respostas da enquisa aberta. As políticas relacionadas coa planificación das UCs son consideradas críticas, comprometendo o alcance dos obxectivos nacionais de conservación (IBAMA e WWF, 2007). Sin embargo, aínda que tal feito non impide o desenvolvemento e a execución das actividades inherentes da UC, o ICMBio considerou prioritario incrementar os procesos de planeamento da xestión de UCs, para iso creou na súa estrutura

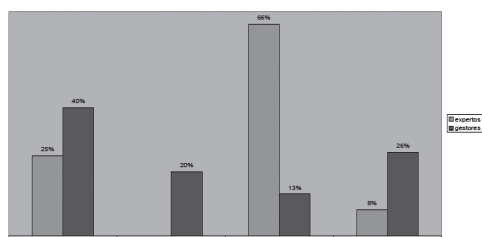
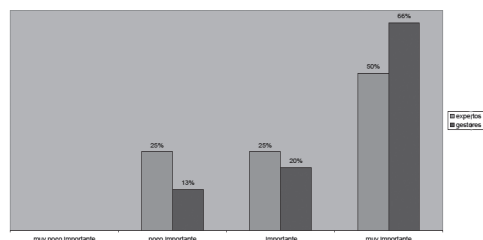
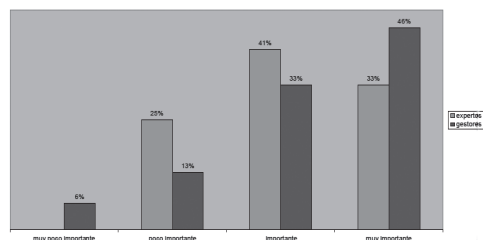


Figura 10. Gráfico de comparación das avaliacións acerca do factor 4

unha coordinación para impulsar estes procesos, polo seu valor como ferramenta fundamental para a xestión (ICMBIO, 2011b).

Outro aspecto destacado é que os xestores e expertos coinciden, de xeito xeral, en valorar de forma positiva a importancia da existencia de consello consultivo ou deliberativo activo e representativo (figura 11), así como a capacitación das comunidades (figura 12). Estes dous factores están interconectados, pois a capacitación dos representantes das comunidades é fundamental para o funcionamento eficaz dos consellos, ao facilitar aos membros unha intervención cualificada, abrigo daqueles que viven en condicións dunha maior vulnerabilidade socioambiental (LOUREIRO e CUNHA, 2008).



Figuras 11 e 12. Gráficos de comparación das avaliacións acerca dos factores 5 e 15



En relación coa promoción de actividades e programas de EA, os expertos e xestores tamén coinciden en considerala importante e moi importante -respectivamente- (figura 13), incluso os xestores afirman que tales accións “*permean todas as actividades de promoción da participación social*” (equipo de xestores da Reserva Extrativista do Baixo Juruá, AM). As premisas e ferramentas de traballo da educación ambiental facilitan o alcanzar as condicións esenciais para unir a necesidade política democrática de participación aos procesos de xestión ambiental (LOUREIRO, 2005).

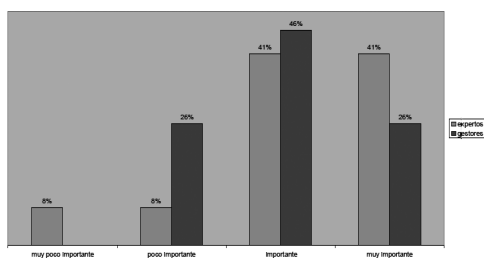


Figura 13. Gráfico de comparación das avaliacións acerca do factor 8

## Conclusiones e recomendacións

Esta investigación intentou solicitar informacións e datos achega das UCs amazónicas como un primeiro e pequeno paso dun camiño longo que é necesario percorrer. As distintas realidades, formas de xestión, riqueza de factores e relacións adscritas a estes espazos de conservaci-

ón require dun amplo e continuo esforzo de investigación e aproximación ao coñecemento achega deste tema.

A continuación destácanse algúns resultados e conclusións relevantes relacionadas cos dous primeiros obxectivos específicos presentados anteriormente: investigar sobre os procesos participativos desenvolvidos polas UCs amazónicas e sobre os factores que poden favorecer devanditos procesos.

Un aspecto que se resaltou significativamente foi a importancia dunha boa relación entre a xestión das UCs e as comunidades. Tanto nas enquisas abertas como na pechada, así como nos comentarios aportados sinálanse como fundamentais na promoción de procesos participativos características como respecto, sinceridade, compromiso, actuación conxunta e confianza. Aspectos que son valores que se relacionan directamente coas premisas da educación ambiental. A boa relación permite un amplo coñecemento das dinámicas locais e as súas necesidades para tomar decisións (SAMMARCO, 2008) e permite coñecer a variedade e heterogeneidad dos actores. Esta diversidade aumenta os fluxos e interaccións, así como as necesidades de negociación e de procura de compromisos (GUERRA, 2002). Si as decisións tómanse buscándo resolver os conflitos de xeito dialóxico e involucrando intencionalmente á diversidade de actores, isto confire ás políticas públicas

un carácter de legitimación como realmente “públicas”. Así, a procura desta lexitimidade, que supón credibilidade no establecemento de acordos (CERTEAU, 1995) debe ser un horizonte constante para os axentes públicos que actúan na xestión das UCs. A identificación de como se xeran estes vínculos e relacións é un factor que debe ser investigado con máis detalle e profundidade, para que poidan ser incorporados de forma eficaz á xestión pública. Desta forma se clarificarán os papeis que desempeñan os distintos actores, particularmente dos axentes públicos (GUERRA, 2002).

O coñecemento das relacións e interaccións que ocorren no ámbito das UCs implica recoñecer o proceso de cambio do socio-ambiente ao transformarse o territorio en área protexida. Neste sentido é fundamental identificar os procesos de achaiadura e os seus resultados, de que xeito a xestión e procesos sociais interactúan para producir novas situacións, e cales poden ser os escenarios futuros preferidos ou máis probables (BUIZER, 2011).

Outro factor que require un importante impulso por parte do poder público é o desenvolvemento de achaiaduras específicas, tendo en conta o gran número de UCs que aínda carecen de plans de manexo elaborados. A súa elaboración, a medida en que se desenvolvan de xeito participativa, convértese é unha oportunidade única de establecer relacións de equili-

brio coas contornas das UCs e de xeración de novos modelos de coñecementos e acción. O incremento de recursos para este fin móstrase fundamental, incluíndo a capacitación adecuada de profesionais adaptados ás necesidades dos procesos participativos, que implica maior información, discusión, prácticas de consenso e de mediación de conflitos.

De igual modo este aspecto relaciónase co déficit de persoal apuntado anteriormente, pois os poucos funcionarios de cada UC frecuentemente atópanse sobrecargados coas funcións administrativas ou outras emerxentes.

É importante apuntar a necesidade de asegurar máis efectivos de persoal para actuar nas UCs, garantindo a presenza en campo en número suficiente e con capacidade e medios para executar as actividades da UC (FREITAS et a o., 2007). Ademais dos mecanismos utilizados de contratación de funcionarios para actuar nas UCs, pódese impulsar o traballo voluntario, acordos con organizacións sociais e articulación con outros órganos públicos (*ibdem*).

Achega do obxectivo de identificar como a EA pode contribuír/colaborar con devanditos procesos participativos, percíbese que o papel que a EA exerce ou pode exercer é de permear moitos dos procesos inherentes á xestión das UCs. Os xestores identifican unha ampla diversidade de accións como EA e recoñecen o seu papel

integrador, considerando a EA importante para a participación social. A existencia de accións concretas de EA, aínda que non figuren en plans de manexo e que non existan recursos financeiros e humanos específicos para o seu desenvolvemento, demostra o interese e valor que se lle atribúe para a conservación nas UCs. Con todo, é clara a necesidade de prover a estas unidades de medios e ferramentas que aseguren un carácter de continuidade ás accións de EA, especialmente a capacitación de xestores no tema.

Con relación ao obxectivo de identificar aspectos para a formulación e execución de políticas públicas de promoción da participación social no ámbito da xestión do SNUC, recoméndase algunhas estratexias e accións para ser desenvolvidas desde distintos ámbitos da xestión das UCs (cadro 3).

Nesta investigación analizouse e comparado as visións de dous colectivos, que nalgúns casos converxieron e noutros se manifestaron de forma distinta. O grupo

Ámbito	Estratexias	Accións suxestionadas
Desde os órganos de planeamento e xestión das políticas públicas para as UCs (MMA e sede central do ICMBio).	Incrementar o planeamento das políticas públicas das UCs	Aporte de recursos financeiros específicos para que cada UC elabore os seus planos de manexo. Promoción de capacitacións en planeamentos para os xestores de UCs.
	Promover a formación cualificada e continuada dos xestores en procesos participativos e as súas ferramentas	Diagnósticos participativos, mediación de conflitos, EA, prácticas de consenso, talleres de futuro, construción de mapas mentais, xestión compartida, transparencia na xestión...
	Incrementar a cantidade de personal efectivo das UCs	Contratacións por oposicións públicas, estímulo ao traballo voluntario nas UCs, acordos con organizacións sociais (ONG, centros de ensino)
Desde as administracións locais das UCs	Promover procesos participativos para a xestión da UCs	elaboración participativa de plans de manexo e outros instrumentos de plantexamento. Formación de consellos.
	Ampliar o coñecemento acerca da gama de actores sociais que interactúan nas UCs e seus contornos	Realización de diagnósticos socioculturais, promoción de actividades de aproximación coas comunidades, programas de EA etc.
	Impulsar procesos de diálogo e mediación de conflitos	Capacitación de xestores e comunidades (especialmente representadas nos consellos). Utilización de ferramentas de comunicación participativas.

Cadro 3. Recomendacións para a incorporación de procesos participativos na xestión de UCs

de xestores presentou unha visión máis práctica achega dos factores que favorecen a participación. Os xestores, nas súas respostas, demostran pensar e actuar axustándose aos retos vivenciais que se lles presenta a diario nas UCs, buscando solucións alternativas a problemas estruturales arraigados na administración pública. Nun contexto en que impera a falta xeneralizada de recursos financeiros, humanos e materiais, eles logran manter activo o funcionamento das UCs a través de iniciativas propias e accións baseadas nas relacións coa comunidade.

Por outra banda, os expertos presentan visións máis idealistas achega dos factores avaliados. É dicir, valoran máis factores que representan unha condición ideal para a xestión participativa de UCs, o que axuda a identificar os diversos aspectos que requiren de esforzos para ser mellorados e impulsados polo poder público. Factores como a achaiadura e capacitación son ferramentas fundamentais para suplir deficiencias na xestión do SNUC, aínda que os seus resultados sexan visibles apenas no medio e longo prazos.

Neste sentido, o reto da administración pública é promover o encontro destas dúas visións para impulsar a participación social nas UCs, incorporando a experiencia acumulada coa implementación do SNUC e fortalecendo a capacidade institucional de xestión.

## NOTA DA AUTORA

Esta investigación tivo o apoio do Ministerio de Asuntos Exteriores e de Cooperación-Axencia Española de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento (MAEC/AECID) por medio da concesión dunha bolsa de estudos á investigadora no periodo 2010-11.

## Bibliografía

- BECKER, B. K. (2001). Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias Estratégicas*, 12: 135-159.
- BORDENAVE, J. D. (1985). *O que é participação?* São Paulo, Ed. Brasiliense
- BRASIL. 1999. Lei 9795/1999 que institui a Política Nacional de EA. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm)
- BRASIL. (2000). Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Disponible en [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)
- BRASIL. (2002). Decreto 4281/2002 que regulamenta a Lei 9795/1999. Disponible en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4281.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4281.htm)
- BUIZER, M., ARTS, B. & KOK, K. (2011). Governance, scale, and the environment: the importance of recognizing knowledge claims in transdisciplinary arenas. *Ecology and Society*. Disponible en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/issYY/artZZ/>
- CARVALHO, I. C. M. (2001). Qual educação ambiental? Elementos para um debate sobre educação ambiental e extensão rural. *Agroecol. e Desenv. Rur. Sustent.* Porto Alegre, 2(2):43-51.
- CERTEAU, M. (1995). *A cultura no plural*. Editora Papius, Campinas, SP.
- ELIZALDE, A. (2004). Paradojas y punto de fuga para una sostenibilidad posible. *Jornadas de Sostenibilidad “Conocimiento, Arquitectura, Arte y Civilización”, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.*

- FREITAS, A., EYMARD, P. & CARNEIRO, P. (2007). Promovendo a gestão de Unidades de Conservação no Brasil: cenários de pessoal. Série de Documentos Técnicos de Assuntos Externos no. 5, The Nature Conservancy. Brasília. 34p.
- GUERRA, I. (2002). O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do “jogo estratégico de atores” no planejamento territorial em Portugal. En: SANTOS, B. S. (org.). Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- HERAS, F. (1996). Medio ambiente, educación y participación. Ciclos-Cuadernos de Comunicación, Interpretación y Educación Ambiental, 1: 24-27.
- HERAS, F. , (2002). EntreTantos. Guía práctica para dinamizar procesos participativos sobre problemas ambientales y sostenibilidad. GEA, Valladolid (2ª. Reimpresión). 137p.
- IBAMA & WWF. (2007). Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil. Ibama e WWF Brasil. Brasília, 96p.
- ICMBIO. (2011a). Resumo dos resultados gerais alcançados na Reserva Biológica do Abufari em 2010. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Tapauá, AM, 6p.
- ICMBIO. (2011b). Página web <http://www.icmbio.gov.br/biodiversidade/unidades-de-conservacao/planosde-manejo>, consulta em 15/05/2011.
- JACOBI, P. R. (2002). Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. Ciênc. saúde coletiva, 7(3): 443-454.
- LOUREIRO, C.F.B. (2004). Educar, participar e transformar em educação ambiental. Revista Brasileira de Educação Ambiental, 0: 13-20.
- LOUREIRO, C.F.B.. (2005). Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação. 2ª ed. Rio de Janeiro: IBAMA
- LOUREIRO, C.F.B. & CUNHA, C.C. (2008). Educação Ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação: elementos para se pensar a sustentabilidade democrática. Ambiente & Sociedade, XI(2): 237-253.
- MMA (2007) (a). Áreas Prioritárias para Conservação, Uso Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira: Atualização -Portaria MMA nº9, de 23 de janeiro de 2007. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Brasília, Disponible en [http://www.mma.gov.br/estruturas/chm/\\_arquivos/biodiversidade31.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/chm/_arquivos/biodiversidade31.pdf)
- MMA (2007) (b). Informe Nacional sobre Áreas Protegidas no Brasil. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Brasília, 128p.
- MMA (2008). Diagnóstico e mapeamento das ações de Comunicação e Educação Ambiental no âmbito do SNUC. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Brasília. Disponible en [http://www.mma.gov.br/estruturas/educamb/\\_arquivos/diagnostico\\_encea.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/educamb/_arquivos/diagnostico_encea.pdf)
- MMA (2010). consulta en página web en 10/05/2011. <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=72&idConteudo=10620&idMenu=10992>
- SAMMARCO, Y. M. (2008). Educación Ambiental y Paisaje en los Espacios Naturales Protegidos de Brasil: Contribuciones a la construcción del documento ENCEA (Estrategias Nacionales de Comunicación y Educación Ambiental para el SNUC). Trabajo de investigación del Doctorado Interuniversitario de Educación Ambiental, Universidad Autónoma de Madrid, 106p.
- SATO, M., TAMAIO, I. & MEDEIROS, H. (2002). Reflexos das cores amazônicas no mosaico da educação ambiental. WWF Brasil.
- SILVA, M. M. (2009). Participación social, políticas públicas ambientales y el papel de la Educación Ambiental. Colección Fichário d@ EducadorAmbiental, 7:17-19.
- TRIVIÑOS, A. N. S. (1990). Introdução à pesquisa qualitativa em Ciências Sociais – a pesquisa qualitativa em educação. Ed. Atlas, São Paulo. 175p.
- VALENTI, M. W. (2010). Educação ambiental e biodiversidade em unidades de conservação: mapeando tendências. Dissertação de mestrado. São Carlos, UFSCar, 97p.
- VIDAL, T. & POL, E. (2005). La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. Anuario de Psicología, 36 (3): 281-297.