

Áreas Protegidas e Inclusão Social: Contruindo Novos Significados

Áreas Protegidas e Inclusão Social: Contruindo Novos Significados

Marta de Azevedo Irving
(Organizadora)



Agradecimentos

Este livro não seria possível sem o apoio permanente de um grupo de pesquisadores do Programa Eicos/IP/UFRJ e, especialmente de Claudia Fragelli, o braço e o coração mais presente durante o período inicial de montagem da publicação. Mas uma menção especial é também dirigida à equipe incansável do grupo de pesquisa, envolvendo Claudia Horta, Gustavo Melo, Altair Sancho, Ivan Bursztyn e Larissa Fernandes.

É importante também registrar o agradecimento especial à Rodrigo Medeiros e à toda a equipe do Núcleo de Ciências Ambientais da UFRJ, por todo o esforço de diagramação e edição final do livro.

Em nome do Grupo de Pesquisa “ Áreas Protegidas e Inclusão Social”, o reconhecimento é também dirigido à Iara Vasco, da Diretoria de Áreas Protegidas do Ministério de Meio Ambiente, pelo empenho nesta discussão e pela crença no papel da academia, em apoio às políticas públicas.

O reconhecimento da equipe também à PR-3, Pró Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da UFRJ, por ter tornado possível esta publicação, construída no esforço da pesquisa aplicada, na busca do resgate do papel social da universidade.

Finalmente, à Jean Pierre Briot, o agradecimento pela música e pelo apoio cotidiano, sem o qual a serenidade não teria sido possível.

Dedicatória

Este livro é dedicado à Julia, inspiração cotidiana e permanente, para este movimento que se expressa no texto e, em cada vírgula impressa na ação cidadã e na busca de respostas éticas.

“A sabedoria não nos é dada. É preciso descobri-la por nós mesmos, depois de uma viagem que ninguém nos pode poupar ou fazer por nós”

Marcel Proust

Sumário

Apresentação: um convite ao tema	13
Áreas protegidas no Brasil: interpretando o contexto histórico para pensar a inclusão social	15
Construção de governança democrática: interpretando a gestão de parques nacionais no Brasil	41
O olhar psicossocial para a gestão participativa de áreas protegidas: refletindo sobre possibilidades e desafios	77
Áreas protegidas e “inclusão social”: problematização do paradigma analítico-linear e seu separatismo na gestão ambiental	91
Entre a “paz” e a “corrente”: conflitos no Parque Estadual da Pedra Branca – RJ	115
Centralismo e participação na proteção da natureza e desenvolvimento do turismo no Brasil	131
Saúde, conflitos ambientais e inclusão social: dinâmicas sócio-ecológicas em unidades de conservação na Amazônia e na Mata Atlântica	157
Mídia, você é verde?	169
Gestão em unidades de conservação: um caminho teórico e metodológico possível a partir da ótica da governança na APA do SANA (Macaé - RJ)	185
Agenda 21 comunitária e teatro do oprimido como alternativa de inclusão social no entorno do Parque Nacional da Tijuca	201

Apresentação: Um convite ao tema

Uma questão chave, que tem inspirado diversos projetos de pesquisa, há alguns anos, no Programa EICOS/IP/UFRJ, se vincula à reflexão da dialética homem-natureza, segundo uma perspectiva ética, numa interpretação de unidade complexa e indissociável.

Pensar natureza e sociedade, em relação, tem representado um foco prioritário para a reflexão acadêmica e, a partir deste olhar, novas questões emergem continuamente, e se retroalimentam, gerando a desconstrução e a reformulação de conceitos, permitindo a aprendizagem a partir das lacunas identificadas e, o redelineamento e a inovação, do ponto de vista metodológico.

Esta experiência, progressivamente, foi se consolidando como temática de pesquisa e definindo identidades de abordagem, num processo permanente de formulações, em que questões e repostas se sobrepõem e definem novos universos de investigação.

Foi nesse percurso que a reflexão sobre a Inclusão Social em Áreas Protegidas se configurou, lenta e progressivamente, como importante tema de leitura e interpretação acadêmica, num momento político em que, coincidentemente, esta discussão se expressa também, como estratégica para se pensar a cidadania e a definição de escolhas para a proteção da biodiversidade, em um contexto estratégico, nos processos de desenvolvimento do país.

Pensar a inclusão social em áreas protegidas significa a ousadia de se entender a proposta como um desafio à interdisciplinaridade, à interssetorialidade, à inovação, ao risco, diante da matéria prima que representa o conflito. Neste salto, as hipóteses deixam de ser afirmações para se transformar em perguntas, para inspirar novas questões, gerar novas inquietações e aproximar olhares.

Pensar a conservação do patrimônio natural no país requer um mergulho na complexidade e, uma abertura de perspectivas, que associe e, coloque em diálogo permanente, a ética moderna e a ética contemporânea, a teoria e a prática, o tradicional e a transformação, o preconceito e a transgressão, o indivíduo e o universo. Neste cenário, não existem “sins” e “nãos”, vítimas e algozes, e nem verdades absolutas.

Existem olhares distintos, divergentes, convergentes e complementares que constroem um campo inovador.

Esses olhares imprimem, na pesquisa, a vontade de avançar e instigam, incessantemente, novos atores, novas estratégias, novos caminhos... novas indagações. E talvez, por esta razão, este “campo” pareça tão ilimitado, motivante e, ao mesmo tempo, assustador, como um caleidoscópio que se transfigura e não permite a formação de uma única imagem. Da mesma forma, este tema permite o exercício interdisciplinar e a conexão direta entre teoria e prática, além de permitir a aproximação da universidade com os diversos segmentos da sociedade, e sua contribuição direta em políticas públicas.

O livro **Áreas Protegidas e Inclusão Social: construindo novos significados**, surge então, a partir da necessidade de compartilhar experiências e inquietações, diante de um tema de primeira ordem, num país de megadiversidade biológica, que passou a incorporar, nos últimos anos, o discurso da inclusão social como compromisso geracional e, a interpretar a conservação dos recursos renováveis como garantia de futuro.

Assim, este livro, resultado de um esforço conjunto de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento é um convite à inclusão nesta rede, que vai se formando e se configurando, a partir de projetos de pesquisa, desenvolvimento de monografias, teses e dissertações e, de parcerias em projetos com diversas instituições e/ou setores da sociedade, capazes de pensar o tema em suas diferentes nuances e contribuir, efetivamente, para a construção democrática de políticas públicas.

Marta de Azevedo Irving

Áreas protegidas no Brasil: Interpretando o contexto histórico para pensar a inclusão social

Rodrigo Medeiros
Marta de Azevedo Irving
Irene Garay

Introdução

A criação de áreas protegidas ou regimes especiais de proteção para os recursos naturais é uma prática antiga nas sociedades humanas. No Brasil, esse debate esteve presente desde as primeiras etapas do processo de construção da “moderna” sociedade brasileira, a partir da colonização, empreendida majoritariamente pela metrópole portuguesa, se fortalecendo década após década, à medida que a dependência humana dos recursos naturais se revelava mais evidente. Cerca de 500 anos mais tarde, o dilema que ainda se impõe à sociedade contemporânea, é como promover a utilização sustentável dos recursos renováveis, assegurando os valores e necessidades das gerações presente e futura. Como promover a integração sociedade-natureza, num mundo dicotomizado e fragmentado entre a perspectiva histórica do passado e as demandas do futuro?

Nesse contexto, a discussão sobre o tema da inclusão social na gestão de áreas protegidas no Brasil, tema de fundamental importância para as agendas ambientais nacional e internacional, tem adquirido contornos mais evidentes neste início de milênio, seja através de debates na academia orientados para este objetivo¹, seja através de ações concretas, embora ainda pontuais, empreendidas pelo governo². Ela só é possível, entretanto, a partir da compreensão da perspectiva histórica, com relação às estratégias e políticas adotadas para a proteção

¹ A realização do Simpósio sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social na UFRJ, em dezembro de 2005, é uma expressão disso.

² Uma série de medidas coordenadas pelo MMA nos últimos quatro anos caminham nesse sentido; dentre elas podemos destacar a criação do “Fórum Nacional de Áreas Protegidas” e a preparação de um “Plano Nacional de Áreas Protegidas”.

da natureza, no contexto de um país em desenvolvimento, sujeito à pressão de suas próprias demandas para inserção no cenário global e, à dinâmica do panorama internacional, em termos de movimentos e acordos internacionais.

Este trabalho tem o objetivo de contribuir para a interpretação deste cenário, a partir da análise das práticas de criação de áreas protegidas no país. Para nortear a análise desta problemática, em toda a sua complexidade, optou-se por uma narrativa essencialmente historiográfica. Nela se procura estabelecer os contrapontos e debates pertinentes, a fim de tornar possível uma interpretação seqüencial de como a prática de criação de regimes especiais de proteção da natureza surgiu e se consolidou no cenário brasileiro. É importante enfatizar que este trabalho representa, além de uma síntese, um convite à reflexão sem pretender esgotar debates e desdobramentos teóricos essenciais à compreensão da temática da inclusão social em áreas protegidas, no território brasileiro.

A construção de um modelo brasileiro de áreas protegidas

O Brasil, país de megadiversidade biológica, é considerado país estratégico no âmbito da conservação de recursos naturais em todo o mundo. Contudo, o processo de definição e implementação de políticas para criação de espaços territoriais especialmente protegidos, em função de seus atributos naturais é, de fato, muito recente na história do país.

Durante os seus mais de 500 anos de existência, o país passou por diferentes formas de administração política – colônia portuguesa entre os séculos XVI e XVIII, um curto Império monárquico do século XVII ao XIX e, finalmente, República Federativa a partir do final do século XIX - experimentando diversas estratégias de apropriação e gestão dos recursos renováveis.

Porém, a instituição de áreas protegidas, aqui entendida como a *delimitação de parcelas do território nacional para a preservação e/ou conservação da natureza*, pelo ou com o aval do Estado, foi um fenômeno típico do período republicano, sobretudo no decorrer do século XX. Antes disso, nos períodos Colonial e Imperial, tal como vinha ocorrendo em outras partes do mundo - notadamente na maioria dos Estados imperialistas europeus e suas colônias -, todas as iniciativas estavam

focadas, em geral, sobre a proteção de recursos renováveis de reconhecida relevância econômica, principalmente, madeira para a construção civil e naval e minérios. Todavia, essa prática era exercida de maneira incipiente e desarticulada, por meio de poucos instrumentos legais, por vezes sem vinculação a uma política de Estado ou mesmo a uma estratégia geral clara e definida (MEDEIROS, 2003; MEDEIROS, 2006).

Por fim, no século XX, a década de 30 representa um marco no processo, em função da criação de um conjunto mais amplo de instrumentos legais e de uma estrutura administrativa no aparelho do Estado, voltada especificamente para a gestão das áreas protegidas. Estes avanços institucionais, acontecidos cerca de 40 anos após a proclamação da República, se processaram precisamente em função de um cenário favorável, marcado por uma importante mudança no quadro político e social brasileiro, até então dominado pelas elites rurais. A chamada “Revolução de 30” iniciou o processo de transição do país para um cenário dominado pela industrialização e urbanização crescentes, principalmente na região sudeste (CUNHA & COELHO, 2003). Na esteira das mudanças em curso, a questão ambiental se impôs na agenda de reformas que visaram o fortalecimento do Estado e de suas instituições, sendo incorporada no aparato jurídico e institucional brasileiro.

Um fator fundamental neste processo foi, sem dúvida, o ambiente político propício ao processo de modernização, que caracterizou o país nessa época. A partir dos anos 30, com Getúlio Vargas, diversas estratégias políticas foram adotadas com o intuito de colocar o Brasil rumo à modernidade: novas leis trabalhistas, incentivos à industrialização e à expansão e ocupação do oeste brasileiro ditaram o ritmo das mudanças. Neste cenário de ambiciosas transformações, os movimentos ambientalistas no Brasil, que pregavam a criação de áreas protegidas para a preservação da natureza – uma tendência internacional - encontraram terreno fértil (COSTA, 2003; MEDEIROS, 2003).

A consolidação deste novo ideário de desenvolvimento para o Brasil ficou registrada na segunda constituição republicana brasileira de 1934. Nela, pela primeira vez, a proteção da natureza figurava como um princípio básico para o qual deveriam concorrer o Governo Federal, Estados e municípios. Em seu texto ficou definida como responsabilidade da União “proteger belezas naturais e monumentos de valor histórico e artístico”³.

³ Capítulo I, artigo 10.

Com a incorporação na Constituição de 1934 de um ideário que outorgava à natureza um novo valor, i.e., ela passa a ser considerada como *patrimônio nacional* a ser preservado, sua proteção ganha um novo status na política nacional, consistindo em tarefa ou dever a ser cumprido e fiscalizado pelo poder público. Desta forma, proteger a natureza entra definitivamente na agenda governamental brasileira, passando a configurar um objetivo complementar da política de desenvolvimento nacional.

Como conseqüência, ainda em 1934, os principais dispositivos legais de proteção da natureza, que levariam inclusive à criação dos primeiros Parques Nacionais, são criados no Brasil. Entre eles destacam-se o Código Florestal (1934), o Código de Caça e Pesca (1934), Código de Águas (1934) e o Decreto de Proteção dos Animais (1934).

De todos eles, o Código Florestal se tornou um dos mais importantes instrumentos da política de proteção da natureza da época, pois definiu, em bases sólidas e concretas, um projeto brasileiro com este enfoque. Além disso, o Código Florestal está cultural e historicamente relacionado à tradição brasileira de proteção da natureza, uma vez que nele são estabelecidos, pela primeira vez, os critérios para a proteção dos principais ecossistemas florestais e demais formas de vegetação naturais do país além de introduzir a idéia de categorias de manejo em função dos objetivos e finalidades da área criada (MEDEIROS, 2003). A partir dele houve, portanto, um cenário favorável para a formalização da criação dos primeiros Parques e Florestas Nacionais do Brasil, o que ocorreu três anos mais tarde, em 1937, com a criação do Parque Nacional de Itatiaia.

A tradição brasileira de criação de áreas protegidas, seguindo a lógica da categorização, em função dos objetivos e finalidades da área criada, estabelecida pelo Código Florestal de 1934, foi uma de suas heranças mais importantes⁴. Todos os instrumentos legais de proteção posteriores, apesar de criados segundo dinâmicas e contextos específicos, seguiram essa mesma tendência, o que resultou, no país, em quase uma dezena de dispositivos voltados à criação de tipologias distintas de espaços protegidos (Tabela 1).

⁴ O Código Florestal de 1934, declarava de “interesse comum a todos os habitantes do país” o conjunto das florestas existentes e demais formas de vegetação, classificando-as em quatro categorias: protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento.

Tabela 1: Categorias de Manejo e dispositivos legais com relação à criação de Áreas Protegidas no Brasil, anteriormente ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação em 2000 (Lei 9985/2000).

Categoria	Instrumento de Criação
Parque Nacional	Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23793 de 23/01/1934)
Floresta Nacional	Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23793 de 23/01/1934)
Áreas de Preservação Permanentes	Código Florestal de 1965 (Lei nº 4771 de 15/09/1965)
Reserva Legal	Código Florestal de 1965 (Lei nº 4771 de 15/09/1965)
Reserva Biológica	Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5197 de 03/01/1967)
Parque de Caça Federal	Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5197 de 03/01/1967)
Estações Ecológicas	Lei nº 6902 de 27/04/1981
Área de Proteção Ambiental	Lei nº 6902 de 27/04/1981
Reservas Ecológicas	Decreto nº 89336, de 31/01/1984
Áreas de Relevante Interesse Ecológico	Decreto nº 89336, de 31/01/1984

Como conseqüência, instituiu-se no país, até o início dos anos 90, um sistema de criação de áreas protegidas complexo e desarticulado, cuja conseqüência mais perversa foi a sua precária gestão, com enorme desperdício de recursos e oportunidades.

Esta situação fez com que, a partir do final dos anos 70, se iniciasse uma reflexão sobre a necessidade de concepção de um sistema mais integrado para a criação e o gerenciamento das áreas protegidas. Entretanto, esse sistema só se efetivou aproximadamente 20 anos mais tarde, em 2000, com a aprovação da Lei 9985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza/SNUC (IRVING, 2002; MEDEIROS, 2006; MEDEIROS & GARAY, 2006).

O resultado prático deste processo de construção resultou em um modelo brasileiro centrado fortemente em duas tipologias distintas de espaços destinados à proteção dos recursos naturais: a) as áreas protegidas

territorialmente demarcadas e com dinâmicas de uso e gestão bem definidas - genericamente denominadas de Unidades de Conservação (UC) - e que fazem parte do SNUC (Lei 9985/00); e b) espaços protegidos através de instrumentos legais pelos seus atributos e serviços, sobretudo ecológicos, mas sem uma prévia delimitação territorial (como ocorre no caso anterior) – as Áreas de Preservação Permanente (APPs) e as Reservas Legais (RL) – incluídas na segunda versão do Código Florestal de 1965 (Lei 4771/65). Outros espaços, como as áreas de reconhecimento internacional (Reservas da Biosfera, Sítios Ramsar e Sítios do Patrimônio Natural Mundial), as terras indígenas e quilombolas, apesar de sua contribuição à conservação dos recursos naturais, estiveram na periferia deste debate⁵ até recentemente.

Tal distinção deriva de uma idéia, presente desde o primeiro Código Florestal de 1934, reforçada na versão de 1965, a qual enfatiza que, no país, a proteção da natureza seria tarefa ou função executada solidariamente entre o Estado e a sociedade. Desta forma, caberia, não somente ao Estado, instituir áreas protegidas sob sua gestão em território estritamente de domínio público ou em áreas por ele adquiridas, materializadas inicialmente sob a forma de Parques Nacionais e Florestas Nacionais e, em seguida, pelas diversas outras categorias de manejo criadas. Mas essa responsabilidade caberia também ao conjunto da sociedade, nas áreas de domínio privado, onde a proteção se fizesse necessária, justificada tanto pela presença de sistemas e recursos biológicos cuja exploração é interdita, quanto para conter os excessos na exploração e ocupação em áreas de vegetação nativa. Tal princípio se mantém efetivo, até a atualidade, na política de proteção brasileira e é uma de suas principais marcas, como será discutido, em maior detalhe, a seguir.

Porém, antes disso é preciso ainda salientar que, em certa medida, a iniciativa brasileira de institucionalização do tema de criação e gestão de áreas protegidas se inseriu e foi pressionada pelo crescente movimento internacional de criação de Parque Nacionais, segundo a ideologia preservacionista de proteção do “wilderness” que, iniciada nos Estados Unidos da América no final do século XIX, já havia influenciado outros países da América Latina, como a Argentina (1903) e o Chile (1927).

⁵ Um relato detalhado sobre as diferentes tipologias e categorias de áreas protegidas existentes no Brasil, incluindo seu histórico pode ser encontrado em Medeiros & Garay (2006).

Entretanto, apesar de inspirado nestas iniciativas e integrado ao esforço global de diversos países das Américas para a criação de áreas protegidas, o modelo de proteção desenvolvido no Brasil não se resumiu à “cópia” do modelo norte-americano, como alguns autores pretenderam demonstrar⁶. Em grande parte, isto se deu em resposta a diversos fatores, dos quais podem ser destacados:

- A lógica da conservação e uso, com participação da sociedade civil, paralela à lógica da preservação;
- A preservação – conservação como instrumento geopolítico;
- A necessidade de se adequar o sistema de áreas protegidas à dimensão continental, pluri-cultural e megadiversa do Brasil.

Como corolário emerge um modelo caracterizado pela diversidade de tipos de áreas protegidas, que é inclusive um instrumento geopolítico e que se expande ainda hoje como resultado da singularidade do país.

Uma lógica diversificada de preservação – conservação

Em sua gênese, o modelo brasileiro já expressava, desde seu primeiro instrumento legal, o Código Florestal de 1934, a idéia de criação de espaços protegidos que atendessem aos objetivos não só de preservação dos recursos renováveis, tal como privilegiava o modelo norte americano, mas também vinculados à sua conservação, englobando já a perspectiva de uso sustentável. Neste sentido, o modelo, em evolução no país, não rompia totalmente os laços que o ligavam a uma noção de proteção mais voltada ao manejo dos recursos, típica daquela criada pelos Estados Europeus e exportada para as suas colônias. Isso aconteceu, uma vez que grande parte da comunidade intelectual brasileira, tanto no período colonial quanto imperial, como aponta Pádua (2002), teve sua formação em escolas europeias, sobretudo em Portugal (Lisboa e Coimbra) e na França (Paris). Em função deste contexto, a instituição de espaços protegidos que se iniciava no país, contemplava duas tradições distintas: uma, na qual os recursos

⁶ Entre eles destacam-se Diegues (2001), Ribeiro (2001) entre outros.

renováveis poderiam ser explorados sob a concessão e controle do Estado (Florestas Nacionais), e outra, que privilegiava a noção de uma natureza sacralizada e “intocada”, que deveria ser mantida sob proteção do Estado (Parques Nacionais). Uma outra característica importante do modelo brasileiro, já nesta fase, é que este vislumbrava o compartilhamento entre o poder público e a sociedade, na responsabilidade pela proteção dos recursos renováveis. Esta concepção se consolidou, inicialmente, pela figura jurídica das Reservas Legais, instituídas pelo novo Código Florestal de 1965 e, em vigor até os dias atuais. As Reservas Legais, que representam porcentagens definidas das propriedades privadas para a proteção dos recursos renováveis, compulsoriamente determinadas pelo Estado, devem ter, em tese, a sua manutenção garantida pelos proprietários das terras onde elas se encontram. Nessa seqüência, somente muitos anos mais tarde, a criação das denominadas Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPN's) viria a estabelecer que a “proteção privada” também pode se realizar de maneira voluntária, pela sociedade, com o reconhecimento do Estado.

A conotação geopolítica

Um outro fator importante é que o país passou por diversas mudanças políticas e sociais que alteraram o contexto da política de proteção dos recursos renováveis, condicionando-a a outros interesses internos, subordinados principalmente ao Estado. Neste sentido, a proteção da natureza adquiriu uma forte conotação geopolítica, sobretudo durante os 20 anos em que o país viveu sob uma ditadura militar (1964-1984). Durante este período, o expediente de criação de áreas protegidas compôs o instrumental estratégico utilizado pelo Estado nas ações de expansão, integração e controle do território nacional.

A singularidade territorial, biológica e sócio-cultural.

Finalmente, devido às dimensões continentais e à grande heterogeneidade espacial, ecológica e cultural do país, o modelo brasileiro foi pressionado, progressivamente, a uma expansão do sistema, quantitativamente, em termos do número de novas áreas criadas e, qualitativamente, com relação a novas categorias de manejo, atingindo assim diferentes regiões e biomas, segundo as suas singularidades e demandas.

Com isto, novas categorias de manejo, que não encontram equivalentes em outros países, acabaram sendo criadas. Neste sentido, a diversidade de biomas que se distribui pelo território brasileiro, em termos de biodiversidade e sócio-diversidade, contribuiu para conformar o atual mapa brasileiro de proteção dos recursos renováveis, tornando-o único e singular e, estabelecendo eixos e tendências prioritários. A Mata Atlântica, recobrando boa parte das regiões nordeste, sudeste e sul, foi o primeiro grande eixo nacional de proteção dos recursos renováveis, basicamente em função de sua história de devastação. Mas, sem dúvida, a Floresta Amazônica, este imenso cobertor verde de floresta tropical sobre a região norte, ponto focal de disputas e valorização internacional, se consolidou como eixo principal das intervenções de proteção adotadas no país, pós década de 70, e tem atraído os principais investimentos externos, até o momento.

As duas faces do processo de proteção no Brasil: as Unidades de Conservação e as Áreas de Preservação Permanente / Reservas Legais

A terminologia “Unidades de Conservação” vem sendo historicamente utilizada no Brasil para designar todas as diferentes áreas protegidas criadas no país, à exceção de terras indígenas, seja pelo Poder Público ou pela sociedade civil, para atender aos objetivos específicos da proteção dos recursos renováveis. Mas, apenas recentemente, através da Lei 9985 de 2000, essa terminologia teve a sua conceituação legal definitivamente estabelecida. Considerando as especificidades das diferentes categorias de manejo – Parques Nacionais, Reservas Biológicas, Áreas de Proteção Ambiental, Florestas Nacionais, entre outras – o principal objetivo das designadas Unidades de Conservação é a instituição de uma nova dinâmica de proteção territorial nos espaços destinados à sua implementação, no processo que vai desde a sua criação/delimitação até a sua gestão. Portanto, as Unidades de Conservação constituem uma terceira via de percepção e apropriação do espaço pela sociedade. A partir dessa lógica, juntamente à dinâmica do “espaço urbano” e do “espaço rural/agrícola”, soma-se ou acomoda-se o espaço natural especialmente protegido pelo Estado. Isto ocorre, como argumenta DERANI (2001:240), porque “onde há unidade de conservação, ou não há urbanização ou agricultura (unidades de proteção integral), ou estas atividades antrópicas submetem-se a limites e zoneamentos específicos (unidades de uso sustentável)”.

Inicialmente objeto de diferentes leis, criadas em distintos momentos como resposta às demandas nacional e internacional de proteção, as categorias de manejo de Unidades de Conservação foram, em 2000, reconceituadas, agrupadas e apresentadas segundo uma visão estratégica e sistêmica, dirigida à gestão, em um único instrumento legal, o “Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)”, resultado de aproximadamente dez anos de discussões entre governo e sociedade, conforme discute Irving (2002). Segundo o SNUC, o principal objetivo das Unidades de Conservação é atender, de maneira precisa, a determinados imperativos da proteção como, por exemplo, a proteção de ecossistemas e espécies ameaçadas de extinção, ou ainda, de paisagens singulares, contemplando estratégias tanto de preservação quanto de conservação⁷.

O SNUC divide as Unidades de Conservação no território nacional, em dois grandes grupos: as Unidades de Conservação de Proteção Integral e as Unidades de Conservação de Uso Sustentável, o que mais uma vez ilustra a integração de percepções distintas da sociedade com relação ao significado da natureza: a percepção e a ideologia dos denominados “preservacionistas”, inspirada na intocabilidade dos recursos renováveis e, a concepção de inclusão social na gestão das áreas protegidas, originária do grupo dos denominados “socioambientalistas” (IRVING, *op. cit.*).

Pelo SNUC são previstas 12 categorias de manejo distintas: – cinco de Proteção Integral e sete de Uso Sustentável. A responsabilidade pela criação, manutenção e gestão destas áreas é realizada majoritariamente pela União, através do Governo Federal, estados e municípios (11 das 12 categorias existentes atualmente), mas pode ser exercida voluntariamente pela sociedade civil, através das Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs. Entretanto, é importante salientar que a criação de novas categorias de manejo é também garantida no texto do SNUC, que reconhece, inclusive, aquelas criadas por estados e municípios, através de legislações específicas. O tabela 2 apresenta as tipologias e categorias de manejo previstas atualmente pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

⁷ São comuns as dissonâncias no emprego dos termos “proteção”, “conservação” e “preservação” quando aplicados à questão das áreas protegidas. Enquanto “proteção” deve ser empregado como um conceito integrador e agrupador de diversas práticas e estratégias voltadas para a criação e implementação de espaços protegidos que gozam de um regime especial de uso e demarcação, “conservação” e “preservação” são entendidas como estratégias diferenciadas de proteção dos recursos naturais, visando exatamente estabelecer a práxis da proteção - (parcial, no primeiro caso e, integral, no segundo).

Tabela 2: Tipologias e Categorias de Unidades de Conservação Previstas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9985/2000) - SNUC, 2000

Unidades de Proteção Integral	Unidades de Uso Sustentável
Estação Ecológica	Área de Proteção Ambiental
Reserva Biológica	Área de Relevante Interesse Ecológico
Parque Nacional	Floresta Nacional
Refúgio da Vida Silvestre	Reserva Extrativista
	Reserva de Fauna
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
	Reserva Particular do Patrimônio Natural

Por outro lado, as denominadas Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais, como anteriormente discutido, não se enquadram nas tipologias de Unidades de Conservação previstas no SNUC, pois respondem a uma dinâmica de gestão diferente e foram instituídas por um outro instrumento legal, o Código Florestal de 1965.

Inúmeras vezes modificado através de emendas e medidas provisórias, o Código Florestal foi um instrumento criado com o objetivo de estabelecer os marcos regulatórios da exploração dos recursos florestais em solo brasileiro. Entretanto, seguindo uma tradição já iniciada em outros países, ele também trata da proteção destes recursos e dos espaços onde os mesmos ocorrem, em determinadas circunstâncias, e em função de alguns atributos específicos. No texto de 1965⁸, as “Áreas de Preservação Permanente” e as “Reservas Legais” são definidas como instrumentos de proteção das “florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem”.

Porém, diferentemente de uma Unidade de Conservação, que prevê a intervenção sobre um espaço previamente delimitado e definido,

⁸ Artigos 1º, 2º, 16º e 44º.

com uso e fins específicos, visando a sua proteção através de um ato do Poder Público (lei, decreto, etc), as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais são decorrentes de um único instrumento legal, que colocou sob um regime de intocabilidade grandes parcelas do território brasileiro. Estas áreas são conceitualmente aquelas que ocorrem nas margens de cursos d'água, lagos, lagoas, reservatórios, montes e encostas (Áreas de Preservação Permanente), ou que consistem em parcelas (expressas em percentuais por bioma) de floresta nativa⁹, presentes no interior de propriedades privadas e que têm o corte e a exploração limitados (Reserva Legal). Toda a área que tipifica essas condições, segundo o Código Florestal, tem seu uso direto interdito pelo Poder Público, não havendo a necessidade de nenhum outro instrumento normativo específico para sua instituição. Os objetivos desta iniciativa foram prioritariamente assegurar que não houvesse a sobre-exploração dos recursos madeireiros ou a substituição de ecossistemas ou biomas originais por áreas de pasto ou cultivo, sobretudo em áreas críticas para a manutenção de estoques de água e a integridade dos solos, e também garantir a preservação de significativas parcelas territoriais dos diversos biomas existentes no Brasil.

Do ponto de vista preventivo ou da precaução, o Código Florestal, em tese, parece ter representado um bom instrumento para a preservação de biomas relevantes, já que colocou, e vem mantendo sob proteção integral e permanente, significativa parcela do território nacional. No entanto, ele tem sido alvo de inúmeras discussões pela sociedade brasileira, uma vez que afeta diretamente a dinâmica das áreas produtivas no meio rural.

Assim, além das Áreas de Preservação Permanente, que em sua maioria constituíam áreas públicas, o Poder Público impôs à sociedade a proteção da natureza através de espaços territoriais de domínio privado, através das Reservas Legais. Nestas os proprietários de terra são obrigados a manter preservados, no mínimo¹⁰ 50% de suas propriedades (nas regiões Norte e parte da Centro-Oeste), e 20%, no restante do país. No total, a sua abrangência geográfica,

⁹ Para fins de melhor diferenciação, no texto do Código Florestal de 1965, a idéia de floresta nativa é colocada apenas como contraposição às florestas plantadas ou cultivadas para o corte de madeira.

¹⁰ Estes valores são os que constam no texto original da Lei que institui o Código Florestal em 1965 e são sistematicamente alterados por medida provisória pelo governo em resposta a diferentes pressões – como exemplo, a dos ruralistas, que sistematicamente buscam sua diminuição e, a dos ambientalistas, que frente aos crescentes índices de desmatamento em determinadas regiões, militam pelo seu aumento.

em termos quantitativos, acaba sendo, em teoria, muito maior do que o total do território protegido sob a forma de Unidades de Conservação.

Assim, pode-se afirmar que o modelo atual de proteção da natureza, no Brasil, está praticamente centrado nestes dois dispositivos legais – o SNUC (Lei 9985/2000) e o Código Florestal (Lei 4771/1965) – apesar da existência de diversos outros dispositivos legais que tratam da proteção dos recursos renováveis e da gestão ambiental, também considerados relevantes no cumprimento desta função.

Dentre eles, chama a atenção a questão das Terras Indígenas brasileiras que estão subordinadas a um outro arcabouço legal e institucional. Atualmente recobrando cerca de 12% do território nacional (20% se considerada apenas a Amazônia), estas áreas não estavam integradas formalmente à política de proteção da natureza, expressa pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação, apesar de sua inegável contribuição nesse sentido. No entanto, o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), recém instituído pelo decreto nº 5758/06 incorpora as terras indígenas e remanescentes quilombolas nesta concepção (Brasil, 2006).

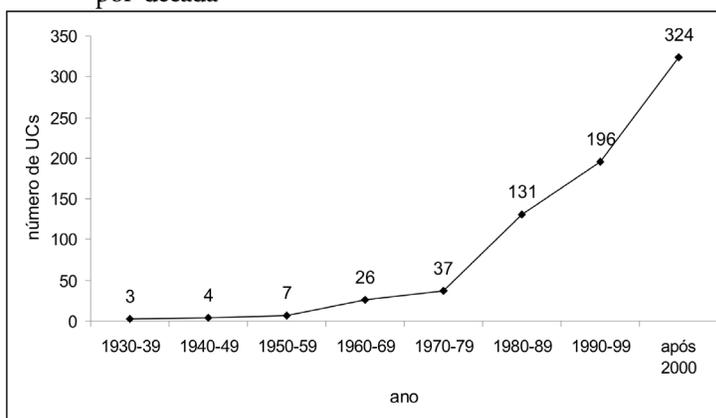
O Mapa da Proteção da Natureza no Brasil

Desde a criação da primeira Unidade de Conservação federal no Brasil, após um longo período de discussão e de frustradas tentativas em anos anteriores, a instituição destes espaços passou a se tornar uma estratégia contínua e crescente, conforme ilustrado pela FIGURA 1. Na atualidade, não há uma só unidade da federação que não possua uma área protegida legalmente instituída pelo Poder Público.

Coube essencialmente ao Estado a tarefa de criar e implementar áreas protegidas no país. Atualmente, segundo as estimativas oficiais (IBAMA, 2006), o total de Unidades de Conservação apenas sob controle e gestão do Poder Público (federal, estadual ou municipal) recobre o equivalente a cerca de 8% do território nacional. As Unidades de Conservação sob gestão do governo federal, que somam 299 áreas, correspondem a mais de 85% deste total, ou seja, em torno de 6% do território, sendo, portanto, a parcela mais significativa do atual patrimônio nacional efetivamente protegido sob a forma de Unidades de Conservação (Tabela 3). As Unidades de Conservação de domínio privado, registradas

sob a forma de RPPNs, somam cerca de 429 unidades e estão em expansão, representam ainda uma pequena porcentagem deste total embora tendam a um aumento progressivo nos próximos anos.

Figura 1: Evolução da criação de Unidades de Conservação Federais por década*



* As sobreposições entre as UCs foram processadas incluindo-as na categoria de maior restrição.
Fonte: IBAMA (disponível em www.ibama.gov.br/siucweb/listaUc.php acessado em 20/11/06)

Tabela 3: Número e área total de Unidades de Conservação federais segundo a tipologia e categorias de manejo.

Categoria	Número	Extensão (ha) [†]	%
Proteção Integral			
Parque Nacional	66	22.757.006,00	31,5%
Reserva Biológica	29	5.438.001,00	7,5%
Estação Ecológica	32	8.812.084,00	12,2%
Refúgio da Vida Silvestre	3	128.521,25	0,2%
Sub-Total	130	37.135.612,25	
Uso Sustentável			
Área Rel. Interesse Ecológico	17	32.574,80	0,05%
Área de Proteção Ambiental	30	7.408.660,00	10,3%
Reserva Extrativista	48	8.350.147,00	11,6%
Floresta Nacional	73	19.190.136,00	26,6%
Reserva de Des. Sustentável	1	64.735,00	0,1%
Reserva Part. Patrimônio Natural	429	sem inf.	sem inf.
Sub-Total	598	35.046.252,80	
Total	728	72.181.865,05	100%

Entretanto, a maior extensão do território dirigida à proteção dos recursos renováveis, de domínio público ou privado no país, expressa pelas Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente, não está quantificada ou sistematizada com precisão¹³, nem tampouco dispõe de um sistema de gestão ou monitoramento integrado, à exceção de algumas experiências pontuais, como foi o caso do Estado de Mato Grosso e outros da Amazônia Legal, que vem desenvolvendo esforços para o mapeamento e controle de desmatamento em Reservas Legais. Uma consequência perversa dessa dinâmica é que os ecossistemas que se encontram nestas áreas, e não são protegidos através da existência formal de uma Unidade de Conservação, são os que mais sofrem com a degradação, desmatamento, extinção de espécies e fragmentação. Esses espaços certamente deverão ser melhor incorporados às Políticas Públicas, principalmente no âmbito do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas, recém instituído no país.

Marcos históricos da construção de áreas protegidas e debate atual

Na lógica da retrospectiva para a projeção de cenários futuros, de maneira resumida e em linhas gerais, a materialização das áreas protegidas no território brasileiro se expressou como o resultado de um longo e lento processo de aparelhamento e estruturação do Estado, o que conduziu ao gradativo desenvolvimento de uma Política Pública voltada para a proteção da natureza. Esta política teve pelo menos três momentos marcantes: a) a década de 30, b) o período da ditadura militar (1964-1984), c) o período pós 1985.

A década de 30

O surgimento dos primeiros instrumentos legais voltados para a criação de áreas protegidas, que culmina com a instituição do primeiro Parque Nacional do país em Itatiaia/RJ, constitui um marco institucional. Como consequência, outras Unidades de Conservação são gradativamente criadas no país. Esta evolução ocorre, basicamente, em resposta

¹³ Pelas informações disponíveis é possível estimar que elas recubram cerca de 30% do território.

aos movimentos sociais que, desde o período imperial, se mobilizam em torno da defesa de biomas, notadamente a Mata Atlântica, degradados pelo processo de colonização e ameaçados pelo avanço do espaço urbano e rural. Estes movimentos, liderados por personalidades públicas, políticas e a elite científica da época, apóiam-se na tendência internacional de criação de áreas protegidas e seus discursos tradicionais. Contudo, sua expansão pelo território é limitada e fortemente concentrada no eixo sul-sudeste.

O período que compreende a ditadura militar (1964-1984)

É, sobretudo na década de 70, que os instrumentos políticos criados no período anterior são revisados e outros novos são instituídos. A criação de novas áreas protegidas toma uma dimensão nacional, fruto da estratégia do Estado de integrar e desenvolver todas as regiões do país. Nesta fase, a proteção dos recursos renováveis adquire um sentido geopolítico mais intenso, já que a criação de áreas protegidas é de forma recorrente utilizada e justificada pelo Estado nas ações de controle do território. Este período marca também a criação de organismos governamentais, i.e., o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal e a Secretaria de Meio Ambiente, instituídos especificamente para implementar e gerir a política ambiental. A crescente mobilização internacional em torno da questão ambiental, que se reflete no país, é também um importante ponto de pressão. Ironicamente, nessa fase, se estrutura a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6938/81), que estabelece um Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e cria a figura do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), com participação prevista da sociedade civil.

O período pós 1985

A redemocratização do país, a partir de 1985, e a posterior crise do Estado brasileiro, originaram uma nova fase de expansão e re-estruturação da questão ligada à proteção da natureza no país, com uma tendência clara à “simplificação” da política, mas com alguns avanços evidentes:

- A nova Constituição Brasileira (1988), com um capítulo especificamente dirigido à temática ambiental;

- A criação de um único órgão vinculado ao Estado para implementação e administração das áreas protegidas (IBAMA);
- O “up grade” da temática ambiental sob a ótica político-institucional, através da criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA);
- A criação de um sistema integrado de áreas protegidas (SNUC), em 2000, com o objetivo simultâneo de reduzir as sobreposições e antagonismos da política anterior, mas também expandir os objetivos da proteção.

Neste cenário, cresce a participação dos movimentos ambientalistas - nacionais e transnacionais - na vida política nacional que, progressivamente se tornam importantes agentes, tanto no planejamento quanto na execução e gerenciamento de ações voltadas à política de proteção dos recursos renováveis. A cooperação internacional adquire nova face e se fortalece através de programas e projetos bilaterais ou multilaterais de desenvolvimento, num primeiro momento, e de conservação de recursos renováveis, posteriormente, através da negociação de complexos projetos/ programas, entre os quais podem ser citados o Plano de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso (PRODEAGRO), o Plano de Desenvolvimento Florestal de Rondônia, o Projeto de Desenvolvimento Turístico do Nordeste (PRODETUR), o Programa Piloto para a Proteção de Florestas Tropicais (PPG7) e, mais recentemente, o Projeto ARPA (Áreas Protegidas da Amazônia). Por meio destas cooperações, novos aportes de recursos são destinados ao país e novas exigências são formatadas em direção ao fortalecimento da política de proteção de recursos naturais renováveis (IRVING,2002 a).

A construção deste arcabouço político-institucional que hoje, no país, funciona de maneira mais integrada e concentrada no que tange às ações voltadas para a proteção dos recursos renováveis, não foi decorrente apenas de uma ação isolada ou imposição do Estado. Diversas foram as exigências, setores e atores que se somaram, formando uma imbricada rede de interesses e demandas, atuando em diferentes níveis (nacional e internacional) e escalas (local, regional, nacional e planetária).

No cenário internacional, a crescente percepção mundial dos problemas ambientais, sustentada em pesquisas realizadas por diferentes grupos de cientistas, contribuiu para o surgimento de uma nova “ordem

ambiental”, pós década de 70, que impôs uma agenda ambiental planetária, que se sobrepôs aos interesses nacionais e locais, com metas e estratégias comuns a vários países, na qual a questão da proteção dos recursos renováveis se apresentou como central. Tal percepção, também gerou, em todo o mundo (e no Brasil, de maneira significativa), o surgimento de movimentos organizados em torno da questão ambiental. Estes movimentos, cuja expressão jurídica mais evidente são as ONGs, contribuíram para estabelecer uma nova via de comunicação e representação da sociedade frente aos poderes políticos constituídos. Eles se organizam, inicialmente, em alguns países europeus e nos Estados Unidos, mas rapidamente internacionalizam suas atividades promovendo alianças com organizações locais e movimentos sociais distintos, em diversas partes do mundo. Em pouco tempo, a questão das minorias e os temas sociais passam a ser incorporados, assim, pelas políticas ambientais e ganham “interlocutores” capazes de gerar uma forte influência sobre os processos decisórios. No Brasil, tais organizações começam a adquirir um relevante espaço de atuação a partir da década de 80, com a abertura política, se tornando influentes atores no processo, tanto de elaboração quanto de execução de políticas de proteção da natureza, em parceria com o Estado. Em alguns casos, estes se transformam em “poder paralelo”, em função de seus meios, sua agilidade e capacidade operacional.

Neste cenário de mudanças, o Estado assume cada vez mais o papel de “arbitro”, tendo em vista a necessidade de serem contempladas todas as demandas e expectativas dos diferentes segmentos da sociedade. No caso das Unidades de Conservação, esse papel se traduz numa complexa rede de negociação com diferentes agentes atuantes no processo. O resultado prático de toda esta dinâmica, em cada um dos períodos indicados acima, é sintetizado no quadro 1.

Assim, desde a criação da primeira Unidade de Conservação federal no país e, ao longo dos últimos 70 anos, houve uma mudança gradativa no papel exercido pelo Estado com relação à política de proteção dos recursos renováveis. No início do processo, o Estado foi responsável pela concepção da política e principal implementador das diversas ações propostas (gestão, fiscalização, projetos experimentais, educação etc). Mas, gradativamente, seu eixo de atuação passou a se concentrar na concepção e coordenação de políticas e projetos voltados

às Unidades de Conservação, delegando a execução de algumas das ações locais para diferentes parceiros institucionais (ONG's, associações locais, Fundações, Universidades, entre outras).

Este processo resultou do entendimento das dificuldades – sobretudo financeiras e estruturais - que se impuseram ao Estado na execução de todas as ações necessárias ao funcionamento e manutenção das unidades de conservação. A situação pode ser paulatinamente equacionada com o estabelecimento, em níveis nacional e internacional, de diversas parcerias com organismos e instituições de apoio ao desenvolvimento, que passaram a colaborar e garantir um maior aporte de recursos à proteção da biodiversidade (BID, BIRD, PPG7, GEF, Comunidade Européia, etc). Esta nova estratégia política de proteção se consolida, de maneira mais evidente, a partir dos anos 90 e se materializa, de forma definitiva, com a Lei 9985, que estabeleceu o SNUC e, posteriormente, com a Política Nacional de Biodiversidade (Decreto 4339/02). O maior desafio em Políticas Públicas, no momento atual, se refere à implantação do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas, recém aprovado, após discussão com a sociedade brasileira, através do decreto Nº 5.758/2006.

Quadro 1: Síntese do processo político-institucional de construção e consolidação da política brasileira de proteção da natureza

Período	Contexto Nacional	Contexto Internacional	Resultado Prático para Política de Proteção Brasileira
Anterior a 1963	<ul style="list-style-type: none"> •Revolução de 30; •Estado Novo; •Marcha para o oeste; •Políticas desenvolvimentistas; •industrialização e urbanização aceleradas; •Estradas e energia. 	<ul style="list-style-type: none"> •Criação do 1º Parque Nacional do mundo nos Estados Unidos (1872); •Primeiros tratados e convenções internacionais visando a proteção de espécies; •I e II Guerras Mundiais; •Criação da ONU (1945), FAO (1945) e Unesco (1946); •Criação da UICN (1948) e da WWF (1960). 	<ul style="list-style-type: none"> •Constituição de 1934; Código Florestal (1934); •Código de Caça e Pesca (1934); •Código de Águas (1934); •Medida de Proteção aos Animais(1934), criação do 1º Parque Nacional de Itatiaia; •Criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza / FBCN(1956).
1964 - 1984	<ul style="list-style-type: none"> •Golpe Militar de 64; •Estratégia de integração e desenvolvimento regional; •“Milagre econômico”; •Anistia política (1979) 	<ul style="list-style-type: none"> •Relatório do Clube de Roma (1971); •Criação do Programa MaB-Unesco (1971); •Conferência de Estocolmo (1972); •Criação do PNUMA (1972); •Crise do petróleo (1973 e 1979); 	<ul style="list-style-type: none"> •Código florestal (1965); •Proteção à Fauna (1967); •Criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal/IBDF (1967); •Criação da Secretaria de Meio Ambiente/SEMA (1973); •Aprovação do regulamento dos Parques Nacionais (1979); •Criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental (1981); •Instituída a Política Nacional de Meio Ambiente (1981); •Criação das Reservas Ecológicas e Áreas de Relevante Interesse Ecológico (1984).
A partir de 1985	<ul style="list-style-type: none"> •Re-democratização do país; •Eleição de Presidente civil; •Criação da Assembleia Nacional Constituinte; •Moratória da dívida 	<ul style="list-style-type: none"> •Relatório Brundtland (1987); •Queda do muro de Berlim e fim da União Soviética; •Conferência Internacional das Nações Unidas no Rio de Janeiro (1992); •Convenção da Diversidade Biológica (1992); •Protocolo de Kioto. 	<ul style="list-style-type: none"> •Criação do Ministério do Meio Ambiente (1985); •Constituição Brasileira (1988); •Criação do IBAMA (1989); •criação do FNMA (1989); •Instituição do PPG7 (1992); •Política Nacional de Águas (1997); •Lei de Crimes ambientais (1999); •Instituição do SNUC (2000); •Política Nacional de Biodiversidade (2002).

Conclusões

O histórico de proteção da natureza, no caso brasileiro, reflete uma dinâmica de avanços e recuos, de perdas e ganhos, e se concretiza num desafio sem precedentes para os próximos anos. Apesar de toda a evolução empreendida no plano institucional, legal e de Políticas Públicas, o que resultou indiretamente na multiplicação e expansão das áreas protegidas pelo território nacional, são inúmeros os condicionantes históricos e indefinições que impedem o seu efetivo funcionamento e interferem em tendências futuras. Em particular, merecem ser destacados, em primeiro lugar, as limitações financeiras e de recursos humanos e, em seguida, os problemas ligados à integração da dimensão local e global.

A falta de recursos humanos e financeiros constitui um problema crônico no modelo brasileiro que impôs sérias restrições ao funcionamento de muitas Unidades de Conservação. Muitas sobreviveram apenas “no papel”, sem que qualquer intervenção fosse realizada ou mesmo que seus Planos de Manejo fossem elaborados. Com isto, gerou-se um enorme passivo no sistema, traduzido sob a forma de áreas protegidas em mal estado de conservação, recentemente objetos de um enorme esforço do Estado, visando sua recuperação e reaparelhamento. Como conseqüência, apesar dos recursos para a proteção da natureza terem aumentado significativamente a partir de anos 80/90, provenientes de fontes externas (Projetos e programas bilaterais e/ou multilaterais) e também oriundas do próprio orçamento da União, boa parte destes teve que ser investida na recuperação deste passivo.

A inexistência de uma estratégia clara de integração das Unidades de Conservação à dinâmica local e às questões globais, ligadas aos principais acordos internacionais, gerou e gera diversos conflitos, em distintas localidades, conseqüentes, em geral, da criação e implementação de áreas protegidas, de forma autoritária e pouco negociada com os diferentes segmentos locais pelo Estado. Estes conflitos, em sua grande maioria, se estabelecem em função da dissonância de Políticas Públicas, que resulta, freqüentemente, no direcionamento de uso do mesmo espaço geográfico e apropriação da terra para diferentes formas de utilização (cultivo, extrativismo, caça, exploração da madeira, implantação de assentamentos e áreas indígenas, construção de estradas, exploração mineral, etc), formas estas que, freqüentemente, contrariam o estatuto de proteção da área em questão. Além disso, temáticas recentes, como o

uso e acesso à biodiversidade e sua exploração, por meio da biotecnologia ou usos industriais diversos, tem inspirado novas formas de conflitos e disputas, à medida que conferem uma tripla valorização, em alguns casos, as áreas protegidas, expressa tanto em função do preço da terra quanto pelo valor dos recursos renováveis presentes ou, ainda, pelo patrimônio em saber acumulado pelas populações tradicionais que ali residem. No entanto, apesar destes conflitos gerarem, freqüentemente, efeitos perversos à consolidação do Sistema Nacional, eles tem contribuído também para o estabelecimento de uma “agenda positiva” de proteção da natureza no país, que vem produzindo resultados significativos, tais como:

- O incremento do processo participativo na criação e gestão da Unidades de Conservação;
- A definição de novas categorias de manejo mais flexíveis diante das demandas sociais;
- O desenvolvimento de modelos inovadores de gestão e parceria;
- A articulação progressiva de Políticas Públicas, expressa nas noções de “transversalidade” e “internalização” da Política Ambiental pelos demais ministérios.

É importante assinalar, também, que o Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas, formalmente instituído em abril de 2006, pelo Ministério do Meio Ambiente é decorrência do “amadurecimento” da sociedade brasileira, da difusão e discussão pública do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, e dos desdobramentos políticos e institucionais da Política Nacional de Biodiversidade. A elaboração e consolidação deste Plano Nacional de Áreas Protegidas certamente dará uma sustentação maior aos esforços empreendidos com esse objetivo.

Efetivamente, o Estado, a partir dos anos 90, vem procurando desenvolver, de forma mais consistente, uma série de iniciativas nesta direção, ainda que, em pequena escala e, freqüentemente em caráter demonstrativo – como os projetos apoiados pelo FNMA¹⁴, o PROBIO¹⁵ etc, com resultados bastante promissores.

¹⁴ Fundo Nacional do Meio Ambiente.

¹⁵ Projeto de Conservação e Utilização da Diversidade Biológica Brasileira.

Há ainda que considerar que o Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas só alcançará seus objetivos se for implementado, de forma integrada a outras ações do Estado (infra-estrutura, energia, planejamento, agricultura, questão agrária, saúde, educação, entre outras). Apesar de vincular institucionalmente a um ministério, o seu desafio maior será o de buscar a articulação e a transversalidade necessárias entre os diferentes níveis governamentais (federal, estadual e municipal) e seus diferentes setores, aumentando a colaboração e a sinergia entre os mesmos, condição essencial para o seu êxito. Da mesma forma, o plano não poderá negligenciar as demandas sociais e econômicas de um país emergente, em estado permanente de mutação, conforme discutido por IRVING (2004).

Finalmente, é necessário enfatizar que a temática da proteção da natureza no Brasil não pode se ater a modelos ou sistemas “importados” ou “pré-fabricados”, uma vez que a percepção do espaço e os modos de uso e apropriação da natureza se modificam com o tempo e com a complexa dimensão cultural, característica de um país de significativa diversidade humana.

Assim, o futuro do Sistema Nacional de Áreas Protegidas, em seus diferentes aspectos, vai depender de ações integradas e sinérgicas do Governo brasileiro, do aperfeiçoamento do sistema em termos conceituais e operacionais, da integração harmônica de Políticas Públicas mas, sobretudo, do fortalecimento de canais de diálogo entre os diferentes atores sociais e setores nacionais e internacionais, e da compreensão da perspectiva social associada à proteção da natureza. Este é um processo em franca construção, com desfecho imprevisível, mas que pode vir a estabelecer ou fortalecer modos de ação pautados, cada vez mais, na democracia e equidade política e social. Nesse contexto, certamente o modelo brasileiro poderá contribuir, a partir das lições aprendidas, para o modelo global de proteção da natureza.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. 1965. *Lei 4771/65 que institui o Novo Código Florestal*.
- BRASIL. 1998. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídrico e da Amazônia Legal. *Diretrizes para a política de conservação e desenvolvimento sustentável da mata atlântica*. Brasília/DF, 29p.
- BRASIL. 2000. *Lei 9985/00 que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza*.
- BRASIL. 2006. *Decreto 5758/06 que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP*.
- CABRAL, N. R. A. J. & SOUZA, M. P. 2002. *Área de Proteção Ambiental: planejamento e gestão de paisagens protegidas*. São Carlos: Rima Editora. 154p.
- COSTA, J.P.O. 2003. *Áreas Protegidas*. Artigo disponível em <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/meioamb/arprot/apresent/apresent.htm>. Acessado em 12/06/2003.
- CUNHA, L. H. & COELHO, M. C. N. 2003. Política e Questão Ambiental. In: CUNHA, S. B. & GUERRA, A. J. T. (org.). *A Questão Ambiental – Diferentes Abordagens*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil. 248p.
- DEAN, W. 2002. *A Ferro e Fogo: A História da Devastação da Mata Atlântica Brasileira*. São Paulo: Cia das Letras. 484p.
- DERANI, C. 2001. A estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei nº9.985/2000. In: BENJAMIM, A. H. (Org.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Ed. Forense. p. 232-247.
- DIEGUES, A. C. 2001. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Ed. Hucitec. 161p.
- FBCN. 1986. *Legislação de Conservação da Natureza*. Rio de Janeiro: Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN. 720p.

IBAMA. 2006. **Lista das Unidades de Conservação Federais**. Disponível em www.ibama.gov.br/siucweb/listaUc.php. Acessado em 20/11/06.

IRVING, M. A. 2002. Ecoturismo em áreas protegidas: um desafio no contexto brasileiro. In: IRVING, M.A. e AZEVEDO, J. (Org.) **Turismo: o desafio da sustentabilidade**. São Paulo: Futura, 2002.

IRVING, M. A. 2002a. Participação: Questão central na sustentabilidade de projetos de desenvolvimento. In: IRVING, M.A. e AZEVEDO, J. (Org.) **Turismo: o desafio da sustentabilidade**. São Paulo: Futura, 2002.

IRVING, M.. A. 2004. La conservation environnementale et la qualité de vie: nouveaux défis sur une scène en mutation. In : ROLLAND, D. et CHASSIN, J. (Orgs) **Pour Comprendre le Brésil de Lula**. Paris : L'Harmattan, 2004.

MEDEIROS, R. 2003. **A Proteção da Natureza: das Estratégias Internacionais e Nacionais às demandas Locais**. Rio de Janeiro: UFRJ/PPG. 391p. Tese (Doutorado em Geografia).

MEDEIROS, R. 2004. A política de criação de áreas protegidas no Brasil: evolução, contradições e conflitos. **Anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, vol 1. Curitiba, Fundação O Boticário de Proteção à Natureza & Rede Pró Unidades de Conservação.

MEDEIROS, R. 2006. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Revista Ambiente e Sociedade**. Vol. IX, n°. 1, pp 41-64.

MEDEIROS, R., Irving, M. & Garay, I. 2004. A Proteção da Natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano VI, no. 9, pp 83-93.

MEDEIROS, R. & Garay, I. 2006. Singularidades do sistema de áreas protegidas no Brasil e sua importância para a conservação da biodiversidade e o uso sustentável de seus componentes. In: Irene Garay e Bertha Becker (orgs). **Dimensões Humanas da Biodiversidade**. Petrópolis: Editora Vozes, pp 159-184.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. 2003b. **Histórico do Processo de Concessão no Brasil**. Disponível em www.mma.gov.br/florestas/doc/historico.doc. Acesso em 25/06/2003.

PADUA, J.A. 2003. **Um sopro de destruição – Pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 318p.

PRADO JUNIOR, C. 1987. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Brasiliense. 364p.

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

UICN. 2001. **New Directions for the 21st. Century: results of the world conservation congress interactive session**. Jeffrey A. McNeely (ed). Gland: UICN. 131p.

Construção de governança democrática: Interpretando a gestão de parques nacionais no Brasil

Marta de Azevedo Irving
Felipe Cozzolino
Claudia Fragelli
Altair Sancho

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo interpretar o processo de construção de governança democrática, com relação à gestão de áreas protegidas no Brasil, especialmente parques nacionais, com base no panorama atual de implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC (BRASIL, 2000)¹ e do Plano Nacional de Áreas Protegidas – PNAP (BRASIL, 2006)². Para tal, a análise se baseia numa avaliação de contexto dos principais instrumentos de gestão, “espaços potenciais” de inclusão social, previstos pelo SNUC: Plano de Manejo e Conselho e se inspira na apresentação e discussão de parâmetros de governança, capazes de contribuir para a sistematização de informações e análise do tema, no contexto de implementação do PNAP

A hipótese central da análise é que, a participação da sociedade na gestão, constitui elemento central para a sustentabilidade das áreas protegidas e, conseqüentemente para a conservação da biodiversidade e do patrimônio natural, em termos globais. O ponto de partida, nesse movimento, está representado pela existência e qualidade de funcionamento dos instrumentos e “espaços formais” de participação e controle social, estabelecidos pelo arcabouço legal vigente e, pela integração de políticas públicas, de forte vinculação e compromisso com a proteção da biodiversidade e o desenvolvimento regional.

¹ Lei 9985/2000

² Decreto 5758/2006

O presente trabalho parte do enfoque teórico sobre o conceito de governança e, a partir deste olhar, pretende analisar o “Estado da Arte” da gestão de parques nacionais, e foi desenvolvido com base em pesquisa bibliográfica e documental, consultas a sites oficiais e teve, também, como subsídio, o resultado de entrevistas realizadas com os gestores de parques nacionais³. Com este objetivo, pretende-se, a partir da análise realizada, interpretar lacunas e tendências para o processo de governança na gestão de áreas protegidas e, contribuir para uma nova abordagem sobre o tema, em políticas públicas. No entanto, é importante considerar que o trabalho tem um enfoque apenas preliminar e não considera ainda os aspectos qualitativos, essenciais sobre o processo de gestão, uma vez que estas informações não estão disponíveis nem sistematizadas nos veículos oficiais e foram obtidas, apenas parcialmente pela pesquisa.

Instrumentos de gestão no Sistema Nacional de Unidades de Conservação

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC (BRASIL, 2002). – foi instituído no Brasil em julho de 2000, com a Lei no 9.985 (regulamentada pelo Decreto 4.340 (BRASIL, 2002), que descreve as tipologias e categorias de manejo de áreas protegidas e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das mesmas.

Entre os instrumentos de gestão de unidades de conservação, previstos no SNUC, dois se destacam enquanto mecanismos potenciais para inclusão e controle social e, portanto, participação da sociedade nos processos de tomada de decisão: o Plano de Manejo⁴ (PM) e o Conselho Gestor⁵. Estes, se constituem, assim, em elementos centrais no processo

³ As entrevistas foram realizadas entre agosto e novembro de 2005, por e-mail ou telefone, mas nem todos os gestores de parque responderam à solicitação. Um grande problema em pesquisas desta natureza se refere à limitação de dados sistematizados e/ou atualizados e, freqüentemente à dificuldade de acesso aos gestores, sobrecarregados de atribuições e funções.

⁴ Plano de Manejo: documento técnico “... que deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.” (SNUC, Cap. IV, Art. 17, §1º)

⁶ O Conselho é instância, constituída por entidades representativas dos diversos segmentos da sociedade relacionados à área protegida, que pode, ter caráter deliberativo ou consultivo.

de democratização, cidadania e participação social, na gestão pública das unidades de conservação.

Segundo o SNUC, Plano de Manejo (PM) é definido como:

“[...] um documento técnico mediante o qual, com fundamentos nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação de estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (MMA, 2003, p. 11).

Na interpretação do SNUC (BRASIL, *op.cit.*), o PM deve ser elaborado pelo órgão gestor, e aprovado por portaria do órgão executor, com ou sem participação da comunidade interessada⁶. O caráter participativo, neste caso, difere, de acordo com a categoria de manejo da unidade. Assim, este instrumento de gestão objetiva orientar, através de normas e diretrizes, o manejo da área protegida e pode ser interpretado como uma oportunidade para o intercâmbio de saberes e construção coletiva de pactos sociais, com base em informações consistentes sobre a área protegida e seu entorno.

Nessa lógica, o Plano de Manejo⁷ pode ser interpretado como instrumento normatizador e orientador para a gestão da Unidade de Conservação e se constituir, em tese, em “espaço social” de negociação, integração de saberes e base de discussão para pactos e acordos, com o objetivo de orientar o manejo da área protegida.

Além do Plano de Manejo, o SNUC prevê para cada área protegida um Conselho⁸, com as seguintes funções:

- Elaboração do regimento interno, no prazo de noventa dias, contados da sua instalação;

⁶ conforme previsto no capítulo IV do decreto

⁷ Tanto para as novas UCs quanto para as já existentes, o SNUC prevê um prazo de 5 anos para a elaboração e execução do Plano de Manejo.

⁸ Decreto Nº 4.340/00, Art. 20

- Acompanhamento, elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da Unidade de Conservação (quando for o caso), garantindo o seu caráter participativo;
- Integração da Unidade de Conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;
- Compatibilização dos interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade;
- Avaliação do orçamento da unidade e do relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor, em relação aos objetivos da unidade de conservação;
- Elaboração de parecer ou manifestação sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos;
- Proposição de diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso⁹.

O Conselho representa, portanto, um instrumento de gestão, uma instância potencial para a construção de governança, de expressão local, representação e participação da sociedade, possibilitando, em tese, o exercício da cidadania.. Representa, portanto, um “espaço potencial” de mediação nas relações sociedade/ Estado, podendo representar uma via importante de mudanças sociais, no sentido de democratização das relações de poder.

Gohn (2003) define conselhos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal, em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. [...] agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos” (GOHN, 2003. p. 7).

O Conselho é, assim, o espaço institucionalizado para engajamento da sociedade nos processos de decisão, não só nas ações de proteção da

⁹ É importante ainda enfatizar que, no Brasil, as questões de integração entre população de entorno, moradores do interior da área protegida, terras indígenas e quilombolas são extremamente complexas e, assim, o Conselho configura-se em importante mecanismo de gerenciamento de conflitos.

natureza, mas também – e principalmente – no planejamento e na gestão democrática da unidade de conservação, transformando-se, desta forma, em um mecanismo de participação, controle social e espaço de exercício da cidadania. Assim, um espaço de construção da governança, por excelência.

O conceito de governança: conceituando para interpretar

O conceito de governança vem sendo construído e adquirindo novos significados em políticas públicas, notadamente a partir dos anos 80, quando passa a aparecer, com maior visibilidade e frequência, em documentos sobre gestão pública, designando os processos de tomada de decisão e controle social, nos quais são incluídos outros atores além das instituições formais de governo. Uma das bases para esta discussão tem, aparentemente, inspiração em um artigo de Ronald Coase, intitulado “The Nature of the Firm”, publicado em 1937, que trata da integração entre sociedades privadas e parceiros externos. Na década de 1970, a discussão é retomada por autores como Oliver e Williamson que, segundo MILANI & SOLINIS(2002)¹⁰, contribuíram para a sua difusão, em maior escala.

Mais tarde, especialmente a partir da década de 80, o termo governança passa então a ser aplicado a contextos distintos e mais amplos, de gestão governamental e de organizações locais, num contexto histórico em que o neoliberalismo se estabelece como base econômica dominante. Neste contexto, as agências internacionais de apoio e fomento ao desenvolvimento passam a apoiar um conjunto de reformas estruturais dos estados, que tem como objetivo implantar um novo modelo de gestão dos recursos (materiais, humanos, etc.), adequando as estruturas administrativas dos estados nacionais à abertura generalizada dos mercados (MILANI & SOLINIS, *op. cit*)¹¹.

¹⁰ Atualmente, é possível o acesso a uma extensa produção acadêmica, na área de administração, da chamada governança corporativa. A proposta original de significação para o termo foi inspirada na idéia de substituição de uma gestão vertical e hierarquizada por uma organização global e em rede, mais apropriada à gestão de corporações e às demandas geradas pela inclusão de parceiros externos, como nos casos de terceirização de serviços.

¹¹ Em 1992 é formada, por 28 representantes de diferentes países e áreas do conhecimento, a Comissão Sobre Governança Global. Esta elabora, a partir de demanda da Secretaria Geral da ONU, um relatório denominado Nossa Comunidade Global (Comissão Sobre Governança Global, 1996).

Nessa leitura, o relatório Nossa Comunidade Global (Comissão Sobre Governança Global, 1996) parte da premissa central de que, a estabilidade mundial depende da negociação de acordos e consensos, reafirmando a soberania e a gestão democrática das nações, como a base estável para esta construção. O conceito de governança recebe assim uma chancela no plano internacional, e é apresentado como:

[...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições. (Nossa Comunidade Global, p. 02)

Por esta via, este conceito passa a incorporar a temática da negociação e, evidentemente, do gerenciamento possível de conflitos, decorrentes de interesses sociais e/ou econômicos distintos¹².

Alguns autores sugerem que, em nível local, o uso do conceito pode ser útil na problematização das questões relativas à coordenação entre as demandas e ações de governo, mercado e sociedade. Nesta perspectiva, Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004) apresentam a conceituação do que seria governança democrática:

[...] denominamos governança democrática os padrões de interação entre instituições governamentais, agentes do mercado e atores sociais que realizem a coordenação e, simultaneamente promovam ações de

¹² No entanto, pela vinculação histórica do termo “Governança” às políticas econômicas neoliberais do Banco Mundial, muitos autores consideram o conceito de governança como um complemento na regulação da globalização econômica. Milani e Solanís (2002) reafirmam as críticas neste sentido, e apontam o perigo da mitificação do conceito de “boa governança”, embutido nas propostas de esvaziamento do poder do Estado, em nome de uma regulação “democrática”. Os mesmos autores (*op. cit.*), consideram que os questionamentos levantados pelo debate têm o mérito de reabrir a discussão sobre o espaço público, reconhecendo o importante papel dos atores não-governamentais na democratização dos processos em curso.

inclusão social e assegurem e ampliem a mais ampla participação social nos processos decisórios em matéria de políticas públicas. Tal padrão de interação entre governo e sociedade se expressa em canais ou arenas, institucionalizados ou não, de intermediação entre instituições governamentais e atores sociais. (p.21)

Assim, o conceito tende a ser expresso, progressivamente, de maneira mais complexa, a partir de novos detalhamentos e da tentativa de qualificação, expressa pelo acréscimo de adjetivos, como “boa” governança, “má” governança, governança “corporativa”, governança “democrática” e outras terminologias. No entanto, todas estas adjetivações reforçam a necessidade de ampliação de participação de diferentes atores/ setores sociais na esfera decisória.

Reconhecida a necessidade de modernização da gestão pública, e apontada como importante e necessária a inclusão dos diversos atores sociais nos processos de tomada de decisões, duas tendências distintas influenciam o emprego do termo “governança”: a denominada “socialdemocracia de cunho neoliberal¹³” e, aquela designada como “abordagem democrático-participativa”. Esta última, foco do presente trabalho, visa estimular a organização da sociedade civil e promover a reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da sociedade (FREY, 2004).

A visão democrático-participativa enfatiza, sobretudo, o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens da governança, evidenciando o benefício que pode advir da aproximação entre o modelo gerencial tradicional e o modelo democrático-participativo. Nesse caso, não é proposto o afastamento do Estado de seus papéis de mediação e coordenação, mas sim a participação ativa dos distintos setores sociais nas instancias decisórias. No entanto, os diversos autores que partilham desta análise, enfatizam a necessidade de capacitação e formação política dos atores sociais envolvidos, para que participação social não seja apenas um simulacro democrático. Assim, talvez o maior desafio da construção da governança esteja em “recuperar o vínculo governo-

¹³ Enfatiza, primordialmente, a necessidade da modernização e do enxugamento do Estado, que, na prática da política brasileira, adotou fortes traços do neoliberalismo” (OLIVEIRA *apud* FREY, 2004).

cidadão, elemento chave para a legitimidade das formas de governo que nos dermos” (GALLICCHIO, 2005).

A alternativa de construção de governança, em uma abordagem democrático-participativa, parece inspiradora para o desenho e implementação de políticas públicas, no caso brasileiro, no que se relaciona à gestão de áreas protegidas. O entendimento, neste caso, é que a interação do setor governamental, com a base social local pode, em tese, trazer benefícios à gestão compartilhada e ao sistema de coresponsabilidade nestas áreas, e em consequência, ao processo de governança democrática.

Neste sentido, Graham, Amos e Plumptre (2003) apresentam uma lista de princípios de boa governança para áreas protegidas, definidos, em grande parte, com base em consensos internacionais, expressos nas declarações e princípios acordados nas Nações Unidas, e em diversos documentos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Estes autores definem governança como “a interação entre estruturas, processos e tradições, que determina como o poder e as responsabilidades são exercidos, como decisões são tomadas e, como os cidadãos e outros parceiros envolvidos (stakeholders) são ouvidos”. Diz respeito, fundamentalmente, às relações de poder e responsabilidade, definindo como são tomadas as decisões em assuntos de interesse coletivo, quem tem poder de decidir, quem influencia nas decisões, e como são estabelecidas as responsabilidades dos tomadores de decisão.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), expresso no Acordo de Durban (IUCN, 2003), governança,

... engloba a interação entre as estruturas, os processos, as tradições e os sistemas de conhecimento, que determinam a forma pela qual se exerce o poder, a responsabilidade e as tomadas de decisão, e na qual os cidadãos e outros interessados diretos expressam sua opinião¹⁴.

Baseados numa concepção de “boa governança”, Graham, Amos e Plumptre (2003) propõem cinco princípios-chave que se interconectam

¹⁴ Livre tradução do Acuerdo de Durban. Durban (IUCN, 2003)

e, em alguns casos se sobrepõem, para a avaliação da governança em Unidades de Conservação (UC):

Legitimidade e Voz:

Este princípio busca avaliar a gestão da UC em aspectos relativos à participação dos cidadãos nos diversos níveis de tomada de decisão. Para tal, considera aspectos como o de orientação ao consenso e o grau de descentralização presente no processo de tomada de decisão. Considera ainda questões relativas ao direito à voz de todos os implicados, a existência de mídia independente e de associações civis, o nível de confiança entre os vários atores envolvidos, e a existência de um contexto de suporte democrático e de direitos humanos.

Direcionamento:

Este princípio envolve aspectos relativos à visão estratégica na gestão, que deve estar em conformidade com o direcionamento internacional relativo às UCs, expresso nos acordos e convenções internacionais que tratam do tema. Na avaliação deste princípio se observa também a existência de um direcionamento legislativo que considere tanto as normas formais, como as regras tradicionais, e a existência de sistemas nacionais de Unidades de Conservação, com planejamento para a gestão do sistema como um todo e das áreas protegidas, individualmente. São ainda avaliadas a existência de planos de gestão individualizados para as UCs, bem como as demonstrações de liderança efetiva por parte dos gestores responsáveis (tanto pelo sistema como pelas unidades individualmente), a partir de sua capacidade de mobilização de apoio e recursos para a implementação de projetos e programas para a gestão.

Desempenho:

Este princípio considera, para análise, a eficiência em atingir os objetivos da gestão, a partir da capacidade de execução das funções requeridas, do balanço de custo/benefício (relação entre os recursos despendidos e as metas alcançadas), da coordenação de esforços e, da veiculação da informação ao público sobre desempenho. Este último

aspecto é considerado fundamental para se avaliar “responsividade” (responsiveness), ou seja, a capacidade de se lidar com as críticas e reclamações da sociedade. O princípio “Desempenho” contempla ainda questões relativas ao monitoramento e avaliação da gestão, bem como possibilidade de “gestão adaptativa”, traduzida como a capacidade de se aprender com a experiência operacional e, a partir deste aprendizado, se modificar aspectos da gestão. Neste princípio é considerado ainda o Gerenciamento de Risco, ou seja, a identificação dos principais riscos para o processo de gestão, e a capacidade para se lidar com os mesmos.

Responsabilidade/Credibilidade na Prestação de Contas:

Este princípio tem como um de seus focos a clareza na definição de responsabilidades e autoridade, que pode ser expressa na pergunta: “quem presta contas, por que, e a quem?”. Também são considerados, neste princípio, critérios de coerência e de amplitude de visão, com base no grau de responsabilidade na prestação de contas nas demandas políticas tradicionais e em sua articulação com as demandas de ordem global, da natureza e das futuras gerações. Neste princípio se analisa ainda o papel das lideranças políticas e sua responsabilidade, em contraste com a de gestores indicados, e se considera a existência ou não de corrupção no processo. Neste aspecto, é fundamental a avaliação da existência de instituições públicas responsáveis por zelar pela prestação de contas, bem como da sociedade civil e mídia, capazes de mobilizar demandas com este objetivo. Neste princípio também se observa a transparência do processo, pela avaliação da capacidade dos cidadãos, da sociedade civil e da mídia em obter informações sobre a gestão da UC em aspectos relevantes, como nas questões de normatização e aplicação de recursos.

Honestidade/Equidade:

Este princípio lida com as questões relativas aos impactos sociais causados pela criação e gestão da UC, e leva em consideração aspectos como a existência de um contexto jurídico de apoio, bem como a imparcialidade, correção e eficácia na aplicação das normas relativas à UC. Contempla a equidade no processo de criação e de gestão de UCs,

o que significa lidar com os possíveis impactos negativos causados às populações locais, reconhecendo injustiças do processo e buscando formas de equacioná-las. Uma avaliação deste princípio deve levar em consideração aspectos como o respeito a conhecimentos e práticas tradicionais de gestão dos recursos naturais renováveis, bem como a inclusão das populações tradicionais nos processos de tomada de decisão na gestão da UCs. Deve-se considerar ainda o perfil de distribuição de renda e a preferência à geração de empregos e contratação da população local nas atividades de gestão. Este princípio tem como ponto focal o reconhecimento e as ações necessárias para se equacionar as injustiças resultantes da criação e gestão da UC.

Estes princípios orientadores dos processos de construção da governança em Unidades de Conservação, certamente irão demandar, no futuro, novas práticas de gestão e sua utilização, pode contribuir, tanto para nortear o planejamento, como a avaliação de processos. Segundo os mesmos autores, (GRAHAM, AMOS e PLUMPTRE, 2003), é fundamental se ter em mente que, os princípios de governança são, ao mesmo tempo, objetivos e meios na construção de uma sociedade pautada no exercício da cidadania.

Com base na leitura destes princípios, as consultas públicas para criação de áreas protegidas, os Planos de Manejo e, os Conselhos¹⁵, previstos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação são interpretados, nesta análise, como “espaços” de participação democrática, e instâncias-chave para a construção de governança, uma vez que propiciam um redirecionamento nas relações de poder e viabilizam, em tese, a prática da negociação entre os diversos atores envolvidos no processo. A partir desta ótica, o presente trabalho busca investigar o “Estado da Arte”, com relação à gestão de parques nacionais, tendo como foco a situação de implementação dos Planos de Manejo e dos Conselhos Gestores destas áreas protegidas.

¹⁵ e suas Câmaras Técnicas, permanentes ou temporárias

O Contexto da Gestão nos Parques Nacionais no Brasil

A criação de parques nacionais, no país, reflete, de maneira evidente, os processos e estratégias de proteção da natureza no Brasil que, embora significativamente inovadores, em alguns casos, privilegiaram, historicamente, modelos centralizadores de implantação e gestão, conforme discutido por Medeiros (2003) e Medeiros et al. (2004). Esta lógica é resumida pelos autores, em três fases distintas:

A década de 30:

Com a definição dos primeiros instrumentos legais voltados para a criação de áreas protegidas e a instituição do primeiro Parque Nacional do país, baseado no modelo “Yellowstone”, num movimento de proteção dos biomas brasileiros, numa lógica que fortalece e centraliza o papel do Estado na gestão da biodiversidade;

O período da ditadura militar:

Com a revisão e a definição de novos instrumentos em políticas públicas, com enfoque mais nacional, com sentido geopolítico e ações de controle de território, e a definição de uma base institucional e legal em políticas ambientais.

O período pós 1985:

Com a redemocratização do país, que potencializou a expansão e re-estruturação de estratégias de proteção da natureza, com uma tendência clara à “simplificação” da política e a visão sistêmica, que propiciou em 2000, a criação do Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNUC), e com ele, a proposta de instrumentos de participação social na gestão, consolidada nas bases e princípios do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas. (BRASIL, 2006)

No entanto, a origem do modelo brasileiro de proteção da natureza, inspirado no modelo americano do Parque Nacional de Yellowstone, partiu

de premissas nitidamente diferentes daquelas da realidade brasileira, conforme discutido por Diegues (1996) e, certamente, foi responsável pelo estabelecimento de conflitos de interesses, de diversas naturezas, e pela consolidação de práticas de gestão centralizadas, nas quais o Poder Público, durante várias décadas, foi o único responsável pelo processo. Esta lógica se altera nitidamente, a partir da Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981), da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e da Lei 9985 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação- SNUC (BRASIL, 2000), que estabelecem um papel fundamental da sociedade no processo de proteção da natureza. Esta perspectiva se fortalece ainda recentemente, com o Plano Nacional de Áreas Protegidas¹⁶, no qual, o compromisso de inclusão social é elemento fundamental da política.

Assim, os parques nacionais tipificam, a partir de sua origem, como nenhuma outra categoria de manejo de áreas protegidas no Brasil, a cisão sociedade-natureza em toda a sua complexidade (nela, sendo o conflito o elemento central) e, talvez, por esta razão, eles representem também o maior desafio na construção de novas práticas em políticas de conservação da biodiversidade, como o compromisso de governança democrática.

Como resultado deste percurso histórico, no Brasil, na época da pesquisa, em janeiro de 2006, existiam 55 parques nacionais (IBAMA, 2006). Estes parques estavam distribuídos nos diversos biomas brasileiros (Quadro 1), representando mais do que 20% do território nacional legalmente protegido, o que equivalia a, aproximadamente, 17.631.180 hectares¹⁷.

Esta realidade tem se modificado constantemente e, em novembro de 2006, os Parques Nacionais já somam 66 unidades, totalizando 22.757.006 ha.

No entanto, o processo de criação de parques nacionais (e, a conseqüente demanda de gestão), induzido pelo momento político brasileiro e pelas pressões internacionais, não parece ter sido acompanhado por uma estratégia equivalente de inclusão social, ou mecanismos de participação da sociedade na discussão de políticas públicas de proteção da natureza, o que acabou por consolidar uma cisão evidente entre

¹⁶ Decreto 5758/2006

¹⁷ Para esta análise, não são consideradas as outras tipologias de áreas protegidas, por estas não serem constituintes do SNUC, mas estas compõem o escopo do PNAS.

sociedade e natureza, causa provável de grande parte dos conflitos relacionados à existência de áreas protegidas no Brasil.

Este contexto é ainda mais evidente e didático no caso dos parques nacionais, Unidades de Conservação de Proteção Integral, nas quais, apenas é admitida, por lei, a utilização indireta dos recursos renováveis, através de pesquisa científica, educação ambiental e ecoturismo¹⁸. Vale ressaltar ainda, que o contexto de gestão de parques nacionais, embora de responsabilidade federal¹⁹, é extremamente variável por região, em função das políticas públicas adotadas para o desenvolvimento regional e da competência local, em termos de recursos humanos e alcance político.

Cronologicamente, é interessante registrar que a evolução no processo de criação de parques nacionais, em termos de número (Figura 1) e área (Figura 2), não correspondeu à consolidação do processo de gestão, com base na elaboração de Planos de Manejo (Figura 3) e criação de Conselhos (Figura 4).

Se a evolução cronológica no processo de criação de parques nacionais refletiu descontinuidades políticas, em termos de prioridades estabelecidas para a proteção da natureza no país, houve progressivamente, no contexto nacional, uma agregação de parcelas do território dirigidas à conservação dos recursos renováveis (expressas em parques nacionais) e uma internalização deste compromisso em políticas públicas.

No entanto, a criação destas áreas não foi acompanhada, na mesma proporção, pela consolidação de instrumentos de manejo. Assim é que, na atualidade, menos da metade dos parques nacionais, dispõem de Planos de Manejo e muitos, estão desatualizados ou obsoletos. Evidentemente que o “efeito SNUC” tende a inverter esta tendência e este movimento parece claro pelos dados levantados pela pesquisa e pelas tendências recentes.

Alem disso, o PM²⁰ foi sempre, ou na maioria das vezes, interpretado como documento técnico, de uso restrito aos gestores. Pela cultura de contratação de serviços especializados para a sua elaboração, o que sempre envolveu custos elevados, a sua concepção tem sido, na

¹⁸ De acordo com as recomendações do Plano de Manejo

¹⁹ A Gestão de Parques Nacionais é de responsabilidade do IBAMA/MMA

²⁰ O IBAMA dispõe de um Roteiro Metodológico para Elaboração de Plano de Manejo

maioria das vezes, o resultado de uma interlocução direta entre gestores e consultores. Da mesma forma, a metodologia empregada, em raras ocasiões, privilegia a participação do ator ou saber local no processo. Vale ainda salientar que, muitos Planos de Manejo, mais antigos, tem o seu foco no diagnóstico e não no prognóstico, em termos de ações e estratégias de manejo, o que torna este documento, freqüentemente, de uso limitado e de difícil tradução para a sociedade. As informações levantadas na pesquisa indicam também que, vários estão obsoletos e, evidentemente não refletem, em seu conteúdo, a dinâmica regional e nem os reais desafios para a gestão, que ultrapassam os limites formais da área protegida, em termos de integração de políticas públicas.

Com relação aos PM, em função de sua complexidade interdisciplinar e da demanda dirigida às questões diversificadas do manejo, os custos de elaboração elevados, muitas vezes inviabiliza a iniciativa, e a contratação de serviços especializados também não é simples, pelas questões burocráticas e administrativas envolvidas.

Da mesma forma, o processo de elaboração de PM, em raras exceções, considera alguns aspectos centrais, como participação e envolvimento de vários segmentos da sociedade em sua discussão, compromisso de aprimoramento contínuo (o conhecimento gerado evolui ao longo do tempo e se beneficia da troca dos diversos saberes), adaptação do processo às condições locais e, flexibilidade (uma vez que as decisões dependem de avaliação e retroalimentação do processo).

Nesta ótica, parece fundamental que o Plano de Manejo seja interpretado mais como um instrumento negociado de gestão, do que simplesmente um documento técnico de ordenamento e controle e/ou uso dos recursos renováveis. Como instrumento de gestão, o PM se configura, também, como um “espaço possível” de articulação social, seja através do conhecimento compartilhado, das soluções negociadas *a priori* ou de acordos estabelecidos (formal ou informalmente), para a gestão e consolidação da área protegida, no plano regional, o que pode implicar em um esforço de integração de políticas públicas na área de entorno, no caso específico de parques nacionais. Nessa leitura, além de instrumento técnico de gestão, o Plano de Manejo pode se expressar também como veículo para a democratização e internalização de informação relevante sobre a área protegida para a sociedade, e a base de um “pacto social” para a gestão. Este pacto pode ser construído a

partir do levantamento e intercâmbio de dados consistentes e realistas, levantados em conjunto entre governo e sociedade. Nesse caso, a participação dos diferentes atores sociais no processo de elaboração e consolidação do Plano de Manejo, possibilita, em tese, a democratização e difusão deste instrumento e da informação nele contida, favorecendo a livre expressão de diferentes grupos de interesse, valorizando o conhecimento local e, conseqüentemente, possibilitando um campo de construção para a gestão participativa e a resolução dos conflitos relacionados à UC, “a priori”, ou paralelamente à implantação do Conselho Gestor.

No caso dos conselhos, o problema tende a ser ainda mais grave, um vez que, apenas recentemente, foi iniciada a discussão e são ainda poucos os conselhos existentes. O “efeito SNUC” foi, certamente, a principal motivação para o movimento de criação de conselhos, principalmente porque a figura do conselho surgiu pela Lei 9985 como uma inovação, um convite à participação social na gestão de áreas protegidas, num cenário de ações claramente centralizadas em políticas públicas, até então. Assim, as instituições públicas, com competência formal para a gestão, além de precisarem se adequar para esta transformação em curto prazo, tiveram que se mobilizar num movimento de “contracultura”, tendo em vista o histórico de uma cultura institucional centralizadora, na qual a perspectiva sociedade/ natureza raramente encontrou um terreno de convergência. Da mesma forma, a emergência na criação de conselhos, gerou uma demanda de curto prazo, que dificultou o processo de capacitação dos gestores para que este pudessem assumir tal responsabilidade, que envolve não apenas uma experiência operacional de gestão mas principalmente, a capacidade de lidar com as questões humanas envolvidas no processo. E, como ainda não há qualquer consenso metodológico a respeito, é pouco provável que um conselho, nos moldes atuais, com algumas exceções, represente, de fato, uma instância de participação eficaz da sociedade na gestão. Além disso, até o momento, o processo não foi objeto de uma avaliação mais ampla, centrada em critérios e indicadores de representatividade, engajamento social e governança, a partir da projeção de cenários futuros e construção de novas práticas.

Cabe ainda acrescentar que o processo de gestão de parques nacionais está sujeito a uma significativa heterogeneidade, em alcance e qualidade, em se considerando a realidade dos diferentes biomas, as

pressões sobre os mesmos, as prioridades políticas regionais, o quadro e o nível de profissionalização de recursos humanos, e a disponibilidade de recursos financeiros para o manejo propriamente dito.

Da mesma forma, a gestão está ainda dissociada de demais políticas públicas, o que exige uma estratégia dirigida ao entorno, em termos de integração destas políticas e oportunidades para a internalização das demandas de proteção da natureza às demais iniciativas em curso, para além dos limites formais da área protegida, capazes, em alguns casos, de favorecer o desenvolvimento de alternativas econômicas de baixo impacto ambiental e a inclusão social, em sentido amplo.

Assim, embora a discussão sobre o tema tenha avançado consideravelmente nos últimos anos, a gestão das áreas protegidas permanece ainda na esfera pública e, a participação da sociedade, neste caso, parece ainda periférica e experimental, embora seja evidente o movimento das instituições públicas com competência para execução da política ambiental, no sentido de construção de novas práticas, a partir da valorização de olhares dos diferentes atores sociais.

Este quadro parece indicar que o processo está ainda em fase inicial, e talvez este seja um momento essencial para se refletir sobre contexto e os rumos desejados para a gestão de parques nacionais, pensando cenários futuros e construção de novas práticas.

Governança em áreas protegidas: uma análise possível?

Pelas razões expostas, evidentemente, que a disponibilidade (ou não) de Planos de Manejo ou conselhos, não representa informação suficiente para a análise de governança em parques nacionais. Ainda assim, o panorama levantado, indica, claramente, que um longo percurso terá ainda que ser percorrido, a começar pela implementação e/ou consolidação dos instrumentos formais de gestão e sua avaliação, com base nos compromissos estabelecidos pelo SNUC. Sem que estes “espaços potenciais de participação social” se efetivem, com base em metodologias consistentes e mecanismos sistemáticos de avaliação, a construção de governança, em sentido mais abrangente, se constitui ainda em desafio futuro.

Nesta avaliação, durante a pesquisa, alguns elementos complementares de análise surgiram, e merecem destaque. O primeiro ponto diz respeito à dificuldade de obtenção de informação consistente. Frequentemente, a informação desejada sobre a gestão ou não está disponível ou, se existe, é fragmentada, ou ainda, se baseia em informações quantitativas mas não qualitativas de processo. Além disso, os dados obtidos em entrevistas ou outras fontes, nem sempre coincidem com os veículos e sites oficiais, frequentemente defasados, numa situação dinâmica de mudanças. Se esta é a situação com relação aos parques nacionais, ela é ainda mais crítica quando a análise se direciona às áreas protegidas estaduais, com relação às quais, as informações ou são de difícil acesso ou não estão sistematizadas. Da mesma forma, há um nítido desbalanceamento entre as informações disponíveis, em termos de conteúdo e acesso, entre um parque e outro. Um dos elementos de “boa” governança é a transparência e a democratização de informações confiáveis à sociedade. Embora, nos últimos anos, tenha havido pelo IBAMA e pelo Ministério do Meio Ambiente um significativo esforço nesse sentido²¹, há ainda um longo caminho a ser percorrido.

Há que se considerar ainda a autonomia restrita dos gestores de parques e oportunidades ainda restritas para a sua capacitação no lidar com as questões humanas da gestão, a carência de recursos humanos e financeiros, e uma ênfase a excessiva (e, frequentemente estereotipada) nos compromissos imediatos do SNUC, sem uma reflexão prévia sobre a realidade local, o desenvolvimento de metodologias participativas e de avaliação permanente do processo, numa visão estratégica de médio e longo prazos.

Desde o momento do projeto de criação e da definição de limites de uma área protegida, são estabelecidas redes de relações entre diversos atores sociais. Assim, a viabilidade e o grau de eficiência na gestão destas áreas, em longo prazo, dependem, em grande parte, do entendimento das relações entre as administrações das áreas protegidas e os grupos humanos em sua região de inserção, bem como da percepção clara dos benefícios socioeconômicos que estas áreas podem gerar, na perspectiva regional.

²¹ Foi criado recentemente o Fórum Nacional de Áreas Protegidas e nele serão, futuramente, veiculadas publicações regulares e discussões sobre o tema.

Considerando o contexto dos parques nacionais brasileiros, é possível que, para que a sociedade realmente se engaje no processo, a gestão tenha que ultrapassar a visão hermética dos instrumentos previstos pela legislação e avançar, no sentido da inovação e da construção de estratégias de desenvolvimento local para o entorno, com base em novos modelos de parcerias, que permitam o engajamento e a inclusão efetiva dos atores sociais, através da geração de benefícios econômicos e melhoria de qualidade de vida, em sentido amplo. Esse movimento tende a resultar na redução da pressão do entorno sobre a base de recursos renováveis e, na participação espontânea da sociedade no processo de gestão, uma vez que a “natureza protegida” passa a ser interpretada e internalizada como patrimônio coletivo. Nesse caso, é fundamental que o processo de gestão transcenda em sua concepção, os limites do parque e considere e internalize a importância da integração de políticas públicas no entorno. Parece claro que, na dinâmica do entorno, interagem conflitos mas também possibilidades de inovação e desenvolvimento de novas formas de se pensar a natureza, não em termos de restrição ao desenvolvimento mas como simbologia de agregação de valor às alternativas econômicas locais. Assim, os parques nacionais poderão ser interpretados pela sociedade local não apenas como patrimônio inerte de acesso controlado mas como fonte de cidadania.

Nesta perspectiva, não é possível que a gestão negligencie macropolíticas, nem as articulações necessárias com demais atores institucionais regionais. Nesta direção, a relação da gestão de parques nacionais com a Agenda 21 Local ou os Conselhos Municipais, o INCRA, e a FUNAI (apenas para citar os atores mais evidentes) é ainda incipiente mas tende a representar um significativo avanço na mudança de foco de uma gestão “intramuros” para uma gestão sintonizada com a dinâmica regional. Na esfera macroestratégica, políticas de proteção da natureza precisam estar também articuladas com políticas de ordenamento territorial. Neste contexto, o PNOT (Plano Nacional de Ordenamento Territorial) precisa compor a pauta de discussões. Em 2003, a Lei 10.683/03, atribuiu ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério da Defesa as responsabilidades sobre o ordenamento territorial no Brasil e a Política Nacional de Ordenamento Territorial foi proposta pela Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. A partir da necessidade de diminuir as desigualdades regionais, o PNOT foi elaborado com o objetivo de apoiar o desenvolvimento, a partir de bases endógenas, promovendo

a atuação de agentes locais em articulação com o Estado e agentes da iniciativa privada. Para o PNOT, foram identificados temas prioritários que englobam “... ambiente e recursos naturais; economia e fluxos econômicos; sociedade e suas expressões culturais e políticas e suas expressões institucionais”. Estes temas atravessam articulações entre gestão da natureza e inclusão social.

É importante que se considere também que, realidades regionais distintas resultam em respostas desiguais, em tempos diferentes e, qualquer tentativa de padronização de metas e resultados poderá gerar mais prejuízos do que benefícios no processo de construção de governança democrática.

Na discussão sobre governança e poder local, Santos Jr., Azevedo e Ribeiro (2004) afirmam ser a noção de governança,

“[...] útil para problematizar as dificuldades e desafios colocados à construção de arranjos institucionais na interação entre governo e sociedade que respondam às mudanças sociais e econômicas em curso em nossa sociedade, cujo traço principal é a necessidade de coordenação entre governo, mercado e sociedade, mas ao mesmo tempo garantam a concretização da democratização dos processos decisórios dos governos”.

No entanto, as dificuldades identificadas para a construção da malha de interações, necessária para a consolidação do processo, se iniciam ainda na etapa de criação da Unidade de Conservação, quando, em geral, apenas os aspectos físicos e bióticos são considerados na consulta pública. Nesta fase inicial do processo de criação da UC, o grande desafio parece ser o engajamento da sociedade, a partir da transmissão de informações consistentes e realistas, em linguagem adequada, aos atores sociais, para que estes possam compreender também os impactos econômicos e sociais advindos da criação da UC. Este conhecimento possibilita a construção de uma visão crítica, pode apoiar o levantamento de demandas reais e a construção de pactos, o que certamente contribui para a noção de co-responsabilidade na gestão de áreas protegidas.

Mas o campo efetivo de disputas e negociações, instituído pelo SNUC, se expressa, efetivamente, pelo Conselho da Unidade de Conservação, como espaço público jurídico-institucional. É no Conselho onde as demandas são legítimas, por princípio, e são previstos os canais de confronto e interpelação democrática entre os projetos sociais, a fim de que estes possam se constituir em alternativas viáveis e o mais inclusivas possíveis (LOUREIRO *et. al.*, 2005). Para afirmar a institucionalidade pública e democrática dos Conselhos, são necessários mecanismos que garantam o respeito por suas deliberações. Dessa forma, o grau de autonomia do Conselho poderá ser (ou não) ampliado, em função de sua configuração (paridade em relação ao acesso às informações, à viabilidade de participação e à configuração local dos atores), seu tipo (consultivo, no caso de parques nacionais) e sua representatividade, no espaço plural. Assim, o Conselho de um Parque Nacional não é mero canal de comunicação e informação, mas o fórum próprio para a construção de governança, uma vez que representa um elo legítimo entre governo e sociedade.

O relatório Nossa Comunidade Global (*op. cit.*), considera que, no processo de construção de governança, interesses conflitantes ou diferentes podem ser acomodados. Sem dúvida, tensão e conflito são intrínsecos ao processo, mas antes de serem interpretados como mal a evitar, são também elementos-chave para o intercâmbio de visões e possibilidades reais de inclusão do cidadão comum no processo e de interação construtiva, gerando e agregando valor. Segundo os princípios universais de Governança Responsável (CARVEL & OLIVER, 2002), o Conselho funciona, em tese, em nome de todos, é responsável pelas questões de gestão, em conjunto com a interlocução governamental. Toda a autoridade e responsabilidade são investidas assim no Conselho enquanto coletividade, considerando-se, no caso dos Parques Nacionais, o seu caráter consultivo.

A efetividade do Conselho, em termos de funcionamento e como instância de governança, permite ampliar e garantir a autonomia social, uma vez que o Conselho representa o “mediador” nas relações entre sociedade civil e Estado. O Conselho poderá assim transformar os objetivos e demandas da sociedade em contribuições efetivas à gestão ou a políticas públicas que orientem e regulem as ações governamentais. A questão central, neste movimento, é como operacionalizar essas

instâncias democratizantes, de modo que os Conselhos deixem de ser apenas instrumentos previstos por lei para referendar iniciativas governamentais.

A falta de tradição participativa da sociedade brasileira na gestão dos negócios públicos, a prática ainda limitada neste tipo de mecanismo, o desconhecimento, por parte dos atores sociais, de suas reais possibilidades e responsabilidades frente ao que é público, a considerável heterogeneidade no perfil destes atores, e a limitada capacitação dos conselheiros para sua formação política, são alguns dos desafios a serem vencidos para a construção da “boa” governança em Parques Nacionais.

Observando os cinco princípios-chave que orientam a construção e a avaliação do processo de governança em UCs, propostos por Graham, Amos e Plumptre (*op. cit.*), alguns aspectos merecem ainda reflexão.

Participação social e exercício da cidadania são fundamentos essenciais para a gestão descentralizada de parques nacionais, e estão diretamente relacionados ao engajamento dos grupos sociais na discussão e formulação de políticas públicas. À medida em que se constrói esse poder local, se estabelece também uma nova cultura, que tende a viabilizar a transformação da realidade, em termos sócio econômicos, políticos e culturais. Desta forma, o Conselho se legitima como instrumento de participação, expressão e representação. Entretanto, para que a participação social seja efetiva, é preciso que os “atores protagonistas” tenham acesso às informações e conhecimento sobre o “interesse” público, sobre as estruturas, os processos e os procedimentos da instância governamental. É imprescindível também que os conselheiros sejam capacitados e se qualifiquem para o desempenho de seu papel e de suas atribuições e, para tal, recursos devem ser previstos. Com competências, funções e objetivos definidos, o Conselho poderá efetivamente apoiar a elaboração e avaliação de políticas e programas públicos, e expressar os reais interesses do coletivo que representa. Para tal, o acesso à informação constitui condição essencial.

Valores éticos, respeito aos direitos humanos, eficiência na resposta à sociedade, credibilidade no processo de prestação de contas, visão estratégica, e conformidade com o direcionamento legislativo nacional e internacional relativo aos parques nacionais (e às áreas protegidas, em geral) devem estar refletidos nos instrumentos de

planejamento, de avaliação e de controle, reafirmando o papel do Conselho como instância essencial da gestão e propiciando, através dele, o efetivo exercício da cidadania.

Participação social, nesta leitura, é entendida como promoção de cidadania e como “um processo social que gera a interação entre diferentes atores sociais na definição do espaço comum e do destino coletivo” (LOUREIRO *et. al.*, 2003). A adoção de processos participativos para gestão de áreas protegidas busca, assim, fomentar estratégias e determinações que possibilitem a concertação e a “regulação dos conflitos” (QUINTAS,2005) através da melhoria dos arranjos institucionais.

No âmbito de novos espaços de discussão em políticas públicas com esta abordagem, foi negociado com a sociedade o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), através do decreto 5.758 de 13 de abril de 2006. O PNAP trabalha no detalhamento de objetivos já expressos na Lei do SNUC e traz, uma série de princípios relativos à constituição dos espaços institucionais de governança democrática. O Plano reafirma a preocupação com a inserção dos atores sociais na gestão de áreas protegidas, ressaltando a necessidade de se considerar, neste desafio, práticas tradicionais de manejo de recursos naturais e repartição equitativa de custos e benefícios advindos do manejo de áreas protegidas, tendo como objetivo compatibilizar a conservação da natureza com a melhoria da qualidade de vida da população local e combate à pobreza.

Uma preocupação central no PNAP se dirige ao envolvimento e à qualificação dos atores sociais para a gestão de áreas protegidas, o que se reflete na necessidade de se melhorar a qualidade dos espaços de governança, que incluem tanto os Conselhos Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, como os Conselho Gestores das diversas UCs. Se for considerado que, na atualidade, ainda são poucos os conselhos de parques nacionais (ou demais UCs) efetivamente instalados e operacionais, este talvez seja uma dos maiores desafios a ser enfrentado pelo PNAP, em sua fase inicial de implementação.

No entanto, um ponto-chave para a efetividade dos espaços de governança é que haja percepção por parte de todos os envolvidos, das incumbências e limitações dos conselhos, em suas diferentes esferas. A consciência clara dos poderes e limites inerentes às diferentes instâncias

de governança permite aos implicados trabalhar, de maneira mais objetiva e realista, sobre as demandas da gestão, o que tende a evitar desgastes e frustrações no processo.

Sendo assim, embora lacunas sejam evidentes, são também inúmeras as oportunidades para a construção de uma nova realidade para a conservação da natureza no Brasil. O olhar lúcido e construtivo dirigido à desmistificação do “mito conflito”, talvez seja o primeiro passo para a gestão de parques nacionais. Com este entendimento, será então possível um movimento no sentido efetivo de governança democrática.

Quadro 1: Quadro-Síntese sobre os Parques Nacionais do Brasil (Fonte: IBAMA, 2006)

Nome do PN	UF	Região	Decreto (Data criação)	Área (ha)	Plano de Manejo (Data)	Revisão (Data)	Portaria Conselho (Data)
Aparados da Serra	RS e SC	Sul	Decreto 47.446 (17/12/1959) alterado pelo Decreto 70.256/72	10.250	1983/1984	2003	Sim (2003)
Saint Hilaire/Lange	PR	Sul	Lei 10.227 (23/05/2001)	24.500	Não		Em Formação
Ignazu	PR	Sul	Decreto 1035 (10/01/1939)	170.000	1981	1999/2000	Não
Ilha Grande	PR	Sul	Decreto s/n (30/09/1997)	78.875	Em Elaboração		Em Formação
São Joaquim	SC	Sul	Decreto 50922 (07/06/1961)	49.300	Em Elaboração		Em Formação
Lagoa do Peixe	RS	Sul	Decreto 93.546 (11/06/1986)	34.400	1998	2004	Em Formação
Serra Geral	RS e SC	Sul	Decreto 531 (20/05/1992)	17.300	2003		Sim (2003)

Serra do Itajaí	SC	Sul	Decreto de 04 de junho de 2004	57.374	Em Elaboração		Sim (2005)
Superagiti	PR	Sul	Decreto 97.688 (25/04/1989) e ampliado pelo Decreto nº 9.513 (20/11/1997)	21.000	Em Elaboração		Em Formação
Cavernas do Peruçu	MG	Sudeste	Decreto s/n 21.09.99	56.650	Em Elaboração		Sim (2004)
Serra da Bocaina	RJ e SP	Sudeste	Decreto 68172 04.02.71 Decreto 70694 08.06.72	97.953	2002		Não possui
Serra da Canastra	MG	Sudeste	Decreto 70355 03.04.72	198.380	1981	Sim	Sim (2004)
Serra do Cipó	MG	Sudeste	Decreto 90223 25.09.84 Decreto 70694 08.06.72	63.467	Em Elaboração		Sim (2004)

Serra dos Órgãos	RJ	Sudeste	Decreto 1822 30.11.39 Decreto 90023 02.08.84	21.054	1980	Em Revisão	Sim (2002)
PN da Tijuca	RJ	Sudeste	Decreto 50923 06.07.61 Decreto 60183 08.02.67 Decreto 70186 23.02.72	11.916	1981	Revisado em 2005	Sim (2002)
Sempre Vivas	MG	Sudeste	Decreto s/n 13.12.2002	124.555	Não		Não
Caparaó	MG	Sudeste	Decreto 50646 24.05.61 Decreto s/n 20.11.97	63.707	1981	Em fase de revisão	Sim (2002)
Itatiaia	RJ e MG	Sudeste	Decreto 1713 14.06.37 Decreto 87586 20.09.82	56.311	1982		Sim (2002)

Pontões Capixabas	ES	Sudeste	Decreto 19.12.2002	17.496	Não		Não
Grande Sertão Veredas	MG	Sudeste	Decreto 97658 12.04.89 Decreto 21.05.2004	463.337	2003		Sim (2004)
Restinga de Jurubatiba	RJ	Sudeste	Decreto s/n 29.04.98	14.903	Em Elaboração		Sim (2002)
PN Marinho dos Abrolhos	BA	Nordeste	Decreto 88.218 06/04/1983	91.300	1990	Não	Sim (2002)
Chapada Diamantina	BA	Nordeste	Decreto 91.655 17/09/1985	152.000	Em Elaboração	Não	Sim
Pau Brasil	BA	Nordeste	Decreto s/n 22/04/1999	11.500	Não	Não	Não
Catimbau	PE	Nordeste	Decreto 37603/2002	62.554	Não	Não	Não
Lencóis Maranhenses	MA	Nordeste	Decreto 8.060 02/06/1981	155.000	2003	Não	Em Formação
Nascentes do Rio Parnaíba	PI	Nordeste	Decreto s/n 16/07/02	730.000	Não	Não	Não

Serra das Confusões	PI	Nordeste	Decreto s/n 02.10.98	502.411	2004	Não	Não
Serra da Capivara	PI	Nordeste	Decreto 83.548 05/06/79	129.140	2005	Não	Não
Serra de Itabaiana	SE	Nordeste	Decreto s/n 15/06/05	7.966	Não	Não	Não
Monte Pascoal	BA	Nordeste	Decreto 3.421 2000	22.383	Não informado	-	Não informado
Descobrimento	BA	Nordeste	Decreto s/n 20.04.99	21.213	Não informado	-	Não informado
Ubajara	CE	Nordeste	Decreto 45954 13.12.2002	6.299	Não informado	-	Não informado
Sete Cidades	PI	Nordeste	Decreto 0744 1961	6.331	Não informado	-	Não informado
Jericoacoara	CE	Nordeste	Decreto s/n 2002	6.295	Não informado	-	Não informado
PN Marinho de Fernando de Noronha	PE	Nordeste	Decreto s/n 96.693/1988	10.796	1989	Em andamento	Sim (2001)

PN de Brasília	DF	Centro-Oeste	Decreto 241 29/11/61	30.556	1978	Não	Sim (2001)
Chapada dos Veadeiros	GO	Centro-Oeste	Decreto 49.875 11/01/1961	236.570	Não		Sim (2001)
Emas	GO e MS	Centro-Oeste	Decreto 49.874 11/01/1961	133.064	Não		Sim (2002)
Chapada dos Guimarães	MT	Centro-Oeste	Decreto 97.656 12.04.1989	32.432	Em Elaboração		Em Formação
Pantanal	MT	Centro-Oeste	Decreto 86.392/1971	136.028	Não		Não
Serra da Bodoquena	MS	Centro-Oeste	Decreto s/n 21.09.2000	77.232	Não		Não
Araguaia	TO	Norte	Decreto 47.570 31/12/1959	562.312	1971		Não
Amazônia	PA e AM	Norte	Decreto 73.683 19/02/1974	864.047	1974		Sim (2004)

Pico da Neblina	AM	Norte	Decreto 83.550 05/06/1979	2.200.000	Em Elaboração		Não
Pacaás Novos	RO	Norte	Decreto 84.019 21/09/1979	764.801	1984		Não
Cabo Orange	AP	Norte	Decreto 84.913 15/07/1980	619.000	Em elaboração		Não
Jáú	AM	Norte	Decreto 85.200 24/09/1980	2.272.000	1998		Não
Serra do Divisor	AC	Norte	Decreto 97.839 16/06/1989	843.000	1988		Sim (2002)
Monte Roraima	RR	Norte	Decreto 97.887 28/06/1989	116.300	Sim		Não informado
Serra da Mocidade	RR	Norte	Decreto s/n 29/04/1998	350.960	Não informado		Não informado
Virúá	RR	Norte	Decreto s/n 20/04/1998	227.011	Não informado		Não informado
Serra do Pardo	PA	Norte	Decreto s/n 17.02.05	447.342	Não informado		Não informado
Serra da Cutia	RO	Norte	Decreto s/n 01/08/2001	283.611	Em Elaboração		Não
Montanhas do Tumucumaque	AP e PA	Norte	Decreto s/n 22/08/2002	3.867.000	Em Elaboração		Sim (2002/2005)

Observação: Os dados deste quadro foram obtidos e informados até o momento de realização da pesquisa mas podem já ter sido alterados

Figura 1: Evolução cronológica do processo de criação de parques nacionais (em números) – (IBAMA, 2006)

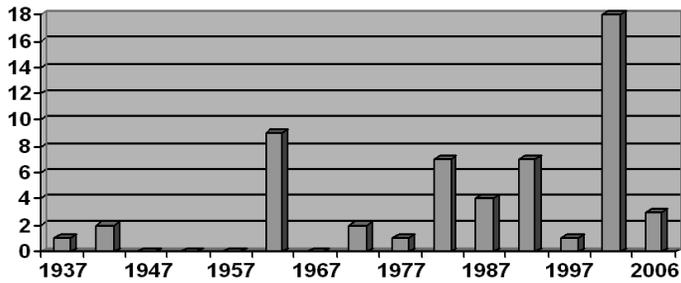


Figura 2: Evolução cronológica do processo de criação de parques nacionais (em hectares) – (IBAMA, 2006)

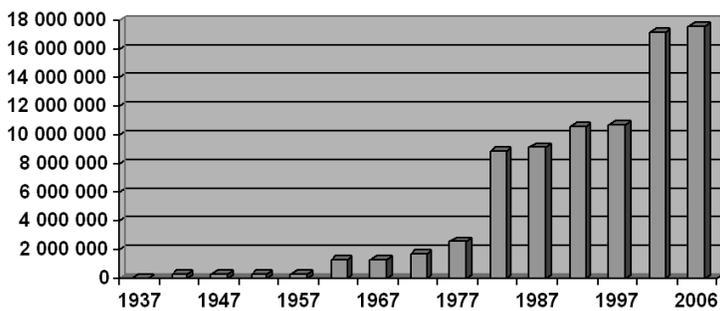


Figura 3: Evolução Cronológica na Elaboração de Planos de Manejo (em números) – (IBAMA, 2006)

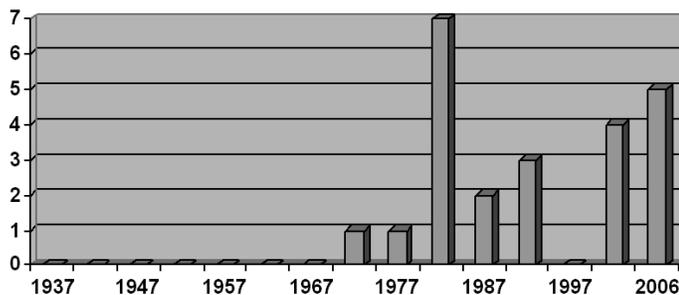
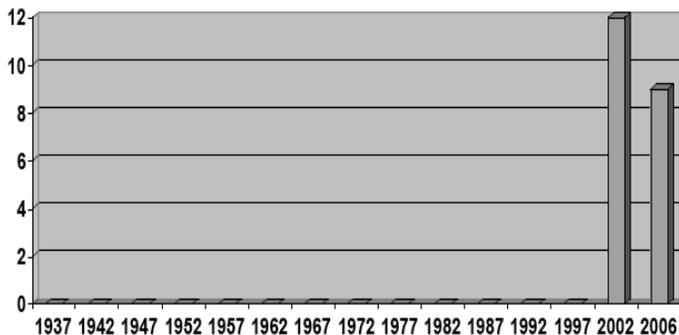


Figura 4: Evolução Cronológica na Formação de Conselhos Gestores (em números) – (IBAMA, 2006)



Referências Bibliográficas

BRASIL. 2000. **Lei Nº. 9.985, de 18 de julho de 2000**, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

BRASIL. 2002. **Decreto Nº. 4.340 de 23 de agosto de 2002**, regulamenta os artigos da Lei Nº. 9.985, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

BRASIL. 2006. **Decreto Nº. decreto 5.758 de 13 de abril de 2006**, que institui o Plano nacional Estratégico de Áreas Protegidas.

CARVER, J.; OLIVER C. 2003. **Conselhos de administração que geram valor**. São Paulo: Cultrix.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. 1996. **Nossa Comunidade Global**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas

COZZOLINO, L. F. F. 2005. **Unidades de Conservação e os processos de Governança Local: o caso da APA do Sana (Macaé, RJ)**. Rio de Janeiro: UFRJ, (Dissertação de Mestrado).

DIEGUES, A. C. 2001. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: Ed. Hucitec.

FREY, K. 2004. Governança Urbana e Participação Pública. XXVIII, In: **ANPAD anais**. Disponível em <http://www.anpad.org.br/enanpad2004-p-fr.html>.

GALLICCHIO, E. 2005. O desenvolvimento local: como combinar governabilidade, desenvolvimento econômico e capital social no território. **Cuadernos del CLAEH**, nº 89, Montevideo.

GOHN, M. G. 2003. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez.

GRAHAM, J.; AMOS, B. & PLUPMTRE, T. 2003. **Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century**. IUCN, Durban.

IBAMA. 2005. **Educação Ambiental em Unidades de Conservação**. MMA, Brasília.

IBAMA. 2006. **Instituto Brasileiro de Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal**. Disponível em <http://www.ibama.gov.org>. Acesso em 15/01/2006.

LOUREIRO, C. F.; AZAZIEL, M.; FRANCA, N. (Orgs.). 2003. **Educação Ambiental e Gestão Participativa em Unidades de Conservação**. Rio de Janeiro: IBASE/IBAMA.

LOUREIRO, C. F., *et al.* 2005. **Educação Ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. 2º ed. (revisada e atualizada). Rio de Janeiro: IBAMA.

MEDEIROS, R.; IRVING, M.; GARAY, I. 2004. A proteção da natureza no Brasil: Evolução e conflitos de um modelo em construção **Revista de Desenvolvimento Econômico**, nº 9, ano VI, pp 83-93.

MILANI, C.; SOLINÍS, G. 2002. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, C. & SOLINÍS, G. (Orgs.). **Democracia e Governança Mundial: que regulações para o Século XXI?**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

QUINTAS, J. S. 2005. **Introdução à Gestão Ambiental Pública**. Brasília: IBAMA.

SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. 2004. Democracia e Gestão local: A experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: **Governança democrática e poder local**. Rio de Janeiro: Editora Revan.

UICN, 2003. **Acuerdo de Durban**, UICN, Durban.

O olhar psicossocial para a gestão participativa de áreas protegidas: refletindo sobre possibilidades e desafios

Heloisa Helena Ferraz Ayres
Marta de Azevedo Irving

“Tudo indica que o homem só desenvolverá seu potencial completo numa sociedade que permita e facilite a participação de todos.

O futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa ...” (Bordenave, 1983)

Introdução

O tema da participação social para a gestão de áreas protegidas envolve questões amplas, complexas e ambíguas, uma vez que se refere à construção coletiva e à convivência social, frente às equações inspiradas pela cisão histórica entre natureza e sociedade, e sua internalização em políticas públicas. Neste movimento, um dos grandes desafios é o “fazer coletivo” e, a afirmação de processo participativo como um novo paradigma nas modernas práticas de gestão, entendida a participação social como garantia ética de sustentabilidade em projetos de conservação de recursos renováveis e/ou desenvolvimento (IRVING, 2003).

O documento “Nossa Própria Agenda”¹ reafirma este olhar como foco, quando afirma que:

Tampouco será possível o desenvolvimento sustentável sem uma verdadeira democracia. Se não conseguirmos desenvolver um tipo de democracia que possibilite maior participação da sociedade e se não conseguirmos modernizar a estrutura obsoleta

¹ Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe (1990).

de nossos governos, a fim de torná-los mais eficientes, será possível remover os entraves ao desenvolvimento viável em termos econômicos, sociais e ecológicos. (p. 116)

Segundo a mesma fonte, a estratégia para se alcançar o desenvolvimento sustentável,

irá depender de diversos atores[...]. Daí a necessidade de que todos, em especial as lideranças, se tornem plenamente conscientes da importância do objetivo que estamos perseguindo, [...]. (p.121)

O documento aponta o papel de cada indivíduo como agente deste processo, pressupondo uma atitude e postura de cidadão do mundo, capaz de compartilhar valores humanitários, como: respeito, igualdade e solidariedade, sendo o desenvolvimento global de uma sociedade, a consequência do desenvolvimento de cada indivíduo, enquanto ser que pertence ao mundo, ciente de suas capacidades, limitações e possibilidades. Assim, a partir do olhar do ator social é possível a transição de modelos centralizadores e autoritários para práticas mais democráticas e, a transformação do indivíduo em sujeito protagonista, responsável por sua história.

Desta maneira, a proposta de gestão participativa para as áreas protegidas requer um investimento no ser humano e no grupo, facilitando a descoberta de seu potencial, promovendo atitudes, valores que favoreçam o exercício pleno de seu papel como agente transformador e facilitador das relações interpessoais, na convivência social.

Esta concepção é reenfazada no Nosso Futuro Comum, (CMMAD, 1991), na seguinte afirmação:

Para conseguir resolver problemas globais, temos de criar novas maneiras de pensar, desenvolver novos critérios morais e de valores, e sem dúvida novos padrões de comportamento. A humanidade se encontra às portas de um novo estágio em seu desenvolvimento. Deveríamos não só promover a expansão de sua base material, científica e técnica, mas também, o que é mais importante, incutir

novos valores e aspirações humanistas na psicologia humana, pois a sabedoria e o humanismo são 'verdades eternas' que constituem a base da humanidade. Precisamos de novos conceitos sociais, morais, científicos e ecológicos, que devem ser determinados por novas condições de vida da humanidade, hoje e no futuro².

No entanto, a participação social só se efetiva na medida em que, cada indivíduo, se sente comprometido com o projeto coletivo. Neste sentido:

- Como sensibilizar o indivíduo para a ação coletiva?
- Como envolver os diferentes grupos no processo?
- Como articular os diferentes interesses?
- Como lidar com o conflito e com as estruturas de poder?
- Como chegar ao estado de convivência coletiva, no qual os indivíduos possam agir de maneira interdependente, mas sejam também capazes de construir um grau de coesão e colaboração no grupo?

O documento “Gestão Participativa do SNUC” (MMA/IBAMA, 2004), constitui uma tentativa de sistematizar um “caminho possível” de mobilização de toda a sociedade, visando assegurar os processos de criação, manutenção e gestão das áreas protegidas, a partir da construção coletiva, uma vez que a prática, nesta direção nem sempre tem sido efetiva, conforme ilustrado a seguir:

“(...) a consulta pública acaba por se traduzir em mera exposição técnica de argumentos ambientalistas para criação de nova área protegida, em que a perplexidade e a falta de entendimento ou de reação por parte dos presentes são geralmente interpretadas como concordância da sociedade.” (p.18)

“(...) exemplos por todo o país demonstram que esse posicionamento tem apenas o efeito de adiar o surgimento de problemas e conflitos regionais e, comumente, as unidades não são

² I.T. Frolov, redator –chefe da Communist Magazine, Audiência pública da CMMAD, Moscou, em 08 de dezembro de 1986. (p.42)

assimiladas e adotadas pela sociedade, sendo consideradas somente ingerências em assuntos locais e obstáculos ao desenvolvimento regional, (...) (p.19)".

Neste contexto, qualquer proposta de gestão participativa de áreas protegidas, deve partir da práxis, de uma “leitura” do coletivo, que permita uma melhor compreensão do saber e do fazer humano, integrando conceitos e concepções sobre grupos e, comunicação interpessoal, a partir da abordagem psicossocial, valorizando o agir comunicativo.

Assim, o objetivo deste trabalho é apresentar e discutir o olhar psicossocial a partir do conflito, para a gestão de áreas protegidas, sendo o mesmo interpretado como elemento central na relação dialógica sociedade-natureza.

A construção de um modelo de gestão participativa para áreas protegidas, neste caso, pressupõe um conjunto de princípios e processos, que permita o envolvimento sistemático e significativo de todos os atores sociais (entre eles, o próprio pesquisador), no processo de tomada de decisões, numa relação de responsabilidade e interdependência. A partir desta leitura, o conflito pode ser interpretado como “espaço dinâmico de movimento”, na interlocução entre os diferentes atores sociais.

Para Bush e Folger (1996), conflito refere-se à oportunidade de se transformar a consciência e a conduta, para se alcançar o nível mais elevado de força cooperativa.

Deutsch, em seu artigo sobre os efeitos de cooperação e competição nos processos do grupo, (*apud* CARTWRIGHT e ZANDER, 1975) demonstra também a importância da situação social cooperativa para o favorecimento da participação, mas aponta, que, na vida real, muito poucas situações são “puramente” cooperativas ou competitivas, reafirmando, de maneira geral, a presença do conflito nas situações de grupo.

Os conflitos, freqüentemente, bloqueiam o fluxo da ação, e são, em geral, interpretados como indesejáveis, disfuncionais e são, portanto, censurados. Assim, surge a crença construída e reforçada, ao longo de muitas gerações, de que, para os coletivos tornarem-se eficazes, é necessário que os interesses individuais sejam contidos, em detrimento dos interesses coletivos. Permite-se, então, verbalizar

os interesses coletivos, e os interesses individuais e/ou particulares são, geralmente, velados ou deliberadamente negligenciados no processo grupal. Porém, arranjos e “jogos” são utilizados para o alcance de alguns interesses individuais, ou estes permanecem camuflados, impedindo a “livre expressão”, o diálogo.

Ocorre que, a repressão e o desconhecimento dos interesses individuais presentes no grupo, geram num total descompromisso dos indivíduos com relação aos interesses coletivos. Assim, a compatibilização dos interesses individuais e coletivos parece ser a única alternativa possível para o equacionamento dos problemas identificados, na medida em que cada indivíduo, membro de um grupo se torna “cúmplice” do projeto coletivo e monitora os interesses gerais. E, mesmo reconhecendo a importância da colaboração, a natureza de qualquer convivência social sempre combina elementos contraditórios, divergentes, conflitantes.

Um importante desafio, neste caso, é a construção de um pensar psicossociológico sobre o problema, que possibilite a interpretação dos interesses conflitantes, parte constituinte do processo grupal. Neste sentido, Deutsch (*apud* CARTWRIGHT e ZANDER, 1975) sugere a integração do conceito de grupo com a perspectiva do que denomina de “situação cooperativa”, a partir do ponto de vista da participação no grupo, com base em algumas formulações:

- Os indivíduos ou subunidades pertencem a um grupo sociológico, na medida em que procuram objetivos estimuladamente interdependentes.
- Os indivíduos ou subunidades participam num grupo, na medida em que se percebem em busca de objetivos estimuladamente interdependentes.
- Num grupo psicológico, a participação dos indivíduos ou subunidades é uma função direta da intensidade dos objetivos percebidos como estimuladamente interdependentes e do grau de interdependência percebida.

Neste contexto, a “conceituação da situação cooperativa é, naturalmente, idêntica à definição de grupo social.” (DEUTSCH, *ibid.* p. 527).

Em face dessas considerações, tem-se como pontos de partida para a reflexão em foco, alguns pressupostos:

a) A estruturação de uma estratégia para o mapeamento do conflito na gestão participativa de áreas protegidas deve estar fundamentada na tese de que, a participação social se constitui através de um processo de negociação, capaz de explicitar os interesses coletivos e os interesses individuais;

b) A facilitação do aprendizado comunicacional em grupo, possibilita uma competência comunicativa, fundamental na integração do grupo.

Estes pressupostos fundamentam as seguintes afirmações:

- O grupo, enquanto uma rede de relações, se constitui como um campo de forças, no qual o contexto de interesses individuais e grupais pode resultar em conflitos;
- A interação grupal se estabelece a partir dos pactos de convivência, cuja ilegitimidade decorre da impossibilidade de resolução dos conflitos;
- A busca de consenso, como um processo que exercita a comunicação plena, é indispensável ao sentimento de interdependência grupal.

O Processo participativo: Alternativas para o agir social

A utilização de processos participativos em políticas públicas tem se fortalecido progressivamente, e tem demandado das Ciências Humanas e Sociais, um grande investimento em pesquisa e construção de novos arcabouços metodológicos, numa tentativa de interpretação e análise das subjetividades envolvidas, no âmbito da construção coletiva, no comprometimento dos diferentes segmentos sociais neste processo e, no esforço de integração da produção de conhecimento às mudanças e transformações sociais. Este enfoque é especialmente interessante quando se considera a cartografia do conflito como elemento essencial para a gestão de áreas protegidas, em termos de pesquisa acadêmica e construção de políticas públicas.

Diversas alternativas metodológicas, em pesquisa, têm sido desenvolvidas, fortalecidas e avaliadas neste sentido. Demo (2004) afirma que a “pesquisa participante produz conhecimento politicamente engajado” (p.8), e ressalta seu papel de mobilização da comunidade, protagonista de sua própria história, numa construção conjunta para a transformação social. O autor define três fases neste processo:

1ª fase: ‘exploratória’ diante da comunidade pesquisada, envolve a fixação de objetivos, a seleção de variáveis e dos instrumentos de pesquisa, a realização da pesquisa e síntese;

2ª fase: identificação de necessidades básicas, considera a elaboração da problemática da pesquisa, nova seleção das variáveis e dos instrumentos, realização da pesquisa, e análise e síntese;

3ª fase: elaboração da estratégia educativa, envolve delinamento das estratégias hipotéticas, elaboração de dispositivo de comprovação; discussão com a comunidade; e estratégias de execução assumidas pela comunidade.

A finalidade da pesquisa, neste caso, é integrar o processo de investigação acadêmica da pesquisa ao de transformação social. Portanto,

“Uma pesquisa com formação e ação em cima de alguns postulados: potencialidade do grupo; para se chegar à ação é preciso a participação do interessado; é necessária confrontação crítica com os resultados (retroalimentação); o técnico é educador; é pesquisa é ação; a população tem expectativas, recursos, reações.”
(DEMO, 2004: 98).

Da mesma maneira, a pesquisa-ação, definida como “uma pesquisa psicológica de campo, que tem como objetivo uma mudança de ordem psicossocial” (Barbier, 1985), tem sido importante recurso para a pesquisa com enfoque social. Neste caso, a participação dos pesquisadores e dos atores sociais se vincula à definição clara de papéis, atribuições, responsabilidades, sendo essencial a implicação, o engajamento e o compromisso de todos os envolvidos no processo, que têm algo a “dizer” e a “fazer”.

Thiollent (2000) ressalta os principais aspectos da pesquisa-ação como estratégia metodológica:

- a) há uma ampla e explícita interação entre pesquisadores e pessoas implicadas na situação investigada;*
- b) desta interação resulta a ordem de prioridade dos problemas a serem pesquisados e das soluções a serem encaminhadas sob forma de ação concreta;*
- c) o objeto de investigação não é constituído pelas pessoas e sim pela situação social e pelos problemas de diferentes naturezas encontradas nesta situação;*
- d) o objetivo da pesquisa-ação consiste em resolver ou, pelo menos, em esclarecer os problemas da situação observada;*
- e) há, durante o processo, um acompanhamento das decisões, das ações e de toda a atividade intencional dos atores da situação;*
- f) a pesquisa não se limita a uma forma de ação: pretende-se aumentar o conhecimento dos pesquisadores e o conhecimento ou o “nível de consciência” das pessoas e grupos considerados. (p.16)*

Neste sentido, o olhar psicossociológico dirigido à gestão democrática de áreas protegidas, deve interpretar o processo participativo, não como “instrumento”, mas como concepção que “exige”, de todos os envolvidos, o papel de ator, agente responsável e co-responsável pela construção, que é coletiva.

Para esta visão de pesquisa, as fases, os procedimentos e os compromissos são discutidos e negociados ao longo do processo. Os fundamentos desta estratégia metodológica, estão no estabelecimento conjunto das ações e prioridades, bem como no constante “feedback” da informação produzida, o que define um processo permanente e dinâmico de aprendizagem conjunta (pesquisadores e atores sociais), tanto em relação à estruturação da própria estratégia de atuação, como na resolução de problemas e conflitos emergentes da situação em foco.

A partir de arcabouços metodológicos capazes de inserir o pesquisador na dinâmica social do campo de investigação, o mapeamento do conflito, constitui o primeiro passo para a construção do diálogo e, a busca do consenso passa a ser o ponto central para a vida do grupo, o equilíbrio grupal. Habermas (1982), e outros autores, como Moura (1986); Aragão (1997), analisam, interpretam e discutem a teoria da competência comunicativa que vêm “iluminar” este campo de forças (LEWIN,1973: p. 243). Uma das questões abordadas nesta perspectiva é a necessidade de os grupos sociais buscarem

pactos de convivência que possam garantir um convívio mais estável, sendo um dos componentes essenciais neste processo, o consenso.

O consenso representa elemento fundamental para garantir relações mais humanizadas, através da manifestação das necessidades individuais e necessidades coletivas. Para Habermas (1982), quanto mais a sociedade se abrir ao consenso, e os indivíduos se sentirem mais livres para expressar seus interesses, maior será a possibilidade de consensos fundados, de legitimação da ação proposta, e das decisões, por todos os envolvidos.

Para que possa existir o consenso fundado é necessária a eliminação de duas barreiras que são consideradas condições essenciais para a existência da participação, e o diálogo. A primeira, diz respeito ao clima que se estabelece entre os envolvidos, que deve garantir livre expressão de todos e igualdade entre os atores sociais, considerando as questões de dominação e submissão, de hierarquia e distribuição de poder. A segunda condição está na dimensão do indivíduo, exigindo uma abertura para o questionamento interno dos seus conteúdos ilusórios, emocionais ou ideológicos do processo. A competência comunicativa pressupõe o desenvolvimento dessas condições para a construção de consensos fundados.

O maior desafio, neste caso, é o delineamento de um espaço efetivo para a livre expressão, onde todos os atores envolvidos possam exercer a crítica auto-reflexiva, em um espaço de comunicação sem autoridade, no “aprender a fazer”, em um processo permanente de aprimoramento da competência comunicativa, tendo como elementos centrais, o diálogo e a negociação.

A proposta, sob esta ótica, se fundamenta no compromisso de todos os envolvidos (pesquisadores, gestores e demais atores sociais) com a aprendizagem comunicacional, a partir da vivência do próprio grupo como alternativa de experimentação de novos comportamentos, do diálogo verdadeiro, no qual cada um exerce o papel de facilitador das relações interpessoais, na busca de sua competência comunicativa.

A abordagem psicossocial pode contribuir de maneira interessante e inovadora para a gestão de áreas protegidas, pela facilitação na formação e desenvolvimento do espaço grupal, enquanto “práxis”, apoiando a cartografia dos conflitos e dos diferentes interesses envolvidos, definindo e discutindo papéis, assegurando o olhar dirigido ao grupo social e à subjetividade humana, no sentido da construção coletiva. E, assim,

apoiar a intermediação e a facilitação das relações interpessoais e intergrupais, ao promover, por meio de abordagens metodológicas inovadoras, o processo de construção de novas interpretações de contexto, no plano coletivo.

Neste espaço de grupo e intergrupos, alguns pressupostos podem ser considerados como base para a construção contínua de processos participativos, nos quais, o pesquisador é um dos atores na aprendizagem comunicacional.

O “espaço de participação” envolve liberdade de expressão, simetria e estratégias para a remoção de barreiras ao discurso (questões de poder, ideológicas, conteúdos emocionais, ilusórios), no sentido de manifestação dos interesses individuais e coletivos garantindo, assim, o compromisso e engajamento de todos os atores no projeto.

É necessário o questionamento da realidade social, para que seja possível a revisão de contexto nas relações de dominação e a busca de autonomia para o funcionamento do grupo. Neste sentido, é fundamental que se discuta a história das relações do grupo, na busca de fatos e experiências coletivas, com o objetivo da auto reflexão. A proposta é de que todos os atores envolvidos sejam autores de uma prática modificada. Neste caso, “O que o grupo pode fazer?”, “O que escolhe fazer?”, “Como quer funcionar?” constituem questões centrais.

É essencial a busca de consensos fundados, em torno de normas de funcionamento, papéis, valores, com o objetivo de que sejam assegurados pactos de convivência, que venham a legitimar a construção coletiva e garantir sua eficácia futura

Neste enfoque, a cartografia do conflito e a construção de consensos para a gestão participativa de áreas protegidas deveria considerar, idealmente, algumas fases:

- **Fase Exploratória**, na qual “pesquisadores”, gestores e atores sociais identificam, expressam e discutem os problemas prioritários e origens possíveis de conflitos. Nesta fase, se define claramente o papel de cada ator envolvido no processo e se estabelece o “contrato psicológico” e de trabalho, a partir de uma relação de confiança, respeito e transparência. O papel do pesquisador é ativo, integrante da situação, e este constrói, com o grupo, a possibilidade do espaço coletivo de reflexão e ação;

- **Fase de Desenvolvimento**, na qual a situação real é pesquisada, (por meio de diversos tipos de métodos, instrumentos e recursos metodológicos) analisada e interpretada, de forma conjunta (a partir do contexto atual, em termos de interesses individuais e coletivos). A discussão, interpretação dos dados e informações pelos atores que participam do processo, tem como objetivo a cartografia do conflito: percepções divergentes, agendas secretas, choques de personalidades, e divergências históricas, fontes de ressentimentos acumulados e “boicotes”. Nesta fase, deve ocorrer a confrontação entre os diferentes interesses e, o reconhecimento da natureza plural e complexa dos mesmos, além de fontes e jogos de poder e a própria origem dos conflitos;
- **Fase de Ação (construção)**. Com base nas fases anteriores e, na definição de objetivos alcançáveis, por meio de ações concretas, e propostas a serem negociadas entre as partes interessadas, se busca a construção e implementação de um “Plano de Ação”. Esta etapa pressupõe a elaboração de Planos de Ação coletivos, objeto de discussão, negociação e priorização, entre todos os atores envolvidos, a partir do estabelecimento de diálogo e construção de consenso;
- **Fase de Avaliação e Acompanhamento**, tem como objetivos observar o que realmente acontece no cotidiano do grupo, e redirecionar e ajustar, no dia a dia, metas e prioridades. Esta etapa envolve a análise conjunta de contexto e, a projeção de cenários de curto, médio e longo prazos. Ela se inicia imediatamente após o início da execução das ações planejadas, e a sistematização de resultados alcançados, por meio do pacto coletivo, e da sistemática de novos pactos.

A proposta coletiva se baseia então, no registro das decisões grupais e consensos construídos pelos diferentes grupos, e compartilhados por todos os atores envolvidos, numa análise conjunta dos resultados obtidos. Neste processo, ocorre a leitura da dinâmica do grupo, tendo o pesquisador o papel de facilitador, a partir do apoio ao desenvolvimento de uma postura que privilegie o agir comunicativo.

Considerações Finais

O enfoque psicossocial tem como um dos diferenciadores, a possibilidade de interpretação das subjetividades individuais e coletivas e as simbologias da convivência social, na percepção do ser humano como ser integrado consigo mesmo e com o grupo e contexto no qual se insere, em todas as suas potencialidades, na condição de dignidade humana. Nos grupos, o ser humano busca poder manifestar sua individualidade e seus interesses, ao mesmo tempo em que deseja encontrar, no fazer coletivo, sua segurança, em contraposição ao medo e as incertezas do cotidiano.

Assim, o grande desafio na gestão participativa de áreas protegidas parece ser promover o expressar dos diferentes interesses e integrá-los em ações comuns, que permitam criar certas condições para a ação, envolvendo:

- Comprometimento de todos os atores (neste caso, protagonistas do processo) na formulação e implementação de projetos comuns;
- Revelação e internalização da “verdade do grupo”, a partir da liberdade de expressão, na qual, o “não-dito”, compõe o repertório individual e coletivo;
- Objetividade, alcançada pelo entendimento dos problemas e questões do grupo, e sua interpretação, a partir de convergências e divergências;
- Vivência democrática, não autoritária das relações interpessoais e grupais, com a valorização e a busca de autonomia coletiva, a partir das singularidades individuais.

Neste sentido, a opção por uma concepção integradora, “conectadora”, na busca do encontro dos diferentes saberes - científico e senso comum dos diferentes atores, dos diferentes conhecimentos, numa prática de agir comunicativo, reconhecendo como grande desafio e importância, a prática grupal para a descoberta, o aprendizado, o crescimento, num campo de forças de inter-relação permanente, de convergências e divergências, consensos e dissensos. Assim, o olhar

psicossocial se configura como uma possibilidade de inovação teórica e metodológica para a gestão participativa de áreas protegidas, uma vez que incorpora, em sua práxis cotidiana, a reflexão permanente de seu próprio lugar e, o desafio da “desconstrução” para a busca de novos modelos de desenvolvimento, centrados no próprio homem e sua potencialidade, como ser social, e como parte integrante de um sistema natural complexo.

Referências bibliográficas

ARAGÃO, L. M.C. 1997. **Razão Comunicativa e Teoria Social Crítica em Jürgen Habermas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 146p.

BARBIER, R. 1985. **A pesquisa-ação na instituição educativa** - Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 280p.

BUSH, R. A. B.; FOLGER, J. P. JOSEPH P. 1996. Transformative Mediation and Third-Party Intervention: Ten Hallmarks of a Transformative Approach to Practice, **Mediation Quarterly** 13:4 (Summer 1996) pp. 263-78.

CARTWRIGHT, D.; ZANDER A. (orgs). 1975. **Dinâmica de Grupo**. 3a. reimp. E.P.U. – São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária Ltda, . 1015p.

CMMAD. 1991. **Nosso Futuro Comum**. 2ªed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 430p.

COMISSÃO de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe. 1990. **Nossa Própria Agenda**. São Paulo: BID e PNUD. 241p.

DEMO P. 2004. **Pesquisa participante: saber pensar e intervir juntos**. Brasília: Líber Livro Editora. (Série Pesquisa em Educação, v.8). 140p.

HABERMAS, J. 1982. **Conhecimento e interesse**. Rio de Janeiro: Zahar.

_____. 2002. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 111p.

IRVING, M. 2003. Turismo como instrumento para desenvolvimento local: entre a potencialidade e a utopia. In: D'Ávila Neto, M. I e Pedro, R.M.L.R

(orgs), **Tecendo o Desenvolvimento: saberes, gênero, ecologia social.** Rio de Janeiro: MAUAD: Bapera Editora. p.167–184.

Lewin, K. 1973. **Princípios de psicologia topológica.** São Paulo: Ed da USP. 244p.

_____. 1985. **Problemas de Dinâmica de Grupo.** 2ªed., São Paulo: Cultrix. 242p.

MAILHIOT, G. B. 1985. **Dinâmica e Gênese dos Grupos – Atualidade das descobertas de Kurt Lewin.** 6ªed. São Paulo: Livraria Duas Cidades. 188p.

MMA/IBMA. 2004. **Gestão Participativa do SNUC** Edição: WWF-Brasil, Fundo Brasileiro para Biodiversidade, Instituto Internacional de Educação do Brasil, The Nature Conservancy. 205p.

Moura, W. O. 1986. **Paradigma Frankfurteano: uma alternativa para a Psicologia Organizacional.** Tese - Doutorado em Psicologia Social – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

THIOLLENT, M. 2000. **Metodologia da Pesquisa -Ação -** 10ªed - São Paulo: Cortez: Autores Associados.108p.

Entre a “Paz” e a “Corrente”: Conflitos no Parque Estadual da Pedra Branca – RJ

David Gonçalves Soares
Marta de Azevedo Irving

Apresentação

No início do século XVIII, camponeses ingleses residentes junto às florestas do Castelo de Windsor foram perseguidos pelos guardas florestais britânicos, baseados na então recente Lei Negra, um verdadeiro código penal estabelecido em 1733, que classificou mais de 50 tipos de crimes e delitos, entre o quais o crime de utilização dos bens e recursos florestais reservados à Coroa e seus súditos. Se, por um lado, a lei monarca se tornou implacável com relação a este crime, por outro, os “fora-da-lei” passaram a criar estratégias, enquanto protestavam com suas caras pintadas de negro e estabeleciam lutas simbólicas junto à aristocracia monárquica¹.

Dois séculos e meio mais tarde, no Brasil, um pequeno grupo de moradores de Jacarepaguá, Rio de Janeiro, com origem ainda no período da escravidão, é ameaçado de ter suas casas destruídas, com base em uma lei de 1974, que criou o Parque Estadual da Pedra Branca-RJ.

A ironia, neste caso, é que, desde a criação do parque, até os dias atuais, não foram definidas alternativas de moradia para estas famílias, e essas, como sempre fizeram, continuam sua vida cotidiana, fortalecendo raízes na área, e, a despeito das proibições da administração do parque, construindo e reconstruindo moradias, buscando melhoria de infraestrutura, travando embates diários com os guardiões da lei ambiental².

O que tais histórias têm em comum? Além de se passarem em uma paisagem natural de floresta, falam de tensões e conflitos entre habitantes de áreas protegidas e autoridades competentes em sua gestão. Guardadas as devidas proporções, e os contextos históricos e culturais

¹ Ver Thompson (1987).

² Ver Soares (2004).

específicos, em ambos os casos, há um padrão de conflitos, um campo de forças, composto, de um lado, por um pólo forte da relação, o Estado (e a força da lei), e de outro, por grupos humanos que criam estratégias variadas, para a conquista de benefícios, enfrentando (seja de maneira explícita, seja de maneira mais dissimulada), as proibições e pressões impostas pelo pólo dominante da relação.

Sob este pano de fundo, o presente trabalho objetiva discutir alguns elementos da teoria social sobre o fenômeno do conflito. E, a partir destes, refletir sobre um tipo de conflito clássico, estabelecido entre as administrações das Unidades de Conservação (UCs)³ brasileiras, e os grupos humanos em sua região de inserção. Tais conflitos e suas nuances e sutilezas serão analisadas em um caso empírico, objeto de investigação acadêmica, na pesquisa intitulada “*Entre a Paz e a Corrente: os conflitos de moradores de uma área protegida*” (Soares, 2004). Este trabalho discutiu a relação entre uma comunidade⁴ de baixa renda que vive no interior do Parque Estadual da Pedra Branca (RJ) e a administração da área protegida que, por ser de proteção integral, não permite a presença humana em seus limites.

O presente trabalho se divide em duas partes: a primeira discute e analisa algumas contribuições das ciências sociais na abordagem do conflito, sua natureza e problematização. O que se pretende não é um tratado panorâmico do que se produziu na teoria social sobre o tema, mas um revisitar de algumas obras⁵ relevantes sobre o tema. A segunda parte do trabalho se dirige às interpretações do conflito, no caso particular do Parque Estadual da Pedra Branca, como exercício e reflexão para a gestão de parques nacionais.

³ A lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), define como Unidade de Conservação: o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

⁴ O termo “comunidade” é utilizado pelos próprios moradores ao se designarem como um grupo social. No âmbito desta pesquisa não será discutido o conceito. Utiliza-se apenas como contribuição a definição de Elias & Scotson (2000, p. 165), para os quais, comunidade “refere-se a uma rede de relações entre pessoas que se organizam como uma unidade residencial. São organizações de criadores de lares, são unidades residenciais como os bairros urbanos, os vilarejos, as aldeias, os conjuntos habitacionais ou os grupos de barracas de acampamentos”.

⁵ Boa parte da inspiração para o referencial teórico vem das leituras realizadas no curso de Antropologia do Conflito proferido pela Professora Neide Esterici, no Programa de Pós-graduação em Antropologia e Sociologia da UFRJ.

Os conflitos na teoria social

A natureza sociológica dos conflitos

Os conflitos são interações constitutivas da vida cotidiana e da história humana. Guerras, revoluções, luta de classes, brigas conjugais, brigas entre vizinhos; os conflitos são de origens e tipologias variadas.

Assim, o conflito é um elemento encontrado em praticamente todas as relações humanas. O mundo que transcende os conflitos da ilha de Utopia de Thomas Morus, ou aquele representado nas fábulas e histórias infantis, com o célebre final “*e viveram felizes para sempre*”, ilustram a idéia da superação definitiva das graves querelas que afligem os humanos, e dizem muito mais do modo como se desejaria que o mundo fosse representado e, muito menos, de como a vida realmente é.

Os conflitos são tema central da vida em sociedade. A começar pela unidade elementar da vida social - o indivíduo-, elemento irreduzível e indivisível, o átomo da sociedade. O indivíduo é, em si mesmo, um ser cindido, que vivencia conflitos os mais variados entre:

- Diversas alternativas de ação⁶;
- Personas diversas e identidades contraditórias⁷;
- E ainda, segundo as teorias Freudianas, entre o consciente e as determinações inscritas no inconsciente, bem como, entre o *Id* instintivo e o *super-ego*, resultado e moldado pelas pressões sociais.

Para além dos conflitos internos dos indivíduos, ocorrem os conflitos interindividuais e intergrupais, e estes constituem objeto da sociologia. Segundo Simmel (1983), um dos primeiros sociólogos a abordar o tema dos conflitos, a vida em sociedade seria impossível sem conflitos. Diz o autor que, mesmo onde as relações humanas são mais superficiais e externas, como no cotidiano da vida urbana, a função de constituir tais relações só pode ser satisfeita pelo conflito latente (aversão, sentimentos de mútua estranheza e repulsão), que num contato mais íntimo, poder-

⁶ Como argumenta Elster (1994) e outros defensores da teoria dos jogos.

⁷ Ver Hall(2001).

se-ia transformar imediatamente em ódio e lutas reais. Dessa forma, toda a organização da interação urbana se baseia numa hierarquia extremamente complexa de simpatias, aversões e indiferenças. Sendo que nesse quadro complexo, a esfera da indiferença é, de todas, a mais limitada. Isso porque a atividade psicológica, tendencialmente, responde com um determinado sentimento a quase todas as impressões que vêm de outra pessoa. A natureza fugidia, subconsciente e mutável deste sentimento apenas aparenta reduzi-lo à indiferença.

“A antipatia é a fase preliminar do antagonismo concreto que engendra as distâncias e aversões, sem a qual, não poderíamos, em absoluto, realizar a vida urbana. A extensão e a combinação da antipatia, o ritmo de sua aparição e desaparecimento, as formas pelas quais é satisfeita, tudo isso, a par de elementos mais literalmente unificadores, produzem a forma de vida metropolitana em sua totalidade insolúvel; e aquilo que a primeira vista parece desassociação, é na verdade uma de suas formas elementares de socialização”. (Simmel, 1983, p.128)

A mesma ubiqüidade dos conflitos, e dos sentimentos de antipatia ou simpatia, é enfatizada por Perls (1977), psicólogo, idealizador da abordagem gestáltica, ao categorizar o que chama de fronteira do ego⁸. Nesta fronteira reina geralmente coesão, amor, cooperação; fora, há suspeita, estranheza, não-familiaridade. É o que também afirma Ortega e Gasset (1973) ao dizerem que, o “Outro”, o “homem desconhecido” sempre obriga, quando se aproxima, a imaginar o pior, a antecipar a sua possível reação hostil e feroz. Em suma, onde quer que exista uma questão de fronteiras, pode-se dizer que há um conflito em latência.

Para Simmel, dada a onipresença dos conflitos, eles devem ser considerados uma forma de interação social, cuja natureza não pode ser entendida como essencialmente patológica. Para o autor, a sociedade é constituída por uma multiplicidade de interações, num incessante *continuum* de aproximação e de separação, de consenso e de conflito, de

⁸ Fronteira que não é simplesmente de caráter físico, limitada ao indivíduo, mas chega a alcançar a família, os amigos, o clube, e a todo “outro” com que o indivíduo se identifique ou se aproxime. Ver Perls (1977).

permanente vir-a-ser. Esse processo constitui a sociedade, através de múltiplas interações de uns com os outros, contra os outros e pelos outros. Processo esse, que Simmel denomina de socialificação, denotando o seu dinamismo, sempre *in fieri*. Esse processo básico é constituído pelos impulsos dos indivíduos, ou por outros motivos, interesses e objetivos; bem como pelas formas que essas motivações assumem⁹.

É possível se falar de um consenso na teoria social, no qual os conflitos são elementos constitutivos das relações sociais. Todavia, se a regularidade dos conflitos é afirmada pela sociologia e ratificada pela vida empírica e pelo senso comum, não há, de forma alguma, consenso quanto às funções, causas e efeitos dos conflitos para os indivíduos e para o todo social.

A respeito das funções, causas e efeitos dos conflitos nas estruturas sociais, a sociologia se divide, segundo Coser (1996), grosso modo, em dois campos: o dos que afirmam que os conflitos deveriam ser encarados como fenômenos patológicos, como sintomas de doença no corpo social; e o daqueles que defendem a idéia de que os conflitos são formas de interação social, que podem contribuir para a manutenção, o desenvolvimento, a mudança e a estabilidade geral de entidades sociais.

Os conflitos e a função de coesão social

De um modo geral, os conflitos têm sido considerados perigosos, corrosivos e, potencialmente destruidores da ordem social. As grandes guerras, os massacres, a violência urbana, registrados na história e, diariamente nos jornais, têm produzido impactos significativos para a sociedade. Em consequência, o principal esforço dos pensadores sociais vêm se dirigindo para a procura de ordem, paz, harmonia e equilíbrio, ou seja, para a ausência do “problemático” conflito.

Entretanto, alguns autores defendem a idéia de que o conflito pode desempenhar um papel construtivo nas relações sociais. Segundo Hirschman (1996), uma das primeiras contribuições, nesse sentido, provém de Heráclito em “*A guerra é o pai de tudo*”, e de Maquiavel,

⁹ Simmel, contemporâneo do sociólogo WEBER, trabalha com pressupostos similares aos do individualismo metodológico, defendendo que as relações e as instituições sociais só podem ser compreendidas através da análise das ações e interações individuais.

em seu capítulo dos Discursos intitulado: “*Como a desunião entre a plebe tornou a República [Romana] livre e poderosa*”. Mas, durante o século XX, o mais antigo e o mais famoso dentre os pensadores a abordar o tema do conflito foi Georg Simmel, cuja obra **Soziologie**, publicada em 1918, contém um longo capítulo sobre o tema.

Para Simmel, o conflito é uma forma de sociação, apesar de suas causas provirem de fatores de dissociação, como ódio, inveja, necessidade e desejo. Isto porque, no limite, o conflito é uma forma de obtenção de algum tipo de unidade, diante de dualismos divergentes. É o próprio conflito que resolveria, assim, as tensões entre contrastes.

A natureza do conflito, segundo o autor, é marcada pela síntese de elementos que trabalham juntos, tanto um contra o outro, quanto um para o outro. Neste sentido, o conflito contém uma base positiva, que pode ser vista claramente quando se comparam as formas de relação humana antitética e convergente, com a mera indiferença entre dois ou mais indivíduos ou grupos. Todavia, seus aspectos positivos e negativos estão integrados, não podendo ser separados, empiricamente.

Simmel (1983), ao comparar a natureza do conflito com a simples indiferença, mostra que a manifestação conflituosa traz em si uma positividade, porque ela reflete uma relação dialógica potencial. Isto é, o conflito precede a negociação. O autor mostra que sociedades definidas, verdadeiras, não resultam apenas das forças sociais positivas e harmônicas. Para ele, a sociedade e qualquer forma de sociação é o resultado de ambas as categorias de interação, que se manifestam como inteiramente positivas.

Simmel afirma que, tanto as relações sociais que constituem uma unidade, quanto as que a contrariam, são encontradas em todas as situações historicamente reais. Para ele, a contradição e o conflito não só precedem a unidade, como operam também, em cada momento de sua existência. Nesse sentido, Coser (1996, p.122) afirma que, toda análise social precisa estar atenta às forças divergentes, quando em situações de equilíbrio, bem como às forças convergentes, quando em situações de conflito. Segundo Coser (*op. cit.*), portanto:

“... sempre que um analista social depara com o que parece ser um equilíbrio temporário, deveria prestar atenção às forças conflitantes que levaram ao seu estabelecimento, antes de qualquer coisa. E, inversamente, o analista deveria ser sensível à probabilidade de que

onde existe conflito e divisão haverá também forças pressionando para o estabelecimento de novos tipos de equilíbrio.” (Coser, 1996)

Assim, a “unidade”, ou a relação de equilíbrio, não prescinde da existência de conflitos e contradições durante a relação social. Muito pelo contrário, os conflitos, nessa interpretação, tem a função de promover a própria integração e a coesão social.

Para Simmel, tanto o conflito externo, de um grupo contra outro, quanto os conflitos internos ao próprio grupo, tendem a produzir coesão social. No primeiro caso, o fenômeno é mais facilmente observável: em momentos de paz com o ambiente externo, não há porquê um grupo concentrar esforços para ganhar uma batalha que não existe, dando oportunidades para que seus conflitos internos apareçam com regularidade. Todavia, quando os indivíduos ou os grupos, se deparam com um adversário comum, a tendência é uma concentração de forças, que antes estavam dispersas e até contraditórias, produzindo a integração do grupo.

O segundo caso já é menos evidente em sua dinâmica, e requer uma reflexão mais profunda. Segundo Simmel, todo agrupamento social é caracterizado por forças convergentes e divergentes e, para que se consolide a unidade, essas forças precisam estar inseparavelmente entrelaçadas. Assim, é exatamente quando as forças divergentes se manifestam de maneira evidente que o conflito surge para resolver as tensões em contraste. É no próprio administrar dos conflitos, em uma tendência social ao equilíbrio, que os seres humanos se integram, fazem leis, ponderam, negociam. Dessa forma, os próprios conflitos sociais produzem os valiosos laços que consolidam as sociedades, sobretudo no caso das sociedades democráticas modernas, e lhes conferem a força e a coesão de que precisam para se manter. A integração da sociedade moderna ocorre como resultado da experiência dos cidadãos no vivenciar e, de alguma maneira, administrar ou tratar cuidadosamente de uma variedade de conflitos¹⁰.

¹⁰ A função positiva e integradora do conflito também teve suas versões na antropologia, com os precursores da chamada antropologia política. Gluckman (1956), por exemplo, ao analisar as relações sociais na África do Sul dos anos 30 mostrou que os conflitos latentes, as tensões internas, bem como os conflitos explícitos entre os Zulu os mantinham dentro de uma ordem social estabelecida, produzindo coesão social. Para Gluckman, entretanto, o equilíbrio não é nem estático nem estável, mas desenvolve-se a partir de um processo dialético no qual os conflitos dentro de uma rede de relações eram absorvidos e integrados dentro de outra rede de relações. Dessa forma os laços de lealdade cruzados tendiam a unir a sociedade mais ampla dentro de um sistema de discórdia entre grupos locais.

Os tipos de conflitos

Se, por um lado, os conflitos, (e o conseqüente esforço para a unidade que promovem), podem levar a um processo de maior integração dos grupos humanos, por outro, deixam marcas profundas, separação, não entendimento, destruição e desarmonia. Assim, além de produzir “cimento social”, o conflito funciona também como um solvente que dissolve laços sociais ou como uma dinamite que os faz explodir.

Tal como afirma Hirschman (1996), não existe absolutamente uma proporcionalidade providencial entre os perigos gerados pelo conflito e as chances de superá-los. Portanto, não há alternativa a uma avaliação independente desses perigos e chances. Ao tomar isso como certo, a análise social emerge, respeitando as especificidades de cada caso, sem deixar de perceber, entretanto, padrões de desenvolvimento dos conflitos e das transformações dos grupos envolvidos, padrões esses tão enunciados na literatura sobre o tema.

Assim, Hirschman (*op.cit.*), ao analisar os conflitos típicos das sociedades de mercado pluralistas, destaca dois tipos puros, ideais, de conflito, cujas conseqüências são completamente diferentes, para um e para outro: os conflitos do tipo “mais-ou-menos” e, os do tipo “ou-ou”.

Os conflitos do tipo “mais-ou-menos”, típicos das sociedades de mercado, dizem respeito à distribuição do produto social entre diferentes classes, setores ou regiões. Embora variados em sua expressão, tendem a ser divisíveis; são intrinsecamente mais fáceis de serem equacionados, do que os da variedade “ou-ou”, em que apenas uma das partes sai vencedora.

No caso dos conflitos do tipo “mais-ou-menos”, mesmo quando as partes se encontram, de início, muito distantes, elas podem, em teoria, fazer concessões, chegar a um acordo, embora esses tipos de soluções conciliatórias sejam, muitas vezes, menos viáveis quando os setores componentes de uma sociedade que entram em conflito são divididos por questões de religião, língua, raça ou gênero. É justamente nas sociedades fragmentadas por facções rivais étnicas, lingüísticas ou religiosas que os conflitos do tipo “ou-ou” são mais abundantes.

Campo de forças

A classificação discutida Hirschman (1996) oferece, para além de sua simplicidade aparente, elementos interessantes para se pensar os conflitos sociais mais comuns. Por exemplo, os conflitos existentes nas relações de produção, a clássica luta de classes, (que para a tradição marxista levaria, dada a contradição imanente, à superação dos conflitos e, portanto, da subordinação do proletariado à classe burguesa) parecem muito mais próximos do tipo “mais-ou-menos” do que do tipo indivisível “ou-ou”. Apesar de o marxismo apresentar a luta de classes como o principal, supremo e mais irreconciliável tipo de conflito da sociedade moderna, ele parece ser, na verdade, aquele que mais rápido se presta às artes da conciliação. É o que ilustra Thompson (1998) acerca das negociações realizadas entre a elite e a classe operária que se formou na Inglaterra no século XVIII.

Ao se mencionar luta de classes, burguesia e proletariado, automaticamente a reflexão se dirige ao campo da autoridade e subordinação. Isto é, em uma relação social é muito comum que os papéis estejam investidos de capitais distintos, em qualidade e quantidade. Os grupos se diferenciam pelo poder que possuem. Dahrendorf (1992) afirma que a diferenciação dos grupos envolvidos em conflitos segue a linha da diferenciação dos papéis que são relevantes, do ponto de vista do exercício da autoridade.

Por isso, a primeira tarefa na análise dos conflitos é, assim, a individualização dos papéis diversamente investidos de autoridade. No caso da luta de classes, um dos pólos é desprovido de propriedades o que o coloca num lugar de subordinação. Entretanto, essa subordinação nunca é total e, o grupo subordinado não é passivo na determinação da relação. Thompson (1998) ilustra as disputas envolvendo costumes, salários e condições de trabalho na Inglaterra do século XVIII: a resistência dos mais fracos, da plebe, contra a oligarquia Inglesa, demonstra que a configuração da relação de subordinação é sempre negociada, testada em seus limites, concedendo espaço para que cada parte da relação conflituosa exerça pressão, estipule estratégias, de acordo com seus interesses. Thompson (1998) denomina esta relação de “campo de força societal”.

“Num certo sentido os governantes e a multidão precisavam um do outro, vigiavam-se mutuamente, representavam o teatro e o contrateatro um no auditório do outro, moderavam o comportamento político mútuo. É uma relação mais ativa e

reciproca do que a normalmente lembrada sob a fórmula “paternalismo e deferência”. (Thompson (1998, p.57)

Muitas outras nuances de conflito estão relacionadas com o padrão “mais-ou-menos”, descrito por Hirschman. A cultura e seus valores tem sido também objeto de negociação, com avanços, recuos mútuos, e novas sínteses, tal como mostrou Gluckman (1956), acerca das transformações culturais entre os grupos brancos e Zulus, durante a colonização britânica da África do Sul. Contemporaneamente, Hall (2001) aborda a questão do que chama “tradução cultural”: a situação dos imigrantes do terceiro mundo que conciliam tradições culturais, às vezes díspares, com as, de sua terra natal e as dos países ocidentais do “primeiro mundo” que os recebem.

As distinções entre os padrões “ou-ou” e “mais ou menos” de conflito servem, assim, para contribuir à compreensão de algumas possibilidades para a interpretação e o equacionamento de um conflito. Entretanto, vale ressaltar que, tais padrões, são “tipos-ideais”, e não correspondem exatamente aos termos da realidade. Na realidade, a distinção entre as duas tipologias nem sempre é bem definida, pois as questões não divisíveis, do tipo “ou-ou”, comumente possuem alguns componentes que são negociáveis. Ao contrário, conflitos que parecem ser do tipo quem ganha mais e quem ganha menos, com frequência apresentam um componente ou origem não divisível¹¹.

O campo simbólico

Outra questão imprescindível para se pensar o conflito, como matéria prima para a gestão de áreas protegidas, é entender que, a dimensão simbólica, é por excelência o campo de subjetividade onde ocorre parte significativa dos conflitos humanos. Isso se torna claro na contemporaneidade, nas disputas entre grupos sociais na arena midiática, que buscam elevar suas demandas particulares e transformá-las em problemas sociais, influenciando nas agendas públicas, através de discursos implícitos e explícitos, em textos e imagens veiculados sob o máscara da objetividade dos fatos, “apenas divulgados” pela mídia. É a conhecida luta pelo poder simbólico, descrita por Bourdieu (1989). Luta esta, pela imposição de uma visão de mundo particular. Luta pela visão e (di)visão

¹¹ Ver Hirschman (1996).

do mundo social segundo os parâmetros de determinados grupos sociais, tal como a luta dos ambientalistas em transformar a percepção social do tempo e do espaço, inspirando a criação de uma nova identidade, uma identidade biológica, ou o que Castells (1999) denomina de “verdejar do ser”. Ou ainda, o novo eixo, em torno do qual, antigos conflitos sociais são redesenhados, ambientalizando-se, segundo Leite Lopes (2004)¹².

É principalmente sob a dimensão simbólica que é exercida a dominação, que é tanto mais eficaz na medida do desconhecimento das condições e dos instrumentos do exercício da violência simbólica (Bourdieu, 1989). Todavia, o campo de forças societal vislumbrado por Thompson (1998) ratifica sua força explicativa, na medida em que, para os “fracos”, a luta no campo simbólico também se configura como uma arena possível, dadas as suas condições objetivas de ação, muitas vezes diminuídas, em virtude da dependência e subordinação ao pólo dominante¹³.

O conflito em foco: refletindo sobre o Parque Estadual da Pedra Branca – RJ

Com a preocupação de interpretar esse campo simbólico, durante os anos de 2003 e 2004, foi realizado um trabalho de pesquisa com o objetivo de analisar as percepções, ações e reações de um grupo humano que reside no interior do Parque Estadual da Pedra Branca (Soares, 2004) e este estudo inspirou a reflexão sobre o conflito, como uma questão central para a gestão de áreas protegidas, principalmente no momento em que um grande esforço está sendo desenvolvido pelo governo brasileiro para a implementação do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas (PNAP).

¹² É a este tipo de disputa que se refere Maggie (2001), nas peculiaridades de um microcosmos num terreiro de umbanda no Rio de Janeiro. O drama social descrito pela autora descreve a luta entre dois códigos distintos: o “código do santo” e o “código burocrático”, o primeiro representado na figura do pai-de-santo do terreiro e o segundo, na figura de seu presidente. Ambos lutando pela imposição da ordem no terreiro, pela capacidade de definição dos critérios e regras de distinção daquele universo social.

¹³ Neste sentido, Darnton (1988) descreve um bom exemplo em um grupo de trabalhadores, subordinado a péssimas condições de trabalho e menciona a reação e a violência simbólica em relação aos seus patrões. O grande massacre dos gatos descrito pelo autor nada mais é que uma resposta simbólica inequívoca, compreendida por todos (patrões e empregados) e que dada a sua invisibilidade material, impede a reação objetiva por parte do pólo dominante.

O Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB) é uma Unidade de Conservação de Proteção Integral do Estado do Rio de Janeiro. Foi criado através da Lei Estadual nº 2.377 de 28/06/1974, e é administrado pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF) que, por sua vez, é integrado à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio de Janeiro (SEMADS).

O PEPB localiza-se na parte setentrional, do Município do Rio de Janeiro, no maciço da Pedra Branca, acima da cota 100 m de altitude, entre as coordenadas 22° 53' e 23° latitude sul, 43° 23' e 43° 32' longitude oeste. Abriga o ponto culminante do município, o Pico da Pedra Branca, com 1024 m de altitude e, também, o ponto geodésico do Estado do Rio de Janeiro (Soares, 2004). O PEPB abrange cerca de 16% do território do município do Rio de Janeiro, o que lhe garante o título de maior unidade de conservação do município.

O PEPB está submetido a problemas comuns relacionados à implementação das Unidades de Conservação de Proteção Integral no país¹⁴, com a agravante de estar submetido a uma forte pressão urbana, em função de sua localização no município do Rio de Janeiro. Dentre esses problemas, merecem destaque: a inexistência de um Plano de Manejo, a falta de recursos e pessoal para a gestão, a questão fundiária não resolvida, as atividades agrícolas desenvolvidas em seu interior (a exemplo da banana), a ocupação ilegal etc. As pressões da população do entorno sobre os limites do Parque, contudo, representam o maior desafio enfrentado para a sua gestão, principalmente se for levada em consideração a localização¹⁵ do Parque em uma cidade como o Rio de Janeiro, com expressivo contingente populacional, bolsões de pobreza e demais problemas sociais decorrentes, como a falta de moradia o desemprego e a criminalidade.

O grupo de moradores estudado nesta pesquisa habita uma área no interior do Parque Estadual da Pedra Branca (PEPB), ao lado da entrada principal do parque, no bairro de Jacarepaguá, Rio de Janeiro. Constitui-se de 120 famílias, que vivem em uma comunidade reconhecida pelo

¹⁴ Conferir capítulo 3 de Soares (2004) acerca dos problemas mais comuns enfrentados pela gestão das UCs de Proteção Integral, tanto no Brasil, quanto na América do Sul.

¹⁵ Já foi mencionado no capítulo 3 que a área da Zona Oeste da Cidade do Rio de Janeiro, onde o PEPB se encontra, corresponde à área que mais cresce na cidade. Nela, o bairro de Jacarepaguá, onde se encontra a Comunidade Monte da Paz, possui a maior taxa de favelização do município, segundo o Instituto Pereira Passos (IPP, 2003).

nome de “Monte da Paz”. Esses residentes locais, por sua vez, freqüentemente denominam o parque e a sua administração com o termo “a Corrente”. Isto porque, até meados da década de 90, o Parque Estadual da Pedra Branca não possuía sede administrativa. No lugar do atual pórtico havia apenas uma grande corrente, que demarcava a entrada principal do parque e estabelecia o limite simbólico de área protegida.

A escolha desse grupo foi determinada pelo fato de o mesmo estar geograficamente localizado no interior do parque, ao lado de sua entrada principal, bem como de sua sede administrativa, e, portanto vivenciar de forma mais intensa, os conflitos com a administração do parque. Além disso, a escolha da Comunidade Monte da Paz foi baseada em duas contradições percebidas na pesquisa de campo, e que transformaram a investigação num desafio complexo e interessante. A primeira contradição é de certa maneira característica de todas as questões referentes à relação entre a administração de áreas protegidas (especialmente parques) e populações humanas que habitam o seu interior, uma contradição jurídica. Os indivíduos, em questão, vivem numa área pública gerida pelo Estado, sendo que em seu interior não é permitido o estabelecimento de moradias, ou a ocupação privada do solo. Essa situação é agravada pelo fato de esses grupos não terem, em geral, documentação legal que comprove suas propriedades¹⁶. Há, além disso, indefinições e lacunas no processo de gestão, uma vez que o parque ainda não tem Plano de Manejo (apesar de existir há mais de 30 anos), e nem a situação fundiária devidamente regularizada. Da mesma maneira, o conselho do parque foi recentemente instalados, mas não está ainda operacional. Esta contradição jurídica traz conseqüências sobre a vida dessas populações, em seu cotidiano, e nos significados que constroem sobre o Parque e sua Administração. Suas ações e discursos (conforme será visto adiante) procuram, a partir da percepção dessa contradição, legitimar, por vias alternativas, a ocupação do solo.

Esses habitantes locais vivem uma segunda contradição, uma vez que, apesar de viverem um padrão contraditório relativamente comum às UCs brasileiras, não há, para eles, habitantes de um parque em área urbana, a mesma percepção sensível para a gestão de que se beneficiam etnias indígenas, populações caiçaras, ou ribeirinhas. Não existem, para

¹⁶ Em geral, mas não necessariamente. No caso da Comunidade Monte da Paz, poucos indivíduos têm documentação que ateste a posse das terras.

este tipo de comunidade (de baixa renda, urbana), porta-vozes¹⁷ de grande alcance e impacto, como ocorre para as chamadas culturas “tradicionais”, quando se trata dos conflitos decorrentes da existência de UCs de Proteção Integral. Assim, esses grupos são “vulneráveis” e pouco considerados em políticas de proteção da natureza.

A abordagem metodológica e questões centrais

A metodologia utilizada nesta pesquisa envolveu um esforço etnográfico, associado à observação participante durante, aproximadamente, seis meses. Dez entrevistas semi-estruturadas foram também realizadas com os sujeitos de pesquisa identificados como lideranças e/ou “porta-vozes” durante a fase de observação¹⁸.

Com aproximadamente 120 famílias, a comunidade Monte da Paz é composta pelos seguintes perfis:

- Descendentes de antigos guardas florestais do extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e atual IBAMA, bem como de funcionários da CEDAE;
- Famílias de pequenos agricultores, cujos descendentes já ocupavam a região há pelo menos um século;
- Moradores fixados na área após a criação do Parque, em 1974. Predominantemente de baixa renda, a Comunidade Monte da Paz é formada por trabalhadores da construção civil, rodoviários, pequenos agricultores, empregadas domésticas, donas de casa, desempregados e etc.

¹⁷ Sobre a importância dos porta-vozes na definição do que é o meio ambiente, do que é ou não é possível de se realizar na natureza etc. Ver Latour; Schwartz & Chavolin (1998).

¹⁸ Sendo o objetivo da pesquisa analisar os conflitos e seus significados na interpretação da Comunidade, fez-se necessário uma seleção de entrevistados que representassem a Comunidade em sua abrangência. Isso implicava abordar a pequena Monte da Paz em sua diversidade. Para abranger o conjunto das experiências e expressões da Comunidade, como um todo, era necessário abranger na seleção dos entrevistados algumas diferenciações internas da Comunidade, que representassem distintos atributos na relação estabelecida com o Parque. Essas diferenciações internas foram identificadas sobretudo no decorrer da observação participante, que se mostrou indispensável para o reconhecimento de três “sub-conjuntos” de moradores. Ver Soares (2004).

A distinção destes grupos internos à comunidade contribuiu para a interpretação da forma pela qual se expressavam os conflitos, bem como para a tipologia diferenciada de relacionamento de cada grupo com a administração do parque. Dessa forma, o termo “comunidade” (utilizado pelos próprios indivíduos ao se autocaracterizarem), parece dar um sentido de unidade ao grupo (cultural e espacial), mas não evidencia as divergências e diferenças comportamentais no seio do grupo. Tal como lembra Simmel (*op.cit.*), num agrupamento social existem forças de destruição (forças perturbadoras, externas ou internas) e forças de conservação (que mantêm unidos esses elementos e produzem coesão).

Assim, a pesquisa procurou compreender, por meio da leitura e interpretação de documentos, dos registros históricos e das próprias entrevistas (e observação participante), o momento da origem das tensões e conflitos entre a comunidade Monte da Paz e a administração do parque. Nesse sentido, Elias & Scotson (2000)¹⁹ enfatizaram a importância do resgate histórico na pesquisa etnográfica, lembrando que esse resgate é indispensável para se compreender o padrão estável adquirido no presente do universo pesquisado.

Considerações sobre o conflito no Parque Estadual da Pedra Branca

Apesar de o Parque Estadual da Pedra Branca existir no papel desde 1974, as primeiras ameaças da administração do parque à permanência da comunidade Monte da Paz na área se configuram no início da década de 90. Esta situação parece resultar da proximidade física da administração do parque (e seus guardas florestais), que, nos anos 90, foi instalada junto a sua entrada, contígua à comunidade.

¹⁹ O autor trata da relação entre dois grupos de moradores em uma cidade operária inglesa. Segundo ele um dos grupos era mais coeso e reivindicava para seus membros um status superior em relação aos membros do outro grupo. Esse fenômeno era responsável pelo que o autor chamou de uma relação estabelecidos-outsiders, que só foi possível de ser reconhecida e analisada a partir do resgate histórico da chegada de um dos grupos na cidade. Ver Elias & Scotson (2000).

Em virtude desta proximidade, a fiscalização passou a ser intensa sobre a comunidade, e os conflitos se tornaram expressamente manifestos²⁰. Segundo a avaliação dos moradores, as regras impostas são “cegas” e “insensíveis”, havendo pouca ou quase nenhuma negociação de interesses.

Uma importante questão relativa à Administração do parque, identificada no discurso dos habitantes locais, parece ser a sua inconstância, em termos de grau e estilo de trabalho, proveniente das trocas freqüentes de administradores. Cada gestão tende a estabelecer uma forma distinta de relação com a Comunidade, o que, muitas vezes, leva à quebra de acordos de convivência, promovidos entre os moradores e a gestão anterior. Esse quadro é ainda agravado pelo fato de o Parque não possuir Plano de Manejo, instrumento legal que formalizaria as regras e o planejamento para a área. Na perspectiva dos moradores, este contexto de instabilidade torna a relação com a Administração do Parque ainda mais imprevisível, o que aumenta a sensação de insegurança, já que não se conhece quem será o próximo administrador, e que grau de poder, e vontade política para a negociação, ele representará. Este ponto tende a ilustrar o que Simmel afirma acerca da importância que o grau de concentração e organização do “inimigo” pode representar para o outro ator no conflito. O estado de concentração de cada parte envolvida em um conflito pode ser (e, em geral, é) positiva, para ambas as partes. Lutar, de forma concentrada, com um oponente concentrado é garantir ações decisivas que fixem, de forma mais reconhecível, a relação mútua entre as forças. Esse mecanismo pôde ser também observado na criação da Associação de Moradores, promovida e estimulada por administradores do próprio Parque. Ou seja, para a Administração parecia mais eficaz o relacionamento com um interlocutor organizado e legítimo (a Associação de Moradores), do que a tensão e a relação com centenas de interlocutores atomizados.

A sensação de insegurança, quanto à permanência de suas ocupações e a possibilidade de retirada compulsória do local, foram sempre expressamente manifestadas pelo grupo estudado e essa possibilidade foi, algumas vezes, mencionada verbalmente pelos administradores do Parque. Desde então, esta possibilidade foi

²⁰ A preocupação atual da administração do Parque, traduzida nas ações de fiscalização (bem como, demonstrada em comunicações diretas dos representantes da Associação de Moradores), é relacionada principalmente à tendência ao crescimento populacional da Comunidade, o que levaria à ocupação de mais áreas pertencentes ao Parque, e prejudicaria os remanescentes de floresta ainda preservados.

reproduzida e difundida entre os habitantes locais, tornando-se uma “ameaça” presente. Se, por um lado, a ameaça serviu para que a Comunidade obedecesse (ou simulasse obedecer as regras da administração do Parque), por outro, esteve sempre associada com as constantes alterações no tipo de fiscalização. Essa situação produziu, como conseqüência, a busca por uma maior coesão interna, diante da possibilidade de possíveis “litígios”. O medo do poder do oponente contribuiu para produzir a coesão no grupo.

Aqui, parece evidente a transformação na estrutura interna de cada parte envolvida em um conflito, descrita por Simmel: a concentração de todos os elementos de cada parte para a ação comum num momento de conflito. Isto que dizer que, em momentos de paz, é natural que um grupo não concentre esforços para ganhar uma disputa, visto que não existe um objetivo comum que os concentre. No entanto, quando este grupo de indivíduos, atomizados, se depara com um adversário comum, a tendência é a concentração de forças que antes estavam dispersas. Nos conflitos clássicos entre populações locais e áreas protegidas, segundo Brito (2003), algumas dessas populações, em função da experiência vivida, passam a se organizar em associações, movimentos organizados etc., que, em última instância, buscam o reconhecimento de seus direitos e a defesa dos seus interesses. Assim, entre os elementos dessa coesão, o processo de fortalecimento interno aconteceu via consolidação da Associação de Moradores, enquanto instância legítima, destinada a negociar e debater interesses com a Administração do Parque.

Apesar de a Administração do Parque exercer um controle eficaz sobre a área, a Comunidade de Monte da Paz continuou buscando seus interesses relativos às melhorias das construções e dos espaços coletivos, por meio de estratégias geradas a partir das lacunas e limites da fiscalização, como o “construir escondido”. Do ponto de vista da Comunidade, a utilização dessas estratégias pareceu, segundo as oportunidades vislumbradas, ser o melhor meio de alcançar seus objetivos, visto que esta compreendeu que o conflito declarado, levado a outras instâncias e arenas formais, não seria interessante para a sua manutenção na área²¹.

²¹ Esta situação parece similar à dos proletários do século XVIII em relação à Gentry (grupo oligárquico inglês), descrita por Thompson (1998): um campo de forças, em que os subordinados testam os limites da subordinação, e dessa forma são, tal como os mais fortes, ativos na configuração da relação.

Geralmente, a justiça formal para a resolução de conflitos ambientais é interpretada pelas populações de baixa renda como não favorável aos seus interesses, por vários motivos: primeiro, porque no caso de Monte da Paz, segundo os relatos, poucos são aqueles que possuem algum documento que ateste a posse da terra, mesmo antes da criação do Parque; segundo, as populações de baixa renda não contam com recursos próprios para um possível enfrentamento na justiça; terceiro, lutar com o Estado não parece ser “boa estratégia”, pois a prática cultural local parece indicar que o mais vantajoso nesse campo de forças é encontrar um “padrinho político” (deputado, governador etc), como explicitado claramente por alguns habitantes locais na pesquisa.

Neste sentido, Fuks (2001) afirma que o “silêncio” dessas comunidades, em relação aos litígios judiciais, associa-se a fatores de diversas ordens, entre os quais, a falta de informação, a ausência de motivação cultural, assim como, a inadequação ou fragilidade dos recursos organizacionais e financeiros disponíveis. Os fracos da relação lutam com as armas disponíveis, mas nem por isso não conquistam vitórias.

No que tange à dimensão simbólica do conflito, a Comunidade pesquisada se muniu também de outras ferramentas, denominadas na pesquisa de “argumentos estratégicos”. Estes argumentos, quase sempre reproduzidos nas conversas informais e nas entrevistas, bem como nas poucas reuniões com a administração do parque, procuraram conferir legitimidade às ocupações da comunidade. Basicamente três fontes de argumentos foram utilizadas nesta luta simbólica. Em primeiro lugar, a re-atualização do histórico de ocupação da Comunidade, que seria muito anterior à criação do parque. Os habitantes locais afirmam assim sua origem histórica e a associam à época da escravidão e seus desdobramentos. Nesse embate simbólico, os moradores de Monte da Paz se utilizam, dos mais variados mecanismos de difusão, entre eles, matérias na mídia, denúncias a ONG's sócio-ambientalistas, e, mesmo, a utilização das pesquisas em curso para interlocução²². Em segundo lugar, os habitantes locais procuram demarcar e distinguir, o território da comunidade, da área do parque, já que este não possui marcos precisos de seus limites. Para isso, instalam faixas e cercas (que caracterizam os limites da comunidade) e constroem portões. Um terceiro embate

²² Este mecanismo ficou evidente durante o desenvolvimento da presente pesquisa.

simbólico baseia-se na denúncia da destruição da floresta pela própria administração do parque e por aqueles “autorizados”, pela gestão, para algum tipo de intervenção no local²³. Esse discurso também já foi absorvido pelos mais distintos meios de difusão e visibilidade da mídia, entretanto sem alcançar a eficácia objetivada na estratégia descrita.

Ironicamente, a despeito de todos os custos que a Comunidade de Monte da Paz identifica para a realização das melhorias de suas moradias e de seus espaços coletivos, a fiscalização do Parque Estadual da Pedra Branca é, em certo sentido, funcional para ela. Os moradores acreditam que a manutenção da qualidade ambiental do lugar, bem como da estrutura limitada e integrada de uma Comunidade como Monte da Paz, depende do controle exercido pela Administração do Parque. Este impede invasões e controla as ações individuais dos próprios moradores, evitando a possibilidade de uma “contrafinalidade”²⁴, nos termos de Elster (1994).

O registro sobre denúncias de moradores à Administração do Parque, em relação às práticas ilegais de vizinhos da própria comunidade, reforça esse sentido conferido ao Parque, enquanto poder externo, necessário e controlador das ações individuais²⁵. Mais uma vez, pode-se visualizar o amálgama de elementos positivos e negativos para ambas as partes do conflito, de que fala Simmel. A natureza do conflito, segundo o autor, é marcada pela síntese de elementos que atuam, conjuntamente, um contra o outro, e um para o outro, numa relação dinâmica de polaridade. Todavia, seus aspectos positivos e negativos, estão sempre integrados, não podendo ser separados, empiricamente. Os conflitos manifestam assim ambigüidades e convergências.

²³ Como a Rede Globo de Televisão, que freqüentemente realiza gravações no interior do PEPB.

²⁴ O termo é utilizado por Elster (1994) mas pertence a Jean-Paul Sartre e refere-se a conseqüências não-intencionais da ação individual quando tomada em conjunto, seria o contrário da “mão-invisível” de Adam Smith. A contrafinalidade pode ser exemplificada através da metáfora da erosão: quando fazendeiros de uma dada localidade tentam obter mais terras derrubando árvores, podem acabar perdendo terras porque o desmatamento em grande escala leva à erosão.

²⁵ Nesse sentido, é possível realizar uma comparação com aquilo que Marx (1985) diz acerca dos trabalhadores feudais, quando estes se tornaram “livres como os pássaros” para tornaram-se operários nas cidades. Ao mesmo tempo que se tornaram livres da autoridade do senhor feudal (liberdade negativa) e tornaram-se livres para vender sua força de trabalho (liberdade positiva) perderam a segurança e a garantia de sobrevivência conferidas pelo seu antigo senhor. É o mesmo que Thompson (1998) enfatiza ao lembrar que do paternalismo das oligarquias inglesas, a despeito da relação de subordinação, o proletariado procurava alcançar aquilo que lhe era proveitoso.

Concluindo o pensamento

O presente trabalho teve o objetivo de trazer à reflexão a temática do conflito como questão central na gestão de áreas protegidas. Com o Estudo de Caso, relativo ao Parque Estadual da Pedra Branca, algumas das dimensões possíveis de um conflito no interior de uma área protegida de proteção integral puderam ser interpretadas. Tal como explica Bourdieu (1989, p. 32-33), acerca da utilização do estudo de caso, em ciências sociais:

“É ele [o raciocínio analógico] que permite mergulharmos completamente na particularidade do caso estudado sem que nela nos afogemos, como faz a idiografia empirista, e realizarmos a intenção de generalização, que é a própria ciência, não pela aplicação de grandes construções formais e vazias, mas por essa maneira particular de pensar o caso particular que consiste em pensá-lo verdadeiramente como tal. Este modo de pensamento realiza-se de maneira perfeitamente lógica pelo recurso ao método comparativo, que permite pensar relacionalmente um caso particular constituído em caso particular do possível”.

No entanto, este é o resultado de uma abordagem inicial que merece aprofundamento e novos estudos de caso. Foram discutidas algumas faces de um conflito do tipo “mais ou menos”, conforme descrito por Hirschman. O comportamento humano, nessas condições de conflito, parece extremamente diversificado e complexo para ser enquadrado em quaisquer dogmatismos, na análise dos conflitos sociais. Por outro lado, a percepção de reações, interesses e mecanismos comuns nos grupos sociais é o que torna a análise antropológica e sociológica possíveis. Autores mais teóricos e abrangentes, como Simmel (1983), e Bourdieu (1989), ao lado daqueles que analisam situações específicas de conflito como Thompson (1987 e 1998), Darnton (1988), e Gluckman (1956) ajudam a interpretar certos mecanismos possíveis e prováveis nos conflitos sociais. Estes, entretanto, dependem, ainda assim, de um exame cuidadoso das variáveis intervenientes em cada caso. Tal como finaliza Hirschman (1996, p. 277):

“Essas idéias destinam-se apenas a ser uma primeira aproximação da ‘realidade’, não devendo ser consideradas definitivas, nem explicações únicas, tampouco paradigmas. Afinal, deveríamos aprender alguma coisa com o triste destino da tentativa anterior de discriminar entre conflitos construtivos e destrutivos, aquela fundamentada na distinção entre contradições antagônicas e não-antagônicas [dos analistas marxistas da URSS]! Tais conflitos só podem ser adequadamente mapeados à medida que os vivenciarmos”.

Com esta abordagem, o presente trabalho buscou desmistificar o tema do conflito, para que o mesmo possa ser incorporado na discussão de políticas públicas de proteção da natureza, e em pesquisas acadêmicas com este enfoque.

Referências Bibliográficas.

BOURDIEU, P. 2004. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil.

BOURDIEU, P. 1989. **A Sociedade: Entrevistas do ‘Le Monde’**. São Paulo: Ed. Ática.

BRITO, M.C.W. 2003. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Anna blumme - Fapesp.

CASTELLS, M. 1999. O “verdejar” do ser: o movimento ambientalista. In: **O poder da identidade** (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v.2). São Paulo: Ed. Paz e Terra.

COSER, L. A. 1996. Conflito (verbetes). In: **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

DAHRENDORF, R. 1992. **O conflito social moderno: Um ensaio sobre a política da liberdade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

DARNTON, R. 1988. **O grande massacre do gatos e outros episódios da história cultural francesa**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Graal.

DOUROJEANNI, M. J. 2000. Conflictos socio-ambientales en Unidades de Conservación de América Latina. In: **Anais do II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Mato Grosso do Sul.

ELIAS, N.; SCOTSON, J.L. 2000. **Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

ELSTER, J. 1994. **Peças e engrenagens das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

FUKS, M. 2001. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.

GLUCKMAN, M. 1956. **Custom and Conflict in Africa**. New York: Barnes & Noble Inc.

HALL, S. 2001. **A identidade cultural na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DP&A.

HIRSCHMAN, A. 1996. **Auto-subversão**. São Paulo: Cia. das Letras.

HOBBSBAWN, E. 1995. **Era do Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras.

LATOUR, B.; SCHWARTZ, C.; CHARVOLIN, F. 1998. Crise dos meios ambientes: desafios às ciências humanas. In: Araújo, H.R. (org.)- **Tecnociência e Cultura: ensaios sobre o tempo presente**. São Paulo: Estação Liberdade.

LEITE LOPES, José Sérgio. (org.) **A ambientalização dos conflitos sociais**. Rio de Janeiro: Relume- Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/ UFRJ, 2004.

MAGGIE, Y. 2001. **Guerra de Orixá – Um estudo de ritual e conflito**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar.

MARX, K. A. 1985. Assim chamada acumulação primitiva. In: **O Capital** (Vol 1, Livro Primeiro, Tomo 2). São Paulo: Nova Cultural.

MOORE Jr. B. 1987. **Injustiça – As bases sociais da obediência e da revolta**. São Paulo: Ed. Brasiliense.

MORUS, T. 2004. **A Utopia**. Coleção Mestres Pensadores. São Paulo: Ed. Escala.

ORTEGA Y GASSET, J. 1973. **O homem e a gente**. Rio de Janeiro: Ed. Livro Ibero-americano.

PERLS, F. 1977. **Gestalt-terapia explicada**. São Paulo: Ed. Summus.

SCOTT, J. 1985. **Weapons of the weak - everyday forms of peasant resistance**. EUA, Yale University Press.

SIMMEL, G. 1983. **Sociologia**. São Paulo: Ática. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

SOARES, D.G. 2004. **Entre a Paz e a Corrente: os conflitos dos moradores de uma área protegida**, Dissertação de Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Programa de Estudos Interdisciplinares de Comunidades e Ecologia Social-EICOS-UFRJ.

THOMPSON, E.P. 1987. **Senhores e caçadores: a origem da lei negra**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

THOMPSON, E. P. 1998. **Costumes em Comum. Estudos sobre a cultura popular tradicional**. São Paulo: Cia das Letras.

Áreas Protegidas e “Inclusão Social”: Problematização do Paradigma Analítico-Linear e Seu Separatismo na Gestão Ambiental.

Carlos Frederico B. Loureiro¹

Marcus Azaziel²

Introdução

Entre gestores de diversas instituições, tanto no Estado quanto na sociedade civil, geralmente se separa a natureza, como totalidade, da sociedade, e esta se reduz a um ou outro de seus aspectos (sobretudo o econômico, no capitalismo). Epistemologicamente, esta questão se relaciona com um paradigma científico analítico-linear (MORIN, 2005 e AZAZIEL, 2004) e, na prática, no que é de interesse à “questão ambiental”, o que resulta numa gestão autoritária e não-integrada dos recursos renováveis.

Apesar dos discursos subjetivizantes, filosoficamente idealistas e relativistas, que momentaneamente predominam em cursos de graduação e em programas de pós-graduação em ciências sociais, as sociedades humanas vivenciam relações sociais efetivas. Assumir tal pressuposto exige que se entenda as situações concretas, a historicidade dos acontecimentos e dos atos, as relações que configuram a sociedade, em determinado momento, e formam as pessoas, para que se possa qualificar o debate sobre a gestão democrática e integrada de áreas protegidas.

Concretamente, a sociedade atual está estruturada na economia de tempo para acumulação monetária, na divisão do trabalho cidade-campo, nas quais ocorre a expropriação de trabalhadores camponeses e proletários assalariados e não-assalariados (MARX, 2004). Ou seja, no capitalismo se separa os trabalhadores de seus meios de trabalho (exclusão da propriedade) e este é um condicionante mundial, pois o capitalismo é “globalizado”.

¹ Professor do Programa de Pós Graduação em Educação - PPGE/UFRJ e professor do Programa de Comunidades e Ecologia Social - EICOS/UFRJ. Consultor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - Ibase. floureiro@openlink.com.br

² Consultor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - Ibase. marcusazaziel@hotmail.com

Nesta situação, qualquer recurso deve ou pode ser utilizado com tais finalidades, em detrimento de outras (FOSTER, 2005). Atua-se, portanto, com uma lógica privatizante na apropriação dos recursos naturais (nos quais estão incluídos os sociais) em prejuízo do bem público (QUINTAS e GUALDA, 1995).

A devastação natural ocasionada pelo metabolismo social do capital (expansionista e destrutivo) levou a uma situação iminente de esgotamento da base vital (MÉSZÁROS, 2004, 2002) e, em decorrência, a uma preocupação em se preservar algumas áreas do planeta, vistas por certos grupos sociais, como de relevante interesse para o equilíbrio ecossistêmico e para a garantia da biodiversidade.

Neste contexto:

“...fatores como os graves conflitos fundiários, a inadequada noção de fiscalização; o corporativismo dos administradores; a expansão urbana; as políticas de favorecimento dos grupos que dominam e ocupam os governos; a profunda crise econômica; e a dívida externa de muitos países subdesenvolvidos estão na base do que se define como ‘crise de conservação’.” (DIEGUES, apud OLIVEIRA, 2003, pág. 49).

Os problemas mencionados se intensificam e se ampliam desde meados do século XX, com as inovações tecnológicas da terceira revolução industrial, que aumentam como nunca a produtividade do trabalho para o capital. Todavia, tais questões estão, em grande medida, organizadas “mentalmente” sob premissas dualistas e reducionistas que, em última instância, podem gerar atividades recicladoras que minimizam alguns impactos e problemas locais decorrentes das formas de produção, uso e apropriação, mas que não transformam as relações constitutivas do capitalismo e nem superam os processos destrutivos globais. Tal lógica pode ser denominada de analítico-linear. Linear porque não-cíclica, não-recorrente, e analítica, porque separatista, decompositora e somente integradora, a *posteriori* (AZAZIEL, 2004).

Conforme aqui criticado, a sociedade é pensada como estando “fora” da natureza, num dualismo e em oposição ou, no máximo, pode haver interação, tal como no hibridismo inicial de LATOUR (1994). Logo, a

prática de gestão de projetos de modo não-integrado tem esta implicação. Tal paradigma é aplicado amplamente, intencional ou inadvertidamente, dentro ou fora do Estado, para finalidades lucrativas ou não.

Assim, o pressuposto analítico que fragmenta a realidade, dificulta a compreensão adequada da condição social, visto que, como espécie, o homem sempre será um ente biológico e, portanto natural, mas, ao mesmo tempo, “a condição biológica” não pode ser entendida senão como processo social, mutante historicamente (MARX & ENGELS, 2000). É portanto essencial a ênfase à afirmação que o principal pressuposto metodológico que orienta este trabalho é o de que a sociedade formada pela espécie humana constitui uma organização natural (MORIN, 2005 e AZAZIEL, 2004).

A lógica científica reducionista, na qual se visa superar o entendimento da natureza e do processo de gestão ambiental, não tem origem capitalista (DESCARTES, S/D), mas acabou por ser utilizada com tal finalidade (TAYLOR, 1990).

É importante ressaltar a relação dialética entre a formação do pensamento analítico-linear e o contexto histórico para que se evite uma simplificação comum, qual seja, reduzir a questão ao campo das idéias. Além disso, tal simplificação, observada entre ambientalistas e gestores, leva a uma falsa conclusão: a de que basta superar tal modo de pensar para que a ciência cumpra inexoravelmente uma função favorável à sustentabilidade planetária, como se a realidade efetiva, (incluindo a prática dos agentes sociais), fosse gerar desdobramentos imediatos do processo mental, ignorando que a ciência é uma práxis de da espécie humana.

Segundo FOLADORI (2001), a consolidação do modo de produção capitalista, “casada” com o paradigma analítico-linear, gerou uma possibilidade, única na história, de determinados grupos sociais se apropriarem dos bens naturais segundo interesses classistas e mercantis, validados culturalmente.

Na maioria das vezes, no processo de gestão de áreas protegidas, o destaque é dirigido ao jurídico ou ao político, como se estes não fossem “fatores” que integram e se definem na unidade da diversidade social (MORIN, 1999). Isso não significa desconsiderar que, em função de exigências operacionais e institucionais, “recortes” para a atuação sejam necessários, até para o cumprimento de atribuições legais, no caso dos “órgãos” públicos.

O que se afirma é o princípio metodológico de se compreender que, a execução, evidentemente parcial, não pode perder de vista a totalidade social, na qual ocorre o movimento. Em síntese, evidencia-se a necessidade de se observar que o dualismo analítico-linear leva, na prática, à problemática da exclusão social, intra-espécie, com consequências inter-espécies.

É com base nessas reflexões iniciais que serão aprofundados alguns pressupostos de uma abordagem dialética para a gestão ambiental participativa, destacando-se que, tal formulação teórica, está vinculada à prática resultante de duas experiências junto a Parques Nacionais no Rio de Janeiro: Jurubatiba³ e Tijuca⁴.

Pressupostos para uma Gestão Ambiental Participativa e Integradora

O termo “socioambiental” foi criado para se tentar pensar a unidade entre o social e o natural. Contudo, para todos os que o adotam, por falta de uma expressão linguística mais precisa, é oportuno lembrar que tê-lo apenas por meio de um interacionismo, acarreta perda de unidade dialética, posto que normalmente o social é pensado, mesmo aí, como à parte do natural – o que se evidencia no uso recorrente de palavras “entre” ou “com”, a ligar os dois. A esta dicotomia, considerada a principal quando se reflete sobre o processo de gestão, existem outras, dentre as quais pode ser destacada a relação Estado-sociedade civil, na qual se entende governança com seus instrumentos e, não processos empresariais privados.

Apesar de governança se relacionar com governo e, assim, principalmente com Estado, existe a tentativa de se efetivar uma instância pública não-estatal, para um novo modo de governar. Isto se faz por meio de novas práticas democráticas, com as quais se tenta desprivatizar o Estado, ou seja, fazer com que este não esteja a serviço de uma classe, casta ou estamento dominantes. É aí que se situam os Conselhos de Políticas Públicas em suas várias modalidades, dentre as quais, uma das mais recentes se relaciona às Unidades de Conservação.

³ Projeto realizado em 2003, numa parceria entre Núcleo de Educação Ambiental do Ibama/RJ e Ibase.

⁴ Projeto iniciado em 2005 pelo Ibase, como uma linha de ação do projeto “Águas em Unidades de Conservação”, coordenado pelo Instituto Terrazul e pela Chefia do PNT.

Nos anos de 1980, diante da ação dos denominados movimentos sociais urbanos, e da atuação política organizada de certos setores profissionais corporativos, principalmente na saúde, na educação e na assistência social, avanços foram obtidos, no sentido da formação de espaços públicos de discussão. O resultado dessa movimentação política se deu com a promulgação da Constituição de 1988, que prevê em seu artigo 1 que *“Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição”* e abre para a possibilidade de criação de meios de participação popular (plebiscito, referendo, iniciativa popular de lei, audiências públicas, conselhos, comitês, fóruns, orçamento participativo, ouvidorias etc. – todos instrumentos de governança).

Em função do tipo de ação empreendida e de sua capacidade de organização e luta pela democracia no país, rapidamente os agentes sociais envolvidos com a consolidação dos sistemas de saúde, por meio do SUS (Sistema Único de Saúde); de educação, por meio da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação); e de assistência social, por meio do LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social), conseguiram inserir, na estrutura normativa, a obrigatoriedade de conselhos nas três “instâncias” do poder público (federal, estadual e municipal). Outros grupos sociais, posteriormente, também conseguiram obter avanços importantes em políticas públicas setoriais (transportes, segurança alimentar, turismo, mulheres etc.), alguns destes, contudo, sem o caráter de obrigatoriedade de conselhos na gestão política, administrativa e financeira.

Em termos daquilo que interessa mais diretamente a esta questão, apesar do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) prever a obrigatoriedade de Conselho Federal (CONAMA) e estaduais, (CONEMAs) e estimular a descentralização administrativa por meio da criação de conselhos municipais, o “campo ambiental” visivelmente se encontra em fase de definição do que se pretende com a gestão participativa, compartilhada e descentralizada, e qual ou quais modelos de participação se quer institucionalizar.

O movimento supracitado se reflete diretamente no caso das Unidades de Conservação, quando se verifica que, após dez anos de discussões sobre o S.N.U.C. (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), até sua aprovação em 2000, com importantes avanços no campo da participação, são observados problemas quanto à melhor forma

de funcionamento dos conselhos. Ao mesmo tempo, deve ser lembrado o histórico de conflitos e a ausência de estratégias de diálogo entre órgãos ambientais e agentes sociais envolvidos na gestão de áreas protegidas. O que tem gerado um contexto de mútua desconfiança e um afastamento que dificulta a reversão do cenário centralizado de gestão ambiental, dominante no país.

O fato de se atribuir significado a remanescentes de áreas naturais, como é o caso de Unidades de Conservação, pela oposição da natureza à cultura, fez com que permanecesse, por muito tempo ausente na gestão dessas unidades territoriais, temas como cidadania, participação e controle social. É preciso superar essa dicotomia e se buscar a sustentabilidade e a democracia nos processos de conservação da natureza. Como resposta a este posicionamento, alega-se que a atribuição legal dos “órgãos” ambientais é a proteção e a fiscalização, não sendo de sua alçada aquilo que se refere à ação social. Contudo, numa perspectiva complexa da realidade, mesmo partindo-se da atribuição específica, não se pode perder a noção de qual é a sociedade em que se dá a gestão ambiental, e as implicações da mesma sobre os grupos sociais, principalmente os que se encontram em maior vulnerabilidade e risco socioambiental.

O ambiente é natural e social, o resultado de interações múltiplas e complexas, mutáveis e dinâmicas, limitadas em recortes espaço-temporais que permitem a construção do sentido de localidade, territorialidade, identidade, pertencimento. Portanto, se há efeitos ambientais deletérios ao bem-estar coletivo é porque, na totalidade social (cultural) há agentes dominantes operando com uma lógica privada de acumulação monetária, apropriando-se de recursos que são indispensáveis a todos e que, em função dos impactos das atividades, são degradados ou perdidos.

Procurando superar tal situação, menciona-se desenvolvimento social sustentável e inclusivo como sendo o: “*desenvolvimento que seja equitativo, inclusivo, sustentável, sensível às demandas e que possa ser responsabilizado, proporcionando a participação efetiva das populações em situação de pobreza e marginalizadas*” (BANCO MUNDIAL, *apud* DFID, 2005, pág.19).

Dialeticamente, a inclusão não supõe existir a exclusão? Exclusão de que? Do mercado de trabalho? De direitos como moradia e saneamento? Exclusão de quem? Membros de classes sociais? De mulheres quanto ao poder conferido aos homens? Etnias? Uma combinação de todos estes fatores?

De que necessidades se trata? De quem? Todos os grupos vivem em igualdade/equidade? É necessário ser mais preciso quanto a quem está incluído ou excluído da efetividade de direitos, nas relações sociais.

É possível considerar que a exclusão do emprego, no mercado de trabalho, é relativa à, e ao mesmo tempo, intrínseca ao capitalismo, por haver a necessidade de uma reserva de “força de trabalho” e barateamento de custos de produção para maior taxa de lucro (MARX, 2004). A terminologia exclusão social, sem esta consideração prévia, leva à ilusão de que é possível incluir, de fato, o conjunto das pessoas nos rendimentos e direitos que outras classes sociais dispõem, e distribuir, justamente, o que é socialmente produzido sem romper com a dominação capitalista (MARTINS, 2002).

A solução dos problemas em áreas protegidas, considerando os condicionantes estruturais e sua vinculação aos aspectos políticos e econômicos, depende de outra “visada mental” e consequentes ações na relação entre Estado e Sociedade Civil, nas diferentes escalas de governo e mediadas por Conselhos Gestores, como instância aglutinadora de diferentes interesses parametrizados pela lei que a regulamenta.

Qualquer projeto de gestão em áreas protegidas deve levar em conta as necessidades de grupos sociais no seu entorno. Esta é determinação oficial, em documentos do Ministério do Meio Ambiente, do Programa MAB da UNESCO para a Reserva da Biosfera da Mata Atlântica e, especialmente, do próprio IBAMA sobre planejamento de Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas (IBAMA, 2002). É preciso que haja permanente relação dialógica democrática, principalmente com os grupos que se encontram em situação de:

- Pobreza, quanto à renda (um dos elementos definidores de classe social se associado à propriedade, embora não o único);
- Vulnerabilidade, quanto ao recorrente não-atendimento de direitos constitucionais (especialmente em Saúde e Educação) – em função da mesma pobreza associada à;
- Discriminação, visto que, sobretudo os afrodescendentes, reconhecidos como de pele negra ou parda, e indígenas são alvo de preconceitos de vários tipos.

A situação social de pobreza e vulnerabilidade no ambiente natural é, no contexto da presente reflexão, caracterizada como de **risco socioambiental**, aí computados impactos gerais e agravamento, especialmente, de riscos epidemiológicos, de violência e insegurança.

Para a superação de tal situação, recomenda-se um tratamento pelo qual se procure o diálogo com aqueles grupos e sua inserção em projetos consorciados, garantindo benefícios que os moradores destas áreas possam perceber como decorrentes da existência de uma área protegida e, assim, tornarem-se agentes em prol de sua preservação.

Os conselhos gestores não constituem panacéia e podem, até mesmo, vir a frustrar expectativas de aprimoramento radical da democracia se não forem uma das possíveis efetivações de um novo paradigma científico, pelo qual se possa identificar problemas e resolver conflitos, na prática (sem negar contradições, sobretudo aquelas que forem reconhecidas como insolúveis se mantido o desenvolvimento social atual). E como contribuição à garantia desse processo democrático, inserido em um novo paradigma, é fundamental lembrar que:

- Os conselhos gestores são espaços legalmente constituídos e legítimos para o exercício do controle social na gestão ambiental, e não apenas instância de consulta da gerência do Ibama ou outro órgão ambiental. O seu fortalecimento é um pressuposto para o cumprimento da função social de cada área protegida;
- É de competência do conselho não só o descrito em Lei (elaborar o regimento interno, avaliar orçamentos e contratos, acompanhar a elaboração e revisão de planos de manejo), mas também potencializar a ação política e dar sentido de permanência às atividades que visam a sustentabilidade;
- O conselho deve se constituir na representação mais fiel possível, de forma justa e paritária, do conjunto de grupos sociais envolvidos direta ou indiretamente com a dinâmica de uma área protegida;
- Um conselho só deve ser criado ou reestruturado tendo por princípio: o estabelecimento de um extenso processo de mobilização dos agentes sociais; o conhecimento da realidade socioambiental; a socialização e acesso a

informações sobre esta; e a organização de encontros setoriais e ampliados que permitam o envolvimento e a tomada de decisão por aqueles que irão compor o Conselho ou que por este espaço se interessam;

- Como forma de ampliação da participação dos interessados nas atividades do conselho e como garantia de uma contínua atuação deste junto às populações, devem ser criadas câmaras técnicas permanentes e temporárias suficientes para atender às necessidades e problemas identificados;
- O conselho precisa promover demandas de estudos científicos que balizem as discussões internas e criar mecanismos permanente de avaliação (indicadores) e de comunicação com as comunidades.

Por fim, recomenda-se que os planos de ação de conselhos em áreas protegidas procurem conjugar a contribuição de vários cientistas, instituições e movimentos sociais dedicados às problemáticas da desigualdade social, em geral, vis-à-vis o feminismo, o anti-racismo e o ambientalismo, normalmente estudados de modo dissociado (CRENSHAW, 2004; PAIXÃO, 2003; ACSELRAD, HERCULANO E PÁDUA, 2004; IBASE, 2000).

O rótulo ambiental é garantia de adoção de novo paradigma?

Atualmente, alguns afirmam que sob o rótulo “ambiental” seria possível a constituição de um novo paradigma científico com consequências, senão revolucionárias, importantes para uma mudança no modo de gestão pública. Contudo, nos partidos, nas organizações não-governamentais, nos “movimentos sociais” e pelos cientistas que adotam a terminologia ambientalista, ecológica ou “verde”, é frequente a renovação de dualismos. Isto ocorre, inclusive, entre aqueles que se dizem holísticos⁵.

⁵ Os termos “holísticos” ou “holismo” se referem basicamente a perspectivas que se contrapõem à fragmentação, dando primazia ao todo em relação às partes. Contudo, em função do modo como foram apropriados no campo ambientalista, por motivações históricas variadas, o que acaba por ocorrer é uma diluição das partes no todo, a hipostasia do todo, perdendo em dialeticidade. Isso acarreta no desconhecimento das especificidades e em recorrentes generalismos (LOUREIRO, 2004).

Pensadores holistas – vide CAPRA (2002) - tendem a pensar o todo de modo estático ou dinâmico, mas sempre funcionalista e sistêmico e, assim, omitem desigualdades e contradições entre os agentes nesta totalidade, principalmente contradições sociais que, mesmo quando citadas, o são muito genericamente (LAYRARGUES, 2003; CARVALHO, 2004). Tais teorizações possibilitam algumas críticas às noções analítico-lineares na epistemologia das ciências naturais, dando contribuições à “questão ambiental” e ao diálogo entre ciências. Porém, trata-se de uma metodologia não-dialética e, como tal, sem um entendimento historicizado da sociedade na natureza e de como se operam mudanças neste contexto.

Na totalidade social, autores como Capra contribuem com mudanças na parte (paradigma científico), mas minimizam ou ignoram a possível ação dos agentes sociais (culturais, portanto) e as mediações que definem os sujeitos sociais como seres específicos da natureza. Com isso, não estudam adequadamente o potencial em se estabelecer, ou não, uma práxis que conduza às rupturas com o padrão societário vigente.

Ao reconhecerem, por vezes, a existência dos processos culturais pelos quais se interpreta a natureza, os holistas “organicistas” tendem a vê-los sob o “prisma” biológico, secundarizando a capacidade de trabalho e a constituição social e histórica da linguagem. Acabam, desse modo, fornecendo subsídios conceituais para que se façam mudanças **no** e não **do** sistema, como se fosse possível compatibilizar capitalismo com sustentabilidade democrática e planetária, ou até mesmo transformá-lo abstratamente pela “boa vontade” ou por mudanças focalizadas no indivíduo, o que é um dualismo entre o pensar e as relações sociais.

Como resposta, fala-se em transversalidade na política ambiental de governo (BRASIL, 2003), mas a verdade é que seus agentes e instituições não atuam de modo transdisciplinar.

“Todo paradigma é socialmente instituído e como tal carrega a história que o criou. O problema é que o debate ambiental fica na crítica do paradigma dominante, chamado tradicional. Fala-se de paradigmas novos e em nenhum momento se fala de quem são os protagonistas, os sujeitos instituintes, como se pudesse instituir novos paradigmas sem

sujeitos que os instituem e sem as instituições que sirvam de suporte...” (PORTO GONÇALVES, apud OLIVEIRA, 2003, comunicação pessoal do primeiro ao autor, pág. 33).

Não basta falar em transversalidade se condicionantes econômicos de dependência do capital internacional, sobretudo financeiro, acirram disputas por recursos no interior do próprio Estado. Isto, entretanto, não deslegitima a transversalidade como necessidade metodológica de gestão estatal. Na verdade, torna-a mais urgente, pois, com base neste enfoque, o planejamento e a ação interministerial podem compartilhar e minimizar gastos que, aliás, deveriam ser considerados investimentos para o bem-estar comum. É importante ressaltar, no entanto, de que nada adianta se assumir um novo rótulo científico ou político se, na prática, as antigas contradições capitalistas e de dependência persistem. A transversalidade necessita não só de um método mas de agentes sociais pelos quais a filosofia se torne práxis revolucionária (MARX & ENGELS, 2000) e se pratique uma pedagogia de mútuo aprendizado democrático (FREIRE, 2003).

A partir dos posicionamentos supracitados se deseja fazer a crítica tanto ao paradigma analítico-linear quanto a muitas das alternativas teórico-práticas propostas, como as holísticas-sistêmicas e outras não-dialéticas. A relação entre as sociedades da espécie humana e a natureza, é aqui entendida, em geral, de modo histórico, diferenciando, portanto, da proposta do dualismo sociedade versus natureza.

Considerações Finais

Com base nas questões discutidas, a seguir estão resumidos os procedimentos epistemológicos, no que tange à chamada gestão ambiental em áreas protegidas.

Qual o pressuposto metodológico principal?

Aquele que define o método unitário e dialético, implicando e explicitando diferenças, bem como oposições e contradições relativas às desigualdades sociais. Considera-se que o entendimento da problemática ambiental é cultural e refere-se à totalidade da vida em sociedade na Terra. Na sociedade capitalista (e em outras onde existiu ou poderá existir

conflitos de classes ou de outro tipo), não há harmonia. É preciso entender esta idéia, assumir o conflito, tendo por base o diálogo e o respeito às pessoas, sem deixar de se buscar algum tipo de cooperação e, ao mesmo tempo, explicitar desigualdades existentes com vistas à sua superação.

Como isso se “traduz” na gestão de áreas protegidas?

Na prática, significa ampliar a democratização da gestão, por meio da participação permanente de agentes internos e externos, estejam estes momentaneamente em conflito ou cooperação; sejam grupos sociais atuantes ou residentes na U.C. e/ou no seu entorno.

Quais os conceitos principais com os quais se trabalha?

- **Vulnerabilidade Socioambiental** - permite identificar e classificar grupos: em maior dependência direta dos recursos naturais (industrializados ou não, bem como de seus rejeitos) para trabalhar e melhorar suas condições de vida; excluídos do acesso a outros bens públicos; e ausentes de participação em processos decisórios de políticas públicas que interferem na qualidade do local em que vivem.
- **Potencialidade Socioambiental** - conjunto de atributos de um ecossistema (recursos ambientais) passíveis de uso sustentável por grupos sociais. Considera-se também as decorrências dos chamados impactos positivos provocados pelos usos desses recursos.
- **Problema Socioambiental** - onde há a identificação do risco e/ou dano socioambiental, podendo haver diferentes tipos de reação face ao mesmo, visando sua solução (solução que depende da identificação de relações causais) por parte dos atingidos ou de outros agentes da sociedade civil e/ou do Estado.
- **Conflito Socioambiental** - onde há confronto de interesses incompatíveis (implícitos ou explícitos) entre agentes no uso de recursos e na gestão (sustentável ou não) do ambiente há oposição e, neste sentido, as contradições que a explicam mostram a relevância de um método dialético que, sob uma perspectiva emancipatória, poderá ajudar a realizar, na prática, uma outra unidade social.

Quais são os objetivos da gestão participativa que se propõe?

- Promover tanto as responsabilidades quanto os direitos sobre o uso dos recursos naturais.
- Compensar desigualdades de poder, fomentando a justiça socioambiental (inclusive com reparação de danos e/ou prevenção de riscos⁶).
- Fazer revisões de planejamento e melhorias na gestão da área protegida, por meio de aliança política e científica junto aos Conselhos para responder às necessidades de outro desenvolvimento, sustentável e local, cientes de que este está condicionado à escala nacional e internacional.

Este texto é, enfim, parte do esforço empreendido por um novo paradigma científico, transdisciplinar, sobre o qual foram indicadas premissas e possíveis consequências na gestão ambiental, em contraponto ao paradigma analítico-linear vigente.

Referências Bibliográficas

ACSELRAD, H.; HERCULANO, S.; PÁDUA, J. A. (orgs.). 2004. **Justiça Ambiental e Cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

AZAZIEL, M. 2004. **A Revolução Luminar, Simultaneidade, Relatividade e Comunidade Global**. Rio de Janeiro: Hotbook, e-book.

BRASIL. 2003 **Conferência Nacional do Meio Ambiente**. Texto-Base. Brasília.

⁶ Justiça ambiental é “[...] um conceito aglutinador e mobilizador, por integrar as dimensões ambiental, social e ética da sustentabilidade e do desenvolvimento, freqüentemente dissociados nos discursos e nas práticas [...] mais que uma expressão do campo do direito, assume-se como campo de reflexão, mobilização e bandeira de luta de diversos sujeitos e entidades, como sindicatos, associações de moradores, grupos afetados por diversos riscos [...], ambientalistas e cientistas” (declaração de lançamento da Rede Brasileira de Justiça Ambiental – www.justicaambiental.org.br).

- CAPRA, F. 2002. **As Conexões Ocultas**. São Paulo: Amana-Key
- CARVALHO, I. C. M. 2004. Educação, Natureza e Cultura: ou sobre o destino das latas. In: ZAKRZEWSKI, S. B. E BARCELOS, V. **Educação Ambiental e Compromisso Social: pensamentos e ações**. Erechim, Edifapes.
- CRENSHAW, K. 2004. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos a Gênero. In: IBAM//UNIFEM/DFID. **A Intersecção das Desigualdades de Raça e Gênero**. Rio de Janeiro: IBAM/DFID/UNIFEM.
- DESCARTES, R. 2005. **Discurso do Método**. São Paulo: Martins Fontes.
- DFID (DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT). 2005. **Manual de Treinamento em Desenvolvimento Social**. Brasília, Ministério do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional.
- FOLADORI, G. 2001. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas: EDUNICAMP.
- FOSTER, J. B. 2005. **A Ecologia de Marx: materialismo e natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FREIRE, P. 2003. **Pedagogia da Autonomia**. Rio de Janeiro: Vozes.
- INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSO NATURAIS RENOVÁVEIS. 2002. **Roteiro Metodológico de Planejamento (para Parques Nacionais, Reservas Biológicas e Estações Ecológicas)**. Brasília: Mimeo.
- _____. 2002. **Como o Ibama exerce a educação ambiental**. Brasília, edições IBAMA.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. 2000. **Movimento Sindical e Defesa do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: IBASE.
- LATOUR, B. **Jamais Fomos Modernos**. São Paulo: Editora 34, 1994.

- LAYRARGUES, P. P. 2003. **Determinismo Biológico: o desafio da alfabetização ecológica na concepção de Fritjof Capra**. In: 27ª REUNIÃO ANUAL DA ANPED. Anais, Caxambu.
- LOUREIRO, C. F. B. 2004. **Trajetória e Fundamentos da Educação Ambiental**. São Paulo: Cortez.
- MARTINS, J. S. 2003. **A Sociedade Vista do Abismo**. São Paulo: Cortez.
- MARX, K. 2004. **O Capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MARX, K. & ENGELS, F. 2000. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Martins Fontes.
- MÉSZÁROS, I. 2004. **O Poder da Ideologia**. São Paulo: Boitempo.
- _____. 2002. **Para além do Capital**. São Paulo: Boitempo.
- MORIN, E. 1999. **O Paradigma Perdido, a Natureza Humana**. Lisboa, Europa-América.
- _____. 2005. **O Método** (seis volumes). Porto Alegre: Sulina.
- OLIVEIRA, E. M. 2003. **Cidadania e Educação Ambiental - uma proposta de Educação no Processo de Gestão Ambiental**. Brasília: Edições IBAMA.
- PAIXÃO, M. J. P. 2003. **Desenvolvimento Humano e Relações Raciais**. Rio de Janeiro: DP&A.
- QUINTAS, J. S. & GUALDA, M.J. 1995. **A Formação do Educador para Atuar no Processo de Gestão Ambiental**. Brasília: Edições IBAMA.
- TAYLOR, F. 1990. **Princípios da Gerência Científica**. São Paulo: Atlas.

Centralismo e Participação na proteção da natureza e desenvolvimento do turismo no Brasil.

Davis Gruber Sansolo

Apresentação

O século XX foi marcado por mudanças profundas no planeta, seja em termos sociais, (GRAHAM & BOYLE, 2002) econômicos (JHONSON *et. al.*, 2002), culturais (ROUTLEGE, 2002) e ambientais (MEYER & TUNER, 2002). O desenvolvimento do turismo como uma prática social de uso do tempo livre tornou-se uma das mais importantes atividades econômicas contemporâneas. Por outro lado, a crise ambiental planetária também passou a ser um tema amplamente debatido gerando diversos tipos de ações por parte dos governos e da sociedade civil, na busca pela melhoria das condições ambientais no planeta. Uma das alternativas foi a criação de áreas especialmente protegidas, as unidades de conservação *in situ*.

A popularização do debate ambientalista criou uma massa crítica sobre o modelo de desenvolvimento e, por outro lado, proporcionou novas oportunidades ao capitalismo contemporâneo. Há uma demanda crescente por áreas naturais para lazer e entretenimento (JELLICOE, 1995), em função do processo de urbanização no mundo ocidental. Consequentemente, o turismo como atividade econômica, vem encontrando nos territórios protegidos, em especial os parques nacionais, uma oportunidade de crescimento, seja pela pressão da demanda, ou pelo entendimento, por parte do movimento ambientalista, de que o turismo possa ser uma atividade alternativa, diferenciada, de baixo impacto ambiental e assim sendo, uma possível alternativa de geração de renda associada à proteção da natureza.

No Brasil, a proteção da natureza, assim como outras políticas territoriais, tem sido protagonizada pelo Estado, embora no último quartel do século XX, a sociedade civil organizada tenha conquistado um importante espaço político, tendo influenciado o direcionamento das

políticas públicas de proteção à natureza (MEDEIROS *et al*, 2004). Por outro lado, o turismo, até a década de 1990, foi protagonizada pela iniciativa privada, sem que essa atividade tenha tido grande destaque pelo Estado. Com o crescimento da atividade turística no mundo, o Poder Público, sobretudo, no nível federal, passou a liderar o desenvolvimento do turismo por meio de políticas públicas centradas na urbanização de espaços, tidos como potenciais ao desenvolvimento turístico.

Nesse trabalho se contextualizará algumas modificações nas posturas da condução do processo de planejamento e gestão de áreas protegidas associadas, de alguma forma, com o turismo e se buscará a exposição de contradições do processo. Como base para argumentação foram cruzadas informações de natureza diferenciada. Para expor a evolução de paradigmas nas políticas de proteção à natureza no Brasil, o trabalho tem como base autores que pesquisaram o assunto. A evolução dos paradigmas da gestão do turismo foi baseada na análise do conteúdo presente nos documentos públicos representativos das políticas atuais, bem como na literatura disponível sobre o tema.

De forma a se expor exemplos dos paradigmas adotados, serão apresentados dois casos que foram trabalhados empiricamente: um no Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, no litoral norte de São Paulo e, outro, em Silves, no Estado do Amazonas, nos quais podem ser observadas gestão centralizada e gestão participativa da proteção da natureza e do desenvolvimento do turismo.

No caso de Picinguaba, as análises foram baseadas em entrevistas semi-estruturadas em períodos distintos (em 2002 e as posteriormente, entre 2005 e 2006). Em Silves foram realizadas 15 entrevistas estruturadas¹, sendo 12 junto a lideranças comunitárias e 2 com coordenadores de projetos e 01 para o coordenador geral de associação local. Portanto, o trabalho tem um caráter qualitativo, e busca apontar tendências e não conclusões generalizantes.

¹ As entrevistas analisadas foram executadas para um trabalho de avaliação do subprojeto de conservação do PróVarzea.

Introdução

A crise do pensamento moderno é apontada por Harvey (1989), como a força motriz de diversas outras crises da sociedade capitalista avançada. No campo da ciência, Santos (1988) traça uma série de considerações a respeito do processo de transição entre a ciência moderna e a pós-modernidade, destacando o fato de que hoje, vivemos em tempos sobrepostos, assim como em outros períodos de mudanças tal qual o século XVI “... *um tempo de transição, síncrone com muita coisa que está além ou aquém dele, mas descompassado em relação a tudo o que o habita*” (Santos,1988).

As mudanças ocorridas no Brasil durante o século XX, foram apresentadas por Portella (2001), cujo destaque foi dado à cultura, na tecnologia e às modificações do Estado brasileiro. Dentre as modificações ocorridas na esfera pública, pode-se perceber as mudanças nos paradigmas da gestão público-estatal, a partir do Estado centralizador e burocrático, cujas ações voltadas ao desenvolvimento econômico e social estiveram vigentes entre 1930 e 1979 (SOUZA & ARAUJO, 2003). A partir da década de 1980 um novo paradigma passou a emergir: o do interesse público, de onde surge a vertente participativa na organização do Estado, com um amplo controle social (*Id. ibid*).

Em nome do interesse público, a descentralização do estado vem sendo defendida sob diferentes perspectivas ideológicas: a primeira, sob o viés neoliberal como meio de diminuir os gastos públicos e transferir à iniciativa privada competências que sejam tidas como oportunidades de negócio; A segunda, a descentralização, como parte do paradigma de gestão participativa (JUNQUEIRA,1996).

Nesse sentido, um dos meios de efetivação das políticas públicas tem sido o planejamento governamental, que o Brasil, depois de quase um século de experiências centralizadoras, se absteve de utilizar como ferramenta (COSTA, 1971; IANNI, 1996.) ao longo da década de 1980. A concepção de planejamento foi retomada a partir da Constituição de 1988 quando foi explicitada a necessidade do desenvolvimento de planos plurianuais regionalizados.

No planejamento governamental são encontrados exemplos da transição de paradigmas: de uma perspectiva que busca conhecer a realidade para posterior intervenção, para uma visão estratégica

sobre a realidade. Trata-se de uma mudança de enfoque: do totalizante para o regional, o local, o específico; de uma perspectiva de racionalidade para intervenção, para uma perspectiva baseada em consensos (ROBLEDO, 1997).

Entretanto, há quem indique que a ruptura de paradigmas não é tão nítida, e que o projeto de modernidade, em si, possui valores que não deveriam ser absolutamente rejeitados.

Para Habermas (*apud* ROBLEDO, 1997),

“En lugar de abandonar el proyecto de la modernidad como una causa perdida, uno debería aprender de los errores de aquellos programas extravagantes que intentaron negar a la modernidad. En una palabra la modernidad es un proyecto incompleto.”

A Constituição Brasileira de 1988 marcou uma mudança de paradigmas na gestão do Estado ao dotar os municípios de amplos poderes antes concentrados no governo federal. Alguns exemplos de participação nas gestões públicas podem ser encontrados em Schvarsberg (1998) e Mello (1998), que apresentam a experiência de gestão participativa do território, no Distrito Federal. Ou em Neto (1998), que apresenta as dificuldades de se implementar uma metodologia científica de zoneamento socioeconômico-ecológico no Estado do Mato Grosso, quando se discute a participação popular.

Um marco para a gestão participativa foi a Agenda 21 Global, produzida durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 92, que contribuiu para a popularização do paradigma da participação, tornando-se este, um documento referência para diversos setores governamentais.

Porém, não faltam críticos ao discurso simplista da participação como meio de emancipação popular. Jones & Allmendinger (1997) fazem uma crítica ao planejamento participativo, fazendo referências à ação comunicativa do filósofo alemão Habermas, Indicam que o planejamento participativo almeja chegar a um consenso, em nome da justiça social ou do desenvolvimento sustentável e que, essas posições calam as opiniões divergentes, as oposições. Em segundo lugar, fazem observações sobre os aspectos práticos do planejamento participativo. Argumentam que, as

idéias ou problemas e decisões tomadas em um plano participativo, são frequentemente decididas por lideranças, nem sempre representativas, atendendo, muitas vezes, a interesses pessoais dessas lideranças. Também argumentam que as estruturas de poder e burocráticas não estariam preparadas para incorporar as decisões de um planejamento participativo, com decisões tomadas de “baixo para cima”.

Ainda assim, atualmente, nas políticas de proteção a natureza e de desenvolvimento do turismo, é possível se perceber, nitidamente, a presença do discurso da participação, não obstante este ainda conviver com estruturas e tradições centralizadoras do estado².

Proteção da natureza e turismo: do centralismo à participação

O discurso contemporâneo preponderante sobre a proteção da natureza está vinculado à crise ecológica planetária. Entretanto, o processo de proteção da natureza tem uma história anterior à crise anunciada. No Brasil, a institucionalização política e administrativa da proteção da natureza foi iniciada durante o período Imperial, quando algumas ações relativas a proteção da natureza tinham como objetivo a reserva de recursos madeiros. Desde então, o processo tem sido lento e gradual, e somente ganhou contornos mais consolidados a partir da segunda metade do século XX. (MEDEIROS *et al*, 2004).

A natureza “pura”, considerada uma externalidade humana, vem sendo defendida, conforme afirma Diegues (2004) sob a perspectiva do mito do paraíso perdido, da natureza intocada, desde o início do século XX no Brasil, nos moldes da proteção à natureza norte americana. O “paraíso perdido” representado pelas áreas especialmente protegidas, como estratégia de preservação de ambientes naturais, mais próximos de seu “estado” de pureza, sem as interferências humanas, segregando locais “puros”, ora a serviço da ciência, ora da educação e, por vezes, adequados ao lazer fora do cotidiano das cidades, tem sido o meio mais convencional de conservação da biodiversidade no Brasil.

² Ver o Plano Nacional de Turismo, o Programa Nacional de Regionalização do Turismo e os Programas de Desenvolvimento Regional.

O ideário protecionista iniciou-se durante a República, por meio do fortalecimento do aparelho do Estado, e, inicialmente foram criadas uma série de unidades de conservação, isto é, territórios especialmente protegidos para a preservação de espécies, ecossistemas e paisagens, de especial relevância. Em 1934, surge o 1º Código Florestal Brasileiro que já definia o conceito de Parques Nacionais, Florestas Nacionais, e Áreas de Preservação em propriedades privadas (BRITO, 2003).

Passados mais de 60 anos, após a criação do Parque Nacional de Itatiaia, vários outros parques nacionais e estaduais foram criados, em quase todos os ecossistemas brasileiros. Conforme Diegues (*op.cit.*), a criação dessas Unidades de Conservação vem causando uma série de conflitos, sobretudo, conflitos fundiários. Os parques no Brasil tem sido instituídos, onde existem pessoas vivendo há muitos anos e que se vêem impedidas de desenvolverem suas atividades, sejam elas tradicionais ou outras atividades econômicas. Segundo a legislação brasileira, essas pessoas deveriam ser realocadas e indenizadas (BRASIL, 2002). Contudo, o orçamento governamental não prevê verbas suficientes para esse processo, o que faz com que as pessoas que habitam o interior dos parques vivam em um eterno impasse. Por outro lado há que se destacar o papel geopolítico que os parques vem exercendo, impedindo o avanço de empreendimentos agrários, industriais ou turísticos sobre ecossistemas importantes, e sobre áreas de comunidades tradicionais, em diversas regiões do país.

Sublinha-se o fato de os parques nacionais e estaduais terem sido criados sobre territórios municipais e estaduais, gerando assim, uma sobreposição de competência sobre o território.

O caso do Estado de São Paulo é emblemático. No litoral norte de São Paulo, onde o Parque Estadual da Serra do Mar ocupa cerca de 80 % dos territórios municipais, o conflito é evidente. Quem administra o território dos parques, em São Paulo, são gestores que ocupam cargos de confiança do governador, mesmo sendo estes, funcionários de carreira do Instituto Florestal, órgão responsável pela grande maioria das unidades de conservação do Estado. Por outro lado, ao poder público municipal, eleito diretamente pela população, sobram os 20% de território restante sem que isso reduza as responsabilidades constitucionais do município sobre todo o território, inclusive na área do parque, como coleta de lixo, manutenção de vias públicas, saúde e educação da população que habita o território do parque. Cria-se aí um espaço de conflito de poder e

competências sobre os territórios, ficando a população residente dentro dos parques, sem acesso aos serviços públicos, de competência municipal, e estes também não são assumidos pelo poder público Estadual.

Voltando à perspectiva histórica, durante a década de 1990, diversas ações da sociedade civil organizada passaram a ser consideradas no âmbito da gestão pública de áreas protegidas no Brasil. Entre elas, o próprio debate sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, finalmente promulgado em 2000 e, posteriormente regulamentado em 2002.

No entanto, alguns instrumentos como Planos de Gestão e Planos de Manejo que possibilitariam a efetivação da conservação e o desenvolvimento de programas de uso público em parques nacionais, ainda não estavam plenamente desenvolvidos (IBAMA, 2006). Isso, somado aos problemas fundiários, entre outros, parece colocar em dúvida o objetivo do governo brasileiro de atingir a meta de 10% de proteção do território nacional. Atualmente, nem mesmo o que está protegido na lei, tem as condições necessárias para atingir os objetivos estabelecidos.

Chama a atenção o interesse por parte do governo federal de intensificar a visitação nos parques nacionais³, o que pode ocasionar um efeito inverso aos objetivos dos parques, pela falta de condições adequadas para recepção de turistas.

No processo evolutivo das políticas públicas de cunho ambiental no Brasil, em especial com relação à proteção da natureza, convivem paradigmas dicotômicos como preservação e conservação, centralismo e participação, tal qual começa a ocorrer nas políticas de turismo.

As políticas públicas para o turismo no Brasil podem ser divididas em três grandes períodos, sendo, o primeiro, considerado a pré-história das ações públicas relativas ao setor, que se inicia na década de 1930 e se prolonga até a década de 1960. Nesta fase, o turismo não possuía qualquer distinção no cenário econômico e político no Brasil. Praticado somente por uma pequena elite. Do ponto de vista do Poder Público, somente foram geradas algumas ações regulatórias, sem que isso se traduzisse em ação coordenada (CRUZ, 2000).

³ Segundo representante do IBAMA em apresentação no Núcleo do Conhecimento durante o Salão do Turismo, realizado em junho de 2006 em São Paulo, promovido pelo Ministério do Turismo, em 2005 foram registrados 2,3 milhões de visitantes nos parques nacionais do Brasil e a meta é aumentar para 10.000.000 até 2008 em 23 parques prioritizados.

O segundo período tem início em 1966, com a criação da Política Nacional de Turismo e do Conselho Nacional de Turismo, e este é finalizado em 1991. O período foi marcado pelo desenvolvimento do turismo interno no Brasil, tendo como principal motor, o modelo de segundas residências, isto é, capitaneado pelo setor imobiliário, que encontrou facilidades de incorporação do território costeiro, em função da abertura de estradas e da valorização cultural de “sol e praia”, como atrativos para lazer e turismo. Em termos do desenvolvimento, o Poder Público não foi o principal protagonista, tendo agido apenas pontualmente, e de forma desarticulada, por meio de diplomas legais regulatórios e alguns planos isolados (*id. ibid.*).

A partir de 1991, inicia-se uma fase em que o turismo passa a fazer parte da pauta das políticas públicas, com maior peso, sobretudo no que diz respeito às mudanças territoriais, principalmente na região costeira do nordeste brasileiro.

Entre as principais ações, em nível federal, efetuadas a partir de 1991, destacam-se o Plano Nacional de Turismo (PLANTUR), de 1992, e seus diversos programas, tendo relevância o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (embrião do Prodetur NE), e o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (BECKER, 1995).

Na década de 1970, aparece o Plano Turis (EMBRATUR, 1975), um plano federal de ordenamento do solo a partir da abertura da rodovia Rio-Santos, sendo neste colocada a perspectiva ambiental como sinônimo de natureza a ser preservada, para o que se designa como turismo de qualidade, denotando a relação entre integridade da natureza e turismo de elite.

Recentemente, as políticas públicas de turismo têm ressaltado a importância da questão ambiental, como se pode observar no Plano Nacional de Turismo (BRASIL, 2002). No entanto, a importância dada ao tema refere-se, quase que exclusivamente, ao aspecto de uso econômico da natureza, isto é, a natureza como recurso, como mercadoria para o turismo. Nesse caso, quando muito, algumas iniciativas estaduais vêm propondo mitigações aos impactos potenciais ou medidas compensatórias a possíveis impactos, entre as quais, a criação de áreas protegidas.

Entre os objetivos, pressupostos e estratégias das políticas públicas mais recentes está explícita a indicação do setor empresarial como principal protagonista do desenvolvimento, o que então proporcionaria um maior

equilíbrio social, em função do aumento de emprego gerado pelos eventuais empreendimentos. Não aparecem nas políticas, as classes populares como sujeitos da inclusão social, somente como uma parte passiva, como mão de obra a ser qualificada (FARIA & WHITHING, 2001).

A perspectiva ortogonal de planejamento, visto de “cima para baixo” vem predominando nas políticas de turismo. Entretanto, é possível verificar o surgimento de novos caminhos que possibilitam uma inversão do sentido do planejamento, isto é, da base para as instâncias superiores. O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PMNT) foi exemplo de uma tentativa de se possibilitar a participação social no planejamento do turismo, a partir das localidades (BRASIL, 1999). Recentemente, o Programa de Regionalização do Turismo também propõe uma metodologia que possibilita a participação no processo de planejamento e desenvolvimento do turismo. Contudo, ainda não existem estruturas normativas que amparem e regulem os fluxos no processo de planejamento e tomadas de decisão.

Como já se afirmou anteriormente, as políticas ambientais e de turismo vem caminhando juntas, e paralelamente. Contudo, o sentido dado à temática Ambiental pelo setor turístico é, sobretudo, a partir da lógica do “recurso” ou “insumo” (água para abastecimento, matérias primas para construção etc.) ou então, como mercadoria (clima, praias, relevo, vegetação, hidrografia, paisagem etc.). Desta forma, as ações inclusas nos programas e planos voltadas à prevenção, conservação e recuperação dos ecossistemas são previstas e efetivadas segundo esta lógica, isto é a natureza como externalidade.

Mas como propor ao turismo um caminho alternativo, uma vez que ele é parte da mesma matriz econômica, social e política de outros setores, isto é, do sistema capitalista de produção?

Ainda são poucos os exemplos nos quais as lutas populares, nascidas das urgências locais tenham se associado ao fenômeno turístico. Aqui são trazidas dois exemplos que representam esses vínculos: primeiro o Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar no município de Ubatuba, no Estado de São Paulo. O segundo exemplo é Silves, no Estado do Amazonas.

Ambos os casos tem sido fonte para essa pesquisa desde 1997. No caso de Silves desde 1999. Assim sendo, parte das informações

apresentadas a seguir são fruto da experiência obtida ao longo desses anos. No entanto nesse trabalho o que se destacará são as contradições existentes, em ambos os casos, a respeito do processo de gestão do meio ambiente e do turismo.

Núcleo Picinguaba- Ubatuba

O Parque Estadual da Serra do Mar estende-se do litoral norte do Estado de São Paulo, a partir da divisa com o Estado do Rio de Janeiro, até os municípios de Peruíbe e Pedro de Toledo, no litoral sul e Vale do Ribeira. É o maior Parque Estadual Paulista, com 315.390 ha. Em termos geomorfológicos destacam-se no parque as escarpas do Planalto Atlântico e promontórios da Serra do Mar, porções do planalto atlântico à sotavento, inclusive mares de morros, e segmentos restritos da planície costeira. O parque possui a maior parte das nascentes que vertem para o oceano Atlântico (SÃO PAULO, 1998), responsáveis pelo abastecimento das populações litorâneas. É a unidade de conservação com maior área de florestas, do domínio da mata atlântica, em São Paulo, além de vários ecossistemas associados como: restingas, manguezais, costões rochosos, praias, campos de altitude. O Parque foi criado pelo decreto estadual Nº. 10251, de 30 de agosto de 1977 (*id. ibid.*).

O Instituto Florestal é o órgão da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, responsável pela sua administração e vem implantando núcleos de desenvolvimento, em porções territoriais delimitadas, de acordo com as características específicas de cada região.

O Núcleo Picinguaba, localiza-se no município de Ubatuba, litoral norte de São Paulo, protege ambientes compostos por floresta ombrófila densa e ecossistemas associados, como mangue, costões rochosos, restingas e as praias. É a única região do Parque Estadual da Serra do Mar na qual, a cota zero está inclusa e, portanto, protegendo as praias e demais ecossistemas associados.

A partir da década de 1970, várias ações do Poder Público em suas diversas esferas, promoveram mudanças importantes na paisagem da região. O marco inicial foi a abertura da rodovia Rio-Santos e o Plano TURIS. Desde então, diversas ações contribuíram para as mudanças ocorridas (SANSOLO, 2002; 2004).

Até a abertura da rodovia, o litoral norte de São Paulo manteve-se como uma região periférica no Estado (SILVA, 1975). Especificamente, a região de Picinguaba, o acesso era restrito, feito por trilhas ou de barco, pelo mar. A população que habitava a região vivia da agricultura de subsistência e da pesca. Segundo Piccolo (1997), a técnica de produção agrícola conhecida como coivara, herdada dos indígenas da região, foi responsável pela grande biodiversidade da floresta na região.

A inclusão de Picinguaba ao parque trouxe uma série de restrições para as comunidades tradicionais, que tiveram que deixar a agricultura de coivara, e que se localizaram em algumas áreas concedidas pela administração do parque, como solução paliativa. Em 1997, iniciou-se um processo de planejamento estratégico, denominado de Plano de Gestão do Parque Estadual da Serra do MAR- PESM. O Plano foi promovido pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente, com apoio do Banco Alemão KfW. Esse plano se pretendia participativo, ou seja, proposto pelo Parque, com a participação de cientistas, representantes institucionais, diversos moradores e ONG's.

Conforme Maretti explicita:

“... o Projeto de Preservação da Mata Atlântica (PPMA) – apoiado pela cooperação financeira Brasil—Alemanha, através do governo do Estado de São Paulo e do banco KfW⁴ – tem duas linhas de ação: a melhoria do licenciamento e do controle ambiental florestal; e a consolidação de unidades de conservação, com renovação dos métodos de planejamento e gestão. Os objetivos dos planos de gestão ambiental / de manejo (PGAs), das unidades de conservação da SMA no PPMA, são, simplificadaamente, elaborar zoneamentos e programas de gestão e registrar as decisões para normatização. para melhorar a gestão das UCs. Sua elaboração, bem como sua implantação está aberta à participação das prefeituras e comunidades envolvidas, assim como de instituições, governamentais ou não, universidades, ambientalistas, organizações internacionais, entre outros.”
(MARETTI, 1998)

⁴ Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), banco da cooperação financeira alemã.

Para promover o engajamento da população local, no processo, foram realizadas diversas oficinas.

Durante a oficina de planejamento estratégico, no Núcleo Picinguaba houve um espaço restrito à participação das comunidades, sobretudo, pela linguagem adotada na oficina, difícil até mesmo para os de maior instrução formal. No encontro foi utilizada a técnica denominada de ZOP, (desenvolvida na Alemanha pela agência GTZ), que se mostrou de pouca valia para uma efetiva participação e de promoção de diálogo horizontal, entre os participantes.

Com relação ao turismo, especialmente durante o período de verão, a grande incidência de turistas no parque, em busca de atrativos como as praias, as trilhas no interior da Floresta Atlântica, as cachoeiras e os costões, tem trazido impactos ambientais consideráveis, principalmente relativos aos resíduos sólidos, a contaminação de águas entre outros. O turismo no interior do Núcleo ainda é espontâneo, e até o ano de 2002 ocorria com um baixíssimo nível de organização local, portanto com baixa participação organizada da comunidade local.

Nesse processo, destaca-se um dos bairros contidos pelo Parque, o bairro do Camburi, muito visitado por turistas que utilizam as areias da praia para prática de camping, proibida pela legislação.

Se, por um lado, esses turistas tem sido a única opção de geração de renda para os moradores, ao longo do ano, por outro, a renda gerada tem sido pequena em função da desorganização da atividade. O que antes era visto como uma possível fonte de renda para alguns da comunidade, hoje é interpretado como problema crescente a cada ano, principalmente por quem não se beneficia do turismo, diretamente. Isto porque, com os turistas, vem acontecendo a contaminação dos rios, e por conseqüência da praia, brigas em função de alcoolismo, trafico e uso de drogas, abertamente em meio aos moradores, e acirramento de antigas disputas familiares, por privilégios relacionados à posição de terras atraentes aos turistas, sobretudo para acampamento⁵.

Atualmente, o turismo é uma realidade, de certa forma promovido pelo fato de a área ser um parque, o que permite e incentiva a visitação.

⁵ As informações sobre as condições do turismo e problemas ambientais foram resultantes de vários trabalhos de campo ao Núcleo Picinguaba desde 1996.

Em 2005, o Parque Estadual da Serra do Mar iniciou uma outra fase de planejamento, com base na elaboração de seu Plano de Manejo. Tal processo tem ocorrido com a participação mais limitada das comunidades locais, sendo concebido por técnicos do Instituto Florestal, com apoio de consultorias técnicas externas.

De maneira geral, as ações do Poder Público na região, resultaram na ampliação da cobertura florestal (sobre as áreas, antes cultivadas pelos habitantes locais), mas também promoveu o desenvolvimento do turismo, causa principal dos impactos ambientais que ocorrem na região (SANSOLO, 2002). As novas características da paisagem ocasionaram um processo de mobilização das populações locais. A questão fundiária que antes não era tida como um problema passou a ser um dos principais temas de discussão em todas as reuniões em que as comunidades participaram, em conjunto com os órgãos de governo. No caso do bairro do Camburi, as discussões levaram o Poder Público a reconhecer o direito da população local ao território. Recentemente, o bairro foi reconhecido como território de remanescentes de quilombolas. Além disso, no Plano de Manejo que vem sendo produzido, no Núcleo Picinguaba há a possibilidade de permanência dessas comunidades dentro do parque, com base no artigo XI do Decreto Nº 4.340 de 2002, que regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC. Outros temas também vêm sendo debatidos entre as comunidades e a administração do parque, como saneamento básico, luz elétrica e organização do turismo.

Em todo esse processo, cujas ações tem sido protagonizadas pelo Poder Público nos últimos 30 anos, destaca-se a influência dos diversos gestores que estiveram à frente do Núcleo Picinguaba, pois devido à ausência de diretrizes para gestão de parques no estado de São Paulo, cada gestor assumiu um estilo, segundo suas características pessoais⁶. A gestora atual tem tido uma postura de diálogo com as comunidades, na tentativa de conduzir a gestão considerando a existência das comunidades e seus problemas. Se por um lado, foi aberto espaço para conquistas das comunidades, por outro, esta é uma situação passageira, pois sendo este um cargo de confiança, um próximo gestor poderá ter um estilo diferente.

⁶ Todos os gestores que estiveram a frente do Núcleo Picinguaba foram entrevistados em 2002 e entre 2005 e 2006 a atual gestora foi entrevistada por três vezes tendo relatado a atual situação da relação entre o Parque estadual e a comunidade local.

Assim, o que sobressai nessa localidade são as contradições. O parque é considerado pelas comunidades como responsável pelo engessamento de suas vidas, e trouxe outro significado ao lugar: a proteção da natureza, que veio acompanhada do desenvolvimento do turismo.

No entanto, pode-se deduzir pelo histórico das áreas limítrofes ao parque, e mesmo por ações de grilagem dentro do parque, que, se o mesmo não existisse, as comunidades locais poderiam ter perdido suas terras. Ao longo dos últimos 30 anos, as ações que incidiram sobre a região tiveram origem nas três esferas do Poder Público e, de forma centralizadora, entretanto, essas ações fizeram com que os moradores locais passassem a se organizar como comunidade, criando associações de moradores e agindo, coletivamente, na luta por seus interesses comuns.

Silves - Amazonas

O município de Silves caracteriza-se por uma paisagem inserida no domínio da Floresta Equatorial Amazônica. Por sua vez, engloba as Várzeas do Rio Amazonas, que na localidade em questão, é delimitada pela Bacia do Rio Urubu e Lago Canaçari, e cujas fronteiras políticas envolvem os municípios de Itacoatiara, Silves e Itapiranga. Em uma escala mais detalhada ali estão também diversas comunidades rurais do rio Urubu, a partir da confluência com o Rio Anebá, Itapani, Sanabani, Lago Canaçari e a ilha de Saracá (sede do município de Silves) e duas comunidades na várzea do rio Amazonas.

A região caracteriza-se, fisicamente, por terraços aluvionários, cobertos de florestas de terra firme, solos hidromórficos cobertos de mata de igapó e diques fluviais, que formam lagos e várzeas. As comunidades se relacionam com o ambiente por meio de uma cultura forjada pelo conhecimento indígena e europeu. Até a década de sessenta, a região possuía um padrão de ocupação baseado no binômio floresta/rios, mas foi modificado com a introdução da rodovia que liga Manaus a Itacoatiara, cujo padrão interferiu na organização espacial, definido hoje pela relação rio/várzea/floresta/rodovia (GONSALVES, 2001).

A luta pela conservação dos lagos e rios no Município de Silves remonta a um tempo no qual a questão fundiária era o assunto prioritário.

O final da década de 60 foi marcado, na região, pelo processo de organização das comunidades rurais, liderado pela Igreja Católica, com apoio da Organização Não Governamental FASE, que organizou e executou uma série de oficinas de formação de lideranças comunitárias.

Ao final da década de 70, dezenas de barcos pesqueiros, de grande porte, chegavam à região, sem nenhuma restrição ou controle tendo causado um grande problema ambiental, com a diminuição do estoque pesqueiro de forma brusca, que atingiu a população ribeirinha, sobretudo, em sua dieta alimentar. A resposta se deu por influência da igreja católica, inspirada pela teologia da libertação. Ao final da década de 1980, formou-se a Associação de Silves para Proteção Ambiental e Cultura - ASPAC, que, segundo os membros fundadores, foi herdeira dos ideais comunitários da pastoral da terra, inclusive tendo sido fundada por alguns membros da igreja, que militavam na formação de lideranças comunitárias.

A ASPAC, em conjunto com as comunidades rurais, redigiu e conquistou a promulgação de uma lei municipal que proibiu a pesca comercial e estabeleceu o zoneamento de lagos e rios. Nesse sentido foi criada a figura dos “lagos de preservação”, cuja pesca é permanentemente proibida, com intuito de se proteger algumas áreas de reprodução da icteofauna; lagos de conservação, nos quais em parte do ano é permitida a pesca e parte do ano é proibida; e os lagos e rios livres para a pesca o ano inteiro. Ressalta-se o ineditismo desse tipo de proteção territorial, bem como a metodologia e os critérios de zoneamento que foram definidos, segundo o conhecimento tradicional local.

Para apoiar a proteção dos lagos, a ASPAC conseguiu o apoio do WWF (World Wildlife Fund) e do Governo Austríaco, para a construção da Pousada Aldeia dos Lagos, e o desenvolvimento de um programa de ecoturismo. Em 1998, foi desenvolvido um programa de educação ambiental denominado “Caravana Mergulhão”, com o objetivo de difundir, para as comunidades ribeirinhas, os problemas e soluções, relativos à conservação dos lagos e rios da região.

Em 1999, os membros da ASPAC escreveram e apresentaram ao Ministério do Meio Ambiente um projeto, com o qual conseguiram ampliar a estrutura para a conservação, com a aquisição de equipamentos, voltados à proteção dos lagos e ao apoio do projeto de ecoturismo.

O segundo semestre de 2000 marcou um distanciamento entre a ASPAC e o WWF, em função da falta de recursos. Segundo relatos dos

coordenadores da ASPAC, foi um momento muito difícil, pois como não sabiam administrar um negócio turístico tiveram grandes dificuldades financeiras. Ao final de 2000, os mesmos escreveram um projeto que encaminharam ao IBAMA, para ser desenvolvido como um subprojeto do Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea - PróVárzea - que foi aprovado em 2001.

Em 2002, em função de aspectos legais, os membros da ASPAC instituíram a COOPTUR, empresa cooperativa de ecoturismo, que passou a se responsabilizar pela administração da Pousada Aldeia dos Lagos e da operação do ecoturismo.

Com novos recursos do WWF-Brasil, foi elaborado um novo projeto. Ao longo de três anos almejava-se a criação de uma unidade de conservação, instituída a partir de um processo participativo. Assim sendo, foi proposto um planejamento ambiental participativo. Esse plano aproveitou a marca anteriormente criada “Caravana Mergulhão”. Um dos objetivos da Caravana Mergulhão, era o de se potencializar as atividades que já estavam sendo desenvolvidas pela ASPAC, no subprojeto do PróVárzea, isto é, a potencialização dos componentes da Conservação e Educação Ambiental, Ecoturismo e Permacultura.

Segundo parece, o coordenador de ecoturismo da ASPAC, reafirma ter havido no processo um efetivo aumento da participação das comunidades no processo de tomada de decisões, que foi resultante da soma do trabalho executado pelo subprojeto do PróVárzea, em conjunto com a Caravana Mergulhão. Houve efetivamente um aumento de beneficiários, sobretudo se for contabilizado o número de famílias que inicialmente trabalhavam com o turismo ecológico e o número provável⁷ de famílias que passaram a trabalhar com essa atividade. Entretanto, segundo as entrevistas realizadas, o incremento de renda ainda é incipiente, uma vez que a frequência e o número de visitas ainda são muito baixos.

Conforme se constatou em campo, não há controle e conhecimento preciso de quantas famílias, hoje estão envolvidas com o ecoturismo. Entretanto, há a expectativa de aumento de renda em função do turismo.

⁷ Não foi possível precisar o número de famílias que se envolveram com o turismo ecológico pois o estado de organização do turismo é diverso em termos de tempo e espaço, isto é, há uma variação da eficiência organizacional entre algumas comunidades ao longo do tempo, pois em determinadas comunidades já houve períodos de maior visitação e envolvimento comunitário, em outras comunidades o envolvimento e a organização vem se dando a partir do ano de 2004.

Inclusive, na atualidade, em algumas comunidades. Na COOPTUR, parte da renda auferida com o turismo é investida na conservação dos lagos, base de reprodução da icteofauna.

Nesse sentido, o componente turismo ecológico vem tendo importantes modificações. Até então, eram registradas reclamações recebidas de turistas e operadoras em termos da qualidade da prestação dos serviços. Mas houve uma melhora considerável desses serviços, a partir de um processo de qualificação dos trabalhadores cooperados, tanto na pousada, quanto nas comunidades associadas.

As estratégias de ecoturismo e proteção da natureza tem favorecido a organização comunitária, uma vez que todo o processo de planejamento e execução dos componentes deste subprojeto, tem sido efetivamente participativo (exceto a elaboração do projeto inicial).

A metodologia utilizada nas reuniões entre a ASPAC, lideranças comunitárias, e comunitários, em geral, tem oportunizado um processo de debate democrático e deliberativo sobre os caminhos do ecoturismo e da proteção dos lagos e rios.

Contudo, aspectos da dinâmica política nas comunidades, têm interferido no processo, como um todo. A política eleitoral municipal é um outro fator que interfere na dinâmica de poder das comunidades e na relação com a ASPAC, o que efetivamente vem interferindo nos encaminhamentos do subprojeto.

Este subprojeto do PróVárzea foi o primeiro exemplo administrado pelos próprios membros da ASPAC, o que por si só, vem trazendo um amadurecimento da instituição.

Na relação entre a ASPAC e as comunidades ribeirinhas rurais, houve um aprofundamento das relações entre as instituições. Contudo, especificamente em relação ao componente turismo ecológico essa relação precisa ser repensada, uma vez que se envolve uma articulação entre comunidades e um empreendimento turístico, que pretende ser reconhecido como turismo de base comunitária. Entretanto, atualmente, as comunidades participam no processo, somente como prestadoras de serviços remunerados e não tem qualquer poder de decisão sobre as atividades da cooperativa.

O ecoturismo, no local, tem tido um resultado expressivo ao longo do tempo (Quadro 1)

Quadro 1: Número de turistas recebidos na Aldeia dos Lagos

Ano	Nº de Turistas
2001	>200
2002	258
2003	286
2004	<300
2005	400*

SANSOLO, 2005

Segundo o coordenador do componente turismo ecológico, este aumento deveu-se à melhoria da prestação de serviços e a uma maior divulgação do empreendimento.

Nas comunidades, o incremento econômico ainda não pode ser comemorado, devido à sazonalidade, volume e frequência da visitação. Como cada comunidade tem um determinado produto turístico (ainda por se consolidar), e o turista tem a opção de escolha do roteiro a ser visitado quando contrata um pacote junto à COOPTUR, ocorre muitas vezes que, em uma determinada comunidade, haja uma maior frequência de turista do que em outras. Embora a baixa frequência ainda não exerça grande influência, em termos de concorrência entre as comunidades, isso poderá vir ocorrer, caso o volume e frequência de turistas aumente, podendo causar algum tipo de problema entre as comunidades.

A ASPAC vem demonstrando que está em processo de amadurecimento no que se refere à atividade turística. Com a fundação da COOPTUR, o negócio turístico vem sendo incrementado e vem ajudando a difundir a proteção dos lagos e rios, despontando com alternativa para a complementação de renda para a população da região. Hoje, vários cooperados vivem exclusivamente da renda do turismo.

Um aspecto que ainda merece discussão é a simbiose entre ASPAC e COOPTUR, pois como a separação entre as duas instituições não é totalmente definida, há uma percepção, tanto pelos membros da ASPAC quanto das comunidades, que ambas são a mesma instituição. Isso traz

como desvantagem o fato de a cooperativa não ser vista exclusivamente como um empreendimento profissional, trazendo muitas vezes prejuízos para a operação do negócio turístico.

Internamente, a ASPAC vem passando por mudanças substanciais em sua liderança e na própria organização. O acúmulo de cargos e tarefas tem ocasionado problemas na eficiência e desempenho, em relação às responsabilidades e compromissos assumidos com parceiros institucionais e com as comunidades. Tais problemas vêm gerando uma auto-análise por parte de suas lideranças, que por sua vez, começam a buscar saídas organizacionais para solução dos problema. Uma das soluções propostas foi a criação de um conselho gestor da ASPAC, liberando os coordenadores de componentes e da coordenação geral do subprojeto da responsabilidade pela gestão organizacional da ASPAC.

Entretanto, as contradições estão presentes. Embora a ASPAC seja uma organização não governamental, parte de seus recursos advém de recursos do Governo Federal e do WWF Brasil, o que talvez seja um dos fatores responsáveis por algumas assimetrias de poder, pois os responsáveis pela concepção dos projetos possuem privilégios sobre aqueles que somente foram incluídos posteriormente, ou que estão na periferia da ASPAC, como os representantes das comunidades ribeirinhas. Embora boa parte das ações da ASPAC seja participativa, algumas são orientadas por atores externos, que desconhecem os meandros políticos locais bem, como as sutilezas das características culturais locais. Sendo assim, alguns temas prioritários para as comunidades, não são considerados e outros são inseridos nas pautas discutidas. As fontes externas de recursos também vêm gerando um processo de dependência, que mobiliza e articula as lideranças locais e as comunidades como um todo, mas quando estes recursos terminam há um processo de desmobilização dos grupos locais

O exemplo de Silves demonstra que a proteção da natureza associada ao turismo, tem, em sua origem, a luta pela sobrevivência e, representa ao mesmo tempo, uma possibilidade de renda extra, mas, sobretudo, se configura como um processo de proteção da paisagem com história, a presença humana é a essência da paisagem, e não a natureza desumanizada. De maneira geral, o turismo se tornou uma possibilidade de apoio a uma luta de subsistência, mas também um meio de fortalecimento da auto-estima, da valorização do patrimônio cultural dessas comunidades, apresentado, com orgulho, aos que ali vem visitar.

Considerações Finais

A análise sobre os paradigmas de gestão pública da natureza e do turismo, indica que um dos maiores desafios no Brasil é a compatibilização entre democracia participativa e representativa.

A análise da questão remete ao trânsito por um terreno movediço da gestão pública, cujos atores sociais parecem não possuir papéis definidos e definitivos, na qual os discursos da participação evidenciam paradoxos e convivem com práticas convencionais centralistas, mas que ironicamente, tem proporcionado ações participativas onde antes só existia o imobilismo.

A mudança de paradigmas traz à tona uma série de questões a serem ainda resolvidas. Uma delas é o modelo de proteção da natureza que se deseja, pois, estão ainda em caminhos opostos as vertentes preservacionista e conservacionista.

A legislação atual, que instituiu e regulamentou os parques nacionais e estaduais, demonstra a mudança de paradigmas, da centralização do planejamento e gestão, para a possibilidade de compartilhamento com a sociedade, desde o processo de criação e delimitação, desse tipo de unidade de conservação, até o seu manejo. Entretanto, prevê ainda a retirada das pessoas que vivem no interior desses espaços, destituindo-as de seu território e sua história. Esta concepção reitera a incapacidade da sociedade em se organizar, de forma harmônica com a natureza, a tal ponto de se fazer necessário a existência de espaços protegidos da sociedade.

A continuidade das discussões sobre o modelo de parques parece, portanto, questão central, sobretudo com relação aos critérios para a proteção de territórios. Porque privilegiar ecossistemas sem a presença humana, em detrimento das paisagens cuja ação da sociedade é parte importante a ser protegida?

Embora o Brasil ainda possua a maior biodiversidade do planeta, e assim, em tese, um grande atrativo para o turismo nacional e internacional, ainda lhe falta a condição necessária para garantir o equilíbrio entre a conservação dos recursos naturais e o turismo, visto que nem os requisitos básicos para a gestão da conservação vêm sendo satisfatoriamente atendidos.

A diversidade de paisagens, no Brasil, parece estar longe de ter sua proteção garantida, associada ao desenvolvimento do turismo, uma vez que ainda privilegia o valor da natureza como mercadoria, o que é agravado pela tentativa de exclusão da história e cultura das populações que vivem no interior dos territórios protegidos.

A gestão compartilhada da proteção da natureza e do desenvolvimento do turismo já instituída pelo poder público, por meio das políticas, planos e programas, não anula as contradições inerentes ao processo e, portanto não pode ser idealizada. Um contínuo acompanhamento e avaliação das diversas experiências participativas é necessário para que se possa identificar avanços e limitações para um aprimoramento permanente das políticas públicas.

Os casos de Picinguaba e Silves expõem cada um, em sua realidade própria, duas vertentes de gestão da proteção da natureza e do turismo, uma centralizada no Estado e, outra liderada pela sociedade civil organizada. A primeira trouxe transformações importantes para as comunidades caiçaras que habitam o interior do parque, pois hoje estas vivem uma realidade que conjuga proteção da natureza e desenvolvimento do turismo, sem que tivessem optado por isso. Embora estes sejam cidadãos, assim como os que vivem no centro de Ubatuba, não possuem o mesmo direito sobre o seu território, uma vez que não tem a possibilidade de escolha de quem administra a dinâmica econômica, social e ambiental, que, no caso dos habitantes de 20 % do município, elegem seu prefeito e vereadores. Dessa forma, a única saída tem sido a organização comunitária, o fortalecimento das associações de moradores como meio de interlocução com a área protegida, fenômeno que merece ser acompanhado e pesquisado, pois daí podem sair alternativas para uma gestão mais equilibrada da paisagem, sem que se retire dela sua história..

Em Silves, o turismo e a proteção da natureza têm mediado a conexão entre as escalas local e global, tendo como atores a sociedade civil organizada, as organizações não governamentais, o Poder Público e a cooperação internacional. A história de formação de lideranças rurais e a luta em defesa dos recursos naturais, associada ao interesse internacional na proteção da Amazônia, forneceram as condições estruturais para um processo participativo de proteção da natureza e desenvolvimento do turismo. Entretanto, vem gerando assimetrias de poder, privilegiando

algumas lideranças e negligenciando temas prioritários para as comunidades ribeirinhas, em detrimento de temas mais valorizados por atores sociais externos. Assim, o fortalecimento das estruturas comunitárias pode ser um caminho para melhoria dos processos participativos em Silves.

Nesse trabalho, a idéia foi expor a dinâmica de mudanças de paradigmas que estão ocorrendo na gestão da natureza e do turismo no Brasil, que são de difícil apreensão mas que demandam um contínuo acompanhamento e avaliação para um aprimoramento da gestão compartilhada e da participação social neste tipo de processo.

Referências Bibliográficas

BERTA, K. B. 1995. **Levantamento e avaliação da política federal de turismo e o impacto na região costeira**. Brasília: PMNA.

BRASIL (EMBRATUR). 2002. **Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo**. Brasília: EMBRATUR.

BRASIL. 2002. **Lei 9985/00** que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

BRITO, M. C. W. 2003. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume.

COSTA, J. G. 1971. **Planejamento Governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Documentação, Serviço de Publicações.

CRUZ, R. C. A. 2000. **Política de turismo e território**. São Paulo: Roca.

DIEGUES, A. C. S. 1994. **O Mito Moderno da natureza Intocada**. São Paulo: NUPAUB/USP.

EMBRATUR. 1975. **Desenvolvimento Turístico do Litoral Rio. Santos – S/L**, Ministério da Indústria e do Comércio, EMBRATUR.

FARIA, D. M. C. & WITHING, S. S. 2001. **Avaliação dos Aspectos**

Sócio-Ambientais do PRODETUR I. Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

GRAHAM, E. & BOYLE P. 2002. Population Crisis from the Local to the Global. In: JOHNSTON, R.J., TAYLOR, P.J., WATTS, M.J. **Geographies os Global Changes: remapping the world.** Oxford: Blackwell Publishing, p.p 198:215.

GONÇALVES, C. W. 2001. **Amazônia, Amazônias.** São Paulo: Ed. Contexto.

HARVEY, D. 1989. **Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo: Edições Loyola.

IANNI, O. 1996. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil.** 6ª Edição, revista e atualizada. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.

IBAMA. 2006 www.ibama.gov.br. Disponível em <http://www.ibama.gov.br>. acessado em outubro de 2006.

JELICOE, G. & Suzan. 1995. **The Landscape of The Man Shaping the Environment from Prehistory to the Present Day.** London: Thames & Hudson.

JOHNSTON, R.J.; TAYLOR, P.J. & WATTS, M.J. 2002. The reconfiguration of late twentieth-century capitalism, In: JOHNSTON, R.J., TAYLOR, P.J., WATTS, M.J. **Geographies of Global Changes: remapping the world.** Oxford, Blackwell Publishing. p. 21:28.

JONES, M. T. & ALLMENDINGER, P. 1998. Deconstructing Communicative Rationality: a critique of Habermasian Collaborative Planning. In: **Environment and Planning** Vol. 30 No. 11. London: Pion Limited, p.p. 1975:1990.

JUNQUEIRA, L.A.P. A. 1996. Descentralização e a Gestão Municipal da Política de Saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 1, nº. 1, p.p. 21-22.

MEDEIROS, R.; IRVING, M & GARAY, I. 2004. A proteção da natureza no Brasil: evolução e conflitos de um modelo em construção. In: **Revista**

de **Desenvolvimento Econômico** No 9. Salvador, s/d. p.p 83:93.

MELLO, N. A. 1998. Gestão Participativa: um processo possível, no espaço do Distrito Federal, In: **Espaço e Geografia/ Publicação do departamento de Geografia e do Programa de Pós Graduação em Geografia**. Ano 2 No. 1. Brasília: Instituto de Ciências Humanas, UNB, p.p. 67:80.

MEYER, B. W. & TUNER, B. 2002. The Earth Transformed: trends, trajectories and patterns In: JOHNSTON, R.J., TAYLOR, P.J., WATTS, M.J. **Geographies of Global Changes: remapping the world**. Oxford: Blackwell Publishing, p.p 364:376.

NETO, M. D. A. 1998. Aspectos Metodológicos e Operacionais do Zoneamento Sócio. Econômico. Ecológico do Mato Grosso, In: **Espaço e Geografia/ Publicação do departamento de Geografia e do Programa de Pós Graduação em Geografia**. Ano 2 No. 1. Brasília: Instituto de Ciências Humanas, UNB, p.p. 21:32.

PICCOLO, P. R. 1997. **Ecologia da Paisagem e a Questão da Gestão dos Recursos Naturais: Um Ensaio Teórico-Metodológico Realizado a partir de Duas Áreas da Costa Atlântica Brasileira** (Tese de Doutorado). Rio Claro, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista.

PORTELLA, E. 2001. Modernidade no vermelho. In: SACHS, I. WILHEIM, J. & PINHEIRO, P. S. **Brasil um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, p.p 456: 471.

ROBLED0, M. A. 1997. El Debate Modernidad/Pós Modernidad y la Renovación del Discurso de la Planificación. In: **Revista Interamericana de Planificación**. Buenos Aires, Sociedad Interamericana de Planificación, p.p. 7:28.

ROUTLEGE, P. 2002. Resisting and Reshaping: destructive development: social movement and globalizing networks In: JOHNSTON, R.J., TAYLOR, P.J., WATTS, M.J. **Geographies of Global Changes: remapping the world**. Oxford: Blackwell Publishing, p.p 310:327.

SANTOS, B. S. 1988. Um Discurso Sobre as Ciências na Transição Para

Uma Ciência Pós. Moderna, In: **Estudos Avançados** Vol 2 No. 2. São Paulo, USP, IEA, p.p 46:81.

SÃO PAULO (Estado). 1998. **Planos de Manejo das Unidades de Conservação: Parque Estadual da Serra do Mar, Núcleo Picinguaba Plano de Gestão Ambiental Fase 1.** São Paulo: Secretaria Estadual do Meio Ambiente, Série Projeto de Preservação da Mata Atlântica.

SCHVASBERG, B. 1998. Mudanças e Desafios ao Planejamento e a Gestão Territorial: a experiência do Distrito Federal. **Espaço e Geografia/ Publicação do departamento de Geografia e do Programa de Pós Graduação em Geografia.** Ano 2 No. 1. Brasília: Instituto de Ciências Humanas, UNB, p.p. 45:56.

SILVA, A. C. 1975. **O Litoral Norte do Estado de São Paulo: formação de uma região periférica.** (Tese de Dout.) Série teses e Monografias No. 20. São Paulo: Instituto de Geografia, Universidade de São Paulo.

SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação). 2002. **Decreto Nº. 4.340, de 22 de Agosto de 2002.**

SOUZA, A. R. & ARAUJO, V. C. 2003. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994-2002). In: **Revista do Serviço Público** Ano 54 Nº. 2 Abr-Jun 2002. Brasília: ENAP, p.p 59:98.

Saúde, conflitos ambientais e inclusão social: Dinâmicas sócio-ecológicas em unidades de conservação na Amazônia e na Mata Atlântica¹

Hilton P. Silva

“Algumas pessoas ainda pensam que podem proteger as reservas somente com guardas, mas isso já se mostrou insuficiente. Um envolvimento mais amplo da população é necessário para a conservação ser um sucesso, além de investimentos em longo prazo em saúde, educação e participação política”.

José Márcio Ayres, Biólogo e Ambientalista
(1954- 2003).

Introdução

O biólogo e ambientalista José Márcio Ayres (1954-2003) idealizador e fundador do Projeto Mamirauá², o mais bem sucedido projeto a simultaneamente promover conservação ambiental e inclusão social no Brasil, e provavelmente um dos projetos ambientais de maior repercussão internacional, tinha muito claro, já na década de 1980, o fato de que, sem a participação das populações humanas locais no processo de gestão das áreas protegidas, seria impossível atingir o objetivo de conservação ambiental. No entanto, algumas décadas já se passaram desde que ele pronunciou a frase que abre este artigo, e o conhecimento científico sobre os grupos humanos que residem nas áreas de influência das Unidades de Conservação (UC) no Brasil, continua sendo extremamente limitado.

¹ Uma versão anterior deste artigo foi apresentada no IV Congresso de Unidades de Conservação, Curitiba, PR, outubro 2004.

² www.mamiraura.br

Este trabalho visa contribuir para o entendimento das relações entre seres humanos e a natureza nas UC, com o objetivo de promover a preservação ecológica e a qualidade de vida dos grupos rurais que vivem em áreas de relevante diversidade ecológica, como a Amazônia e a Mata Atlântica. Para isso, diferentes aspectos ecológicos, sociais, econômicos, e de estilos de vida e saúde das populações de duas UC, uma no estado do Pará e outra no Espírito Santo, vêm sendo investigados, como um primeiro passo para futuros estudos de outras populações vivendo em condições similares, no Brasil.

A situação ambiental da Floresta Atlântica e da Amazônia

A Floresta Atlântica (FA) é considerada um dos principais hotspots de biodiversidade do planeta (Mittermeier *et. al.*, 1998). Este tipo de floresta, que no passado cobria cerca de 12% do território brasileiro (Leitão Filho, 1993), hoje está reduzido a entre 5% e 8% da sua área original (Dean, 1995). Ainda assim, a área restante está sujeita a intensa ação antrópica, cercada por extensas pastagens, áreas agrícolas e por alguns dos principais centros urbanos do país, como São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba e Vitória.

Apesar de reduzida à uma fração do seu tamanho original, a FA continua sendo fundamental para a ecologia mundial e para as populações humanas brasileiras, principalmente no sudeste do país. Direta ou indiretamente, a existência da FA tem impactos sobre a qualidade de vida de cerca de 70% da população brasileira (MMA, 2000). No entanto, assim como ocorre na Amazônia, em função das rápidas taxas de devastação das florestas e da degradação ambiental em geral, muitas espécies de plantas e animais podem vir a desaparecer sem sequer serem conhecidas e descritas pela ciência. Na Amazônia, apesar da grande área ainda preservada (cerca de 85%), a quantidade de informações sobre a biodiversidade e sobre populações tradicionais e transicionais ainda é muito limitada (Silva, 2001). A densidade demográfica da Amazônia é significativamente menor que a da FA, porém, ali os danos causados por ações antrópicas avançam muito mais rapidamente (Silva, 2001; World Conservation Monitoring Centre, 1992). Apesar de milhares de pesquisas terem sido realizadas nos ecossistemas Amazônicos e de FA durante o

século XX, a importância desses ambientes para a qualidade de vida da população brasileira, e para o equilíbrio ecológico do planeta, ainda está longe de ser totalmente compreendida.

Enquanto no Pará (e demais estados da Amazônia), o número de áreas protegidas ainda é considerado insuficiente para a preservação adequada da diversidade ecológica regional, no Espírito Santo, apesar de o Estado já haver perdido cerca de 90% da sua cobertura original de FA, há um número considerável de áreas protegidas, se comparado com a maioria dos outros Estados do Brasil (Fundação SOS Mata Atlântica et al., 1998), embora a área total protegida no Espírito Santo não chegue aos 10% almejados pelo Ministério do Meio Ambiente.

A atual situação ambiental da Amazônia e da FA, e a situação sócio-ecológica das populações rurais destas áreas tornam absolutamente urgente que se amplie o conhecimento sobre a diversidade biológica destes ecossistemas, bem como sobre a diversidade sócio-cultural e das relações humanas, e os seus modos de interação com os ambientes naturais se for realmente desejada a conservação dos recursos naturais em bases ecologicamente e eticamente sustentáveis (Silva *et. al.*, 2004, 2005a).

Base metodológica

Desde 1996 vem sendo desenvolvido, na Floresta Nacional de Caxiuanã (FLONA) (1°42'30"S, 51°31'45"O), uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável, no município de Melgaço, Pará, o Projeto "Crescimento, Desenvolvimento, Saúde e Nutrição de Populações Caboclas da Amazônia Brasileira". Um dos objetivos deste projeto tem sido avaliar a composição populacional e a situação ecológica e de saúde da população local. O Projeto também apoiou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) na avaliação do crescimento populacional da FLONA, e tem contribuído ao desenvolvimento de propostas de programas de saúde com suporte do Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG) e de outras instituições, visando melhorar a qualidade de vida das populações ribeirinhas da Amazônia, e estimular a preservação e o uso sustentável dos recursos naturais do Pará (Silva, 2001, 2002).

Paralelamente, a partir de 2002, foi iniciado o Projeto Piloto "Inter-relações entre Comunidades Florísticas, Faunísticas e Humanas

em Áreas de Megadiversidade: Bases para a Conservação da Biodiversidade de Remanescentes de Mata Atlântica no Espírito Santo” (Programa Mata Atlântica CNPq 690149/01-8) (IMAST). O Projeto tem dois subprojetos integrados:

- **Subprojeto 1:** voltado para estudos sobre a ecologia das interações animais-plantas e biodiversidade da FA, e o subprojeto 2 voltado para a saúde e as interações entre os seres humanos e o ambiente natural. O Projeto atua em três áreas protegidas do município de Santa Teresa, ES;
- **Subprojeto 2:** vem investigando os diferentes aspectos ecológicos, sociais, econômicos, e de estilo de vida e saúde das populações rurais que habitam o entorno da Reserva Biológica Augusto Ruschi (RBAR) (19º 56'10"S e 40º 36'06"W), uma Unidade de Proteção Integral Federal (Silva *et. al.*, 2005a).

Em ambas as UC investigadas, foi realizado um detalhado recenseamento demográfico, sócio-econômico, epidemiológico e bioantropológico visando à avaliação das características sócio-ecológicas, demográficas e de estilos de vida e saúde das populações locais. Nas duas UC, todas as casas localizadas no interior ou em propriedades que estão nas divisas da unidade, foram convidadas a participar da pesquisa, e os indivíduos que concordaram em participar, receberam todas as informações necessárias sobre os projetos e assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. As informações coletadas incluíram tipos de moradia, sanitário e número total de cômodos dos domicílios, materiais usados na construção, número de pessoas vivendo na casa, seus graus de parentesco, nível educacional, ocupações, situação fundiária, tipos de cultivares mais freqüentes e insumos utilizados, e as médias de renda doméstica, além de aspectos de saúde, como crescimento físico infantil, status nutricional, doenças mais freqüentes, principais causas de morte e internações, e condições gerais de saneamento ambiental.

Neste artigo, são apresentadas e comparadas, principalmente, as questões infra-estruturais e populacionais das duas UC, como exemplo dos conflitos existentes e da necessidade de maior inclusão social para a resolução dos mesmos. Estas informações poderão acompanhar um processo de gestão mais realista e inclusivo.

Resultados da pesquisa

A Reserva Biológica Augusto Ruschi (RBAR) foi regulamentada em 1986, e tem uma área de 3.598.41 hectares, na qual, há grande biodiversidade faunística e florística, inclusive várias espécies ameaçadas de extinção na FA, como o *Callitrix flaviceps*, o *Alouatta guariba*, o *Cebus nigritus*, e um dos primatas mais ameaçados das Américas, o “Muriqui” (*Brachyteles hypoxantus*) (MENDES e PADOVAN, 2000; WORLD CONSERVATION MONITORING CENTRE, 1992, MENDES, com. pes.). A área está situada em região montanhosa a cerca de 12 km da sede do Município de Santa Teresa, ES. Não há moradores dentro da RBAR, porém, a reserva é cortada por uma estrada municipal, e nas 51 propriedades diretamente confrontantes, vivem cerca de 247 pessoas, em 61 famílias. Aproximadamente 39,2% das famílias têm mais de três filhos, e 50,4% da população tem menos de 25 anos de idade. Em média, quatro pessoas residem em cada casa, e a média de filhos, por casal, é de 4,8 filhos vivos.

No caso da pesquisa na Amazônia, a população da FLONA vive dentro da área protegida, que tem 330.000 hectares e foi criada e regulamentada em 1961. A área é coberta principalmente por florestas tropicais primárias (85%), e está situada a 400 km, a sudoeste de Belém. Esta área pertence a um sistema de rios de águas pretas, na baía de Caxiuanã (Silva *et. al.*, 1995; Lisboa, 1997). Dentro da FLONA, moram aproximadamente 206 pessoas, divididas em 35 famílias e 28 domicílios. Cerca de 51% das pessoas têm menos de 20 anos de idade. Em média, sete indivíduos moram em cada domicílio, e cada casal tem 5,4 filhos vivos.

Na RBAR, 91,7% das casas têm quatro ou mais cômodos e 97,3% têm eletricidade, o que caracteriza uma situação infraestrutural muito melhor que a de Caxiuanã. Na FLONA, os domicílios têm, em média, dois cômodos e não há eletricidade, a não ser em poucas casas, que dispõem de painéis solares. Ali, o reduzido número de espaços privados e a concentração populacional nas casas podem agir como catalisadores de doenças contagiosas, como conjuntivites, escabiose, gripes e outras doenças respiratórias agudas e tuberculose tendo sido todas essas afecções registradas durante a pesquisa de campo.

Na RBAR, mais de 90% da água utilizada vem diretamente de rios e nascentes, e 51% dos residentes a utilizam sem nenhum tipo de tratamento. Embora não haja sistema de esgotos na região, 66,7% das

casas têm sanitários internos, ligados a fossas negras. O lixo doméstico é enterrado (31,6%), incinerado (33,3%), ou ambos (13,5%). Apenas uma pequena parcela é coletada e tratada (21,6%). Na FLONA, apenas 7,1% das casas têm sanitários, que são externos e sobre buracos escavados no chão, onde os dejetos são depositados sem tratamento. A totalidade das famílias da FLONA usa água diretamente dos rios e igarapés locais para todos os usos diários. Não há qualquer tipo de tratamento para a água consumida, e todo o lixo é queimado nos quintais, ou lançado nos rios. Tal situação favorece o desenvolvimento de doenças infecciosas e parasitárias, transmitidas pela água (amebíase, giardíase, cólera, hepatite, etc.). Apesar de casos de cólera não terem ocorrido na região durante o trabalho de campo, foram registrados casos de hepatite, e há grande incidência de amebíase e giardíase na população estudada (Silva, 2001). Mesmo considerando a melhor situação sanitária na RBAR, a prevalência de parasitoses intestinais ali, se situa em torno de 21% (Silva *et. al.*, 2005b). No entanto, esta é bem mais baixa que a taxa de cerca de 55% observada na FLONA (Silva, 2001).

Na FLONA, as famílias não detêm a propriedade oficial da terra, mas todas têm direitos adquiridos pelo tempo de uso das áreas ocupadas. As terras são usadas fundamentalmente para a agricultura de subsistência, e não há uso de fertilizantes industriais ou pesticidas. Ao redor da RBAR, a maior parte das famílias residentes é de trabalhadores meeiros ou empregados, e a agricultura é principalmente para o comércio, sendo que cerca de 95,9% dos produtores usam fertilizantes químicos nas suas plantações e 40% declararam usar pesticidas e herbicidas (Silva *et al.*, 2005a). Casos de intoxicação por agrotóxicos têm sido relatados na área e há, inclusive, suspeitas de mortes por intoxicação com tais produtos.

As populações da FLONA e do entorno da RBAR, como a população brasileira em geral, são populações relativamente jovens e, portanto, com muitos anos reprodutivos pela frente. Cerca de 51% das pessoas residentes nas duas áreas têm menos de 20 anos de idade e, em ambos os casos as taxas de fecundidade (4,8 e 5,4 filhos por casal, respectivamente, para a FLONA e para a RBAR) são bem maiores do que a média brasileira que era de 2,1 em 2003, último ano para o qual há dados disponíveis no IBGE (www.ibge.gov.br). Considerando o atual número de homens e mulheres em idade reprodutiva, na FLONA (cerca de 39% da população), assumindo-se taxas de emigração, imigração, natalidade e mortalidade constantes, e que haverá continuidade da atual

política demográfica do IBAMA local (por não permitido que novos casais ali se instalem), é possível fazer uma estimativa do crescimento bruto da população (cbp) (Santos *et. al.*, 1980; Silva, 2002), indicado pelo número esperado de indivíduos que nascerão na área. O cbp de Caxiuanã é da ordem de 2,9% ao ano. Tal índice de crescimento é mais que o dobro do índice médio de crescimento projetado para a população brasileira em 1996, ano da pesquisa de campo, que era de 1,28% (IBGE, 1995). Porém, esta taxa é provavelmente compatível com os níveis de crescimento esperados em outras populações rurais do norte do Brasil. Considerando a alta taxa de cbp dentro da FLONA, uma Unidade de Uso Sustentável onde a presença humana deveria ser cuidadosamente monitorada, o crescimento demográfico poderá causar um aumento significativo na pressão sobre os recursos naturais da UC. Na RBAR o cbp estimado é da ordem de 1,2%. Este valor está possivelmente relacionado à proximidade da UC com as cidades de Santa Teresa, Fundão e Vitória, o que facilita a emigração, principalmente dos indivíduos mais jovens. Por outro lado, em função dos tipos de atividades agrícolas, atualmente desenvolvidas, e da instabilidade dos trabalhadores nas propriedades, há intensos fluxos migratórios sazonais para a área da UC, principalmente para a colheita do café, além de um início de especulação imobiliária, o que torna difícil fazer previsões sobre a evolução da população e seus possíveis efeitos na RBAR.

Discutindo as pesquisas

O crescimento demográfico desordenado e a degradação ambiental estão entre as maiores preocupações do IBAMA com relação às populações humanas em UC, em todo o Brasil, e têm, frequentemente gerado conflitos no campo (Silva, 2002; Soares *et. al.*, 2002). Neste sentido é relevante o fato de que, em ambos os casos estudados, há dinâmicas populacionais complexas, taxas de natalidade significativas e uma grande proporção de indivíduos em idade reprodutiva na população, o que indica que poderá haver, nos próximos anos, um acelerado crescimento demográfico nas áreas das UC. Além disso, as precárias condições de saneamento ambiental nas unidades de conservação, e o pesado uso de insumos químicos na agricultura na área da RBAR, representam potencialmente um grande estresse biológico para o ambiente natural e para as populações humanas.

O padrão intenso e desordenado de ocupação rural no Brasil tem contribuído sobremaneira para a perda de biodiversidade e de qualidade de vida, com graves conseqüências ambientais e humanas (Soares *et. al.*, 2002, ACSELRAD, 2004). Assim, o entendimento da dinâmica demográfica e sócio-ecológica das populações das UC é fundamental para redução dos conflitos ambientais, a proteção destas áreas e a melhoria da qualidade de vida das populações rurais brasileiras. Populações humanas sujeitas a intensas pressões ecológicas e econômicas, e com altos níveis de tensão biossocial estarão sujeitas a desenvolver relações antagônicas com as áreas protegidas, que podem ser vistas por elas como um impedimento ao seu desenvolvimento (Silva, 2001, 2003). Considerando que, particularmente na FA, mas também na Amazônia, as UC estão sujeitas a intensa ação antrópica devido à intrusão humana nos ambientes naturais nos últimos 200 anos, é fundamental que se conheça detalhadamente estas populações e suas perspectivas para que se possa desenvolver políticas públicas e mecanismos adequados de inclusão social e participação comunitária, visando à promoção simultânea de proteção ambiental e melhoria da qualidade de vida das populações rurais locais.

A saúde é uma das necessidades humanas fundamentais. É necessário que o ser humano esteja, antes de tudo, saudável física, intelectual e socialmente, para que possa desempenhar, de maneira adequada, suas funções biológicas de sobrevivência, suas atividades de subsistência, e suas funções sócio-econômicas, em harmonia com o ambiente natural. Sem saúde, definida aqui no seu mais amplo sentido, os indivíduos não terão disposição física ou capacidade psicomotora para desenvolver seus papéis dentro da sociedade e, conseqüentemente, não poderão ser parceiros institucionais na preservação e no uso sustentável dos recursos naturais (IUCN, 2001; Silva, 2001, 2002). Portanto, como disse Márcio Ayres, promover a saúde humana, além da educação e da participação, é fundamental para a proteção do meio ambiente.

Com a inclusão dos moradores das UC, desde o planejamento inicial para a implantação da área, até o processo de gestão, criam-se os mecanismos necessários para uma mudança paradigmática de relações entre as populações rurais e as UC. Em geral, as famílias que vivem na FLONA e ao redor da RBAR, muitas vezes há várias gerações, conhecem estas áreas e podem contribuir, sobremaneira, para a sua guarda territorial. Além disso, algumas delas também já possuem consciência de que, a diminuição dos recursos naturais das UC lhes será prejudicial a longo

prazo, e por conseguinte, têm, potencialmente, interesse em promover a preservação e/ou o uso sustentável de tais recursos, desde que lhes sejam dadas as condições adequadas de garantir sua sobrevivência e saúde.

Conclusões

A situação de vulnerabilidade à qual as populações das duas UC estão submetidas se expressa, por exemplo, na precária situação sanitária e de saúde, e na sujeição dos residentes da FLONA à incerteza de sua estabilidade territorial e sócio-econômica, em uma Unidade de Uso Sustentável, devido às possíveis alterações nas políticas federais quanto à situação de grupos humanos em áreas protegidas (Silva, 2002). Como, segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação não pode haver residentes dentro de uma FLONA, as famílias de Caxiuanã ainda estão sujeitas a uma evacuação compulsória de suas terras, mesmo que para isso recebam indenizações. Na RBAR, a vulnerabilidade aparece principalmente nas relações de (re)produção econômica e social, nas quais os trabalhadores rurais freqüentemente não são os donos das terras onde trabalham, e estão constantemente expostos aos agentes químicos usados nas lavouras. Por outro lado, caso se considere que a política de remoção não seja levada a termo na FLONA, e que as propriedades privadas do entorno da RBAR continuarão a realizar suas atividades produtivas, é necessário que seja feito um trabalho, em conjunto dos órgãos vinculados a gestão ambiental, para que o fator humano venha a ser considerado em estratégias de proteção da natureza e não como em antagonismo ao meio ambiente (IUCN, 2001; Silva, 2002; Soares *et. al.*, 2002). Este objetivo só será alcançado quando forem fomentadas políticas públicas adequadas de inclusão social, como a reforma agrária, o saneamento ambiental, a construção participativa dos comitês gestores das UC, e o planejamento de UC. tendo em mente, além do seu potencial biológico, o potencial para o desenvolvimento das capacidades humanas dos habitantes de sua área de influência.

Um dos grandes desafios ambientais do Século XXI será o de integrar preservação ambiental e qualidade de vida das populações rurais. Um dos aspectos da qualidade de vida que tem sido pouco abordado nas discussões ambientais é o da saúde. Como demonstrado acima, as carências infraestrutrais das populações rurais, no que se refere à saúde, podem trazer

graves conseqüências para o meio ambiente. Por isso, em qualquer Plano de Manejo, o componente humano deverá ter papel fundamental. Em especial, as ações integradas e participativas, voltadas para a saúde e educação, a partir de análises sócio-ecológicas e médico-epidemiológicas detalhadas, devem ser parte essencial de qualquer programa, e devem ser executadas, simultaneamente, com outras ações ambientais como a demarcação das áreas, a implementação do Plano de Manejo dos Conselhos Gestores/Consultivos, a educação ambiental e em saúde das populações da área, o levantamento dos recursos naturais, e a regulamentação e fiscalização de tais recursos.

No caso específico das duas áreas de estudo, considerando que a política ambiental brasileira continuará a contar com verbas extremamente limitadas destinadas à proteção e preservação dos recursos naturais, o que tornará ainda mais aguda a crise de pessoal e insumos pela qual o IBAMA vem passando já há vários anos, é necessário que seja desenvolvido um Plano de Manejo racional e participativo para a FLONA, para que seus recursos sejam corretamente aproveitados, ou resguardados, e não sejam destruídos nas mãos de madeireiros, caçadores ilegais, e contrabandistas de animais. Para a RBAR, é necessário que seu Plano de Manejo seja atualizado e saia do papel, e que se estabeleça uma relação mais próxima e integrada entre o IBAMA e os moradores do entorno. Em ambos os Planos de Manejo, a participação das populações locais deve ter papel central, uma vez que os recursos para a fiscalização efetiva, por parte do governo federal, devem se manter insuficientes.

Minimamente, iniciativas no sentido de estimular a educação ambiental formal e informal e a educação em saúde, poderão contribuir para um aumento da conscientização da população local no sentido de que é possível melhorar a sua qualidade de vida, sem necessariamente degradar ambiente natural. A partir da percepção do aumento de sua importância no contexto das UC, as famílias da FLONA e da RBAR podem vir a se tornar parceiras importantes dos órgãos de proteção ambiental, e contribuir significativamente para a conservação das UC.

Referências bibliográficas

ACSELRAD H. (org.). 2004. **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

Dean W. 1995 **With Broadax and Firebrand – The Destruction of the Brazilian Atlantic Forest**. Berkeley: University of California Press.

Fundação SOS Mata Atlântica, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais & Instituto Socioambiental. 1998. **Atlas da Evolução dos Remanescentes Florestais e Ecossistemas Associados no Domínio da Mata Atlântica no Período 1990-1995**. São Paulo.

IBGE. 2006. Disponível em [http:// www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). acessado em 25 de junho de 2004.

IUCN. 2001. **Pueblos Indígenas y Tradicionales y Areas Protegidas, Principios, Diretrizes y Casos de Estudio**. The Netherlands: IUCN Publications Service Unit.

LEITÃO FILHO, H. F. 1993. **Ecologia da Mata Atlântica em Cubatão**. São Paulo: Editora Unesp & Editora Unicamp.

LISBOA, P. L. B. 1997. A Estação Científica Ferreira Penna / ECFPn. In: LISBOA, P.L.B. (org.) **Caxiuanã**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi/MCT. p.23-49.

MENDES, S. L. & PADOVAN, M. P. 2000. **A Estação Biológica de Santa Lúcia, Santa Teresa, Espírito Santo**. Bol. Mus. Biol. Mello Leitão (N. Sér.) 11/12: 7-34.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. 2000. **Avaliação e Ações Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos**. Brasília: MMA.

MITTERMEIER, R. A., MYERS, N., THOMSEN, J. B., FONSECA, G. A. B. & OLIVIERI, S. 1998. Biodiversity hotspots and major tropical wilderness area: approaches to setting conservation priorities. **Cons. Biol.** 12: 516-520.

SANTOS J. L. F., LEVY M. S. F. & SZURECSÁNYI T. (orgs.). 1980. **Dinâmica da População: Teorias, Métodos e Técnicas de Análise**. Rio de Janeiro: T.A. Queiroz.

SILVA, H. P. 2001. **Growth, Development, Nutrition and Health in Caboclo Populations from the Brazilian Amazon**. Tese de Doutorado.

Department of Anthropology, The Ohio State University, Columbus.

SILVA, H. P. 2002. Aspectos demográficos e médico-epidemiológicos dos residentes na Floresta Nacional da Caxiuanã, Melgaço, Pará. In: LISBOA P.L.B. (org.) **Caxiuanã: Populações Tradicionais, Meio Físico e Diversidade Biológica**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi/MCT. p.77-94.

SILVA, H. P. 2003. **Biodiversity preservation and human well-being: Challenges for the Atlantic Forest hotspots and protected areas**. *IDRC Forum*, Toronto. p. IV-46 (resumo). (disponível em: http://web.idrc.ca/fr/ev-23633-201-1-DO_TOPIC.html).

SILVA, H. P., ALMEIDA, S., & LISBOA, P. L. B. 1995. “Ferreira Penna” Research Station: A new opportunity for research in the Lower Amazon Basin, Caxiuanã, Pará, Brazil. *Antropol. Biol.* 3(2): 59-68.

SILVA, H. P., BOSCOLO, O. H., NASCIMENTO, G., FORMIGONI, M. H., MOREIRA, J. S., OBERMÜLLER, F. A., MOREIRA, J. S. & STRELOW, F. F. 2004. Pressões Antrópicas em Áreas Protegidas: Desafios Para a Conservação no Século XXI. **Anais do IV Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**, Curitiba, PR, Brasil. pp. 673-680.

SILVA, H. P., BOSCOLO, O. H., NASCIMENTO, G., OBERMÜLLER, F. A. & STRELOW, F. F. 2005a. Biodiversity Conservation and Human Well-being: Challenges for the Populations and Protected Areas of the Brazilian Atlantic Forest. *EcoHealth*, 2:1-10. (Resumo disponível em <http://dx.doi.org/10.1007/s10393-005-8361-8>).

SILVA, H. P., STRELOW, F. F., BOSCOLO, O. H., NASCIMENTO, G., FORMIGONI, M. H., MOREIRA, J. S., OBERMÜLLER, F. A. & FONTANA, A. P. 2005b. Parasitoses Intestinais em Populações do Entorno de Áreas Protegidas na Mata Atlântica: A Situação do Município de Santa Teresa. *Rev. Soc. Brás. Méd. Trop.*, 38(1): 477-478 (resumo).

SOARES M. C. C.; BENSUSAN N. & NETO P. S. F. 2002. **Entorno de Unidades de Conservação; Estudo de Experiências em UC's de Proteção Integral**. Edição nº 04. Rio de Janeiro: FUNBIO.

World Conservation Monitoring Centre. 1992. **Global Biodiversity: Status of the Earth's Living Resources**. Londres: Chapman & Hall.

Mídia, Você é Verde?

Maria Cecília Trannin
Marta de Azevedo Irving
Rosa Maria Leite Ribeiro Pedro

Introdução

A abordagem acerca da temática ambiental representa um desafio complexo, configura uma arena de conflitos econômicos, políticos e sociais, que articula diferentes campos de saber. No entanto, esta perspectiva tende a ser fragmentada, se forem desconsiderados os vários atores envolvidos e seus respectivos interesses, especificamente no que se relaciona à conservação dos recursos naturais.

Além disso, a noção de meio ambiente no Brasil ainda compõe um universo imaginário distante, no qual sociedade e natureza são dissociados, contrariando uma perspectiva conceitual mais ampla, segundo a qual:

“... o ambiente não é mero espaço natural independente de nossa ação social, a qual não consiste somente no trabalho no sentido econômico, mas sim no conjunto de atividades sociais, reguladas política e juridicamente numa tradição cultural específica” (LOURREIRO, 2003 a:19).

Nesse sentido, pode-se inferir que a dissociação sociedade-natureza traz consigo conflitos e desafios, como o distanciamento do sujeito contemporâneo das questões ambientais; a difusão dos temas ambientais sob a forma de “natureza-espetáculo”; e, a não-participação efetiva da sociedade nas decisões políticas relacionadas a essa problemática.

Ao se considerar o contexto apresentado, uma questão chave parece emergir: pode a mídia colaborar para transformar esse quadro, através da difusão de informações sobre as áreas protegidas?

¹ Editor do Jornal do Meio Ambiente em entrevista concedida ao encarte JB Ecológico, suplemento do Jornal do Brasil de 21 de dezembro de 2002.

Para os chamados “jornalistas ambientais”, este papel é inquestionável, conforme defende Silvestre Gorgulho¹:

“A grande mídia tem um importante papel. Deveria pegar os acontecimentos factuais, as grandes tragédias, e dar uma pitadinha de cidadania (...) Porque ela faz esse processo de conscientização, de educação dos leitores, dos tomadores de decisão, porque ela cobra localmente”.

Para que se possa compreender o modo de difusão midiática da natureza, em geral, e, em especial, das áreas protegidas, a Teoria do Espetáculo, tal como formulada por Guy Debord², parece particularmente inovadora. Debord afirma que a sociedade contemporânea pode ser interpretada como em uma sociedade do espetáculo, ou ainda uma “sociedade da imagem”. À mídia caberia a falsificação do mundo e a substituição das vivências diretas do sujeito por experiências “fake” – representações substitutivas do real – que restringem a subjetividade à esfera do consumo passivo de imagens. Num mundo que se apresenta sob a forma de imagem espetacular, a vida real é experimentada como pobre e fragmentária, movendo os indivíduos a contemplar e a consumir passivamente tudo o que lhes falta em sua existência real. O espetáculo é, assim, o seqüestro da vida, e a cisão do mundo em realidade e imagem (PEDRO & BRUNO, 2004).

Assim, o sujeito/espectador relaciona-se prioritariamente com o mundo, através da mediação das imagens, e a vida se expressa como uma imensa acumulação de espetáculos:

“A realidade considerada parcialmente apresenta-se em sua própria unidade geral como um pseudomundo à parte, objeto de mera contemplação. O espetáculo em geral, como inversão concreta da vida, é o movimento autônomo do não-vivo. O espetáculo apresenta-se ao mesmo tempo como a própria sociedade, como

² A Teoria da Sociedade do Espetáculo, construída na cidade de Paris, ano de 1967, embora deva ser compreendida num contexto de expansão capitalista e expressão antecipada do movimento de Maio 1968, não se resume ao período histórico na qual se inseriu. O criador, embora contextualizado na Europa, entre os anos de 1957 e 1972, como integrante do movimento Internacional Situacionista, não esgotou suas reflexões no movimento (DEBORD, 1967).

parte da sociedade e como instrumento de unificação. Como parte da sociedade, ele é expressamente o setor que concentra todo olhar e toda consciência. Pelo fato de esse setor estar separado, ele é o lugar do olhar iludido e da falsa consciência; a unificação que realiza é tão somente a linguagem oficial da separação generalizada. No espetáculo, imagem da economia reinante, o fim não é nada, o desenrolar é tudo. O espetáculo não deseja chegar a nada que não seja ele mesmo. (DEBORDE, 1967:13-17)".

Debord não faz uma crítica da imagem enquanto tal, mas da “forma-imagem” enquanto desdobramento da “forma-valor”, responsável pela constituição de estilos de vida a serem consumidos. E é através dos meios de comunicação de massa que o espetáculo assume o seu aspecto mais visível e esmagador, qual a verdadeira comunicação se perde e recompõe-se artificialmente no espetáculo mercantil, fortalecendo a esfera do mercado e do consumo.

Contudo, não basta reafirmar as hipóteses (ou mesmo, constatações) de que a mídia “espetaculariza” os fatos ao difundi-los. É necessário compreender como se dá esta espetacularização midiática, a fim de que se possa instrumentalizar os “construtores da informação” na articulação de estratégias de difusão, capazes de colaborar com as práticas e as políticas de conservação da natureza.

O presente trabalho se propõe, assim, a contribuir para a compreensão deste processo, tendo como foco estas duas questões centrais: Como vem sendo realizado o processo de difusão da informação sobre as Unidades de Conservação pela mídia impressa de maior tiragem no país, tendo em vista a prevalência, na contemporaneidade, das formas espetaculares de difusão? Como os “construtores da informação”, os jornalistas ambientais considerados referência no Brasil, compreendem este processo e propõem recomendações para sua maior eficiência?

Para responder à primeira questão, foram analisadas matérias impressas, relativas às Unidades de Conservação no veículo de maior tiragem do país, considerando como tema-chave o SNUC- Sistema Nacional de Unidades de Conservação e suas categorias de manejo, bem como as expressões “Áreas protegidas” e “Unidades de

Conservação”. Para responder à segunda questão, foram entrevistados 20 jornalistas, considerados referência na área ambiental, tendo como critério-base de escolha, suas publicações, sua atuação jornalística e o reconhecimento por seus pares.

A partir da análise dos resultados da pesquisa, são propostas algumas diretrizes e ações que visam colaborar para o processo de difusão das áreas protegidas no país, a consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação para a implementação do recém aprovado Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas.

Unidades de Conservação e biodiversidade

O processo de conservação da biodiversidade, embora seja apenas um dos temas ambientais de grande apelo na mídia, possui importância estratégica, tanto no que diz respeito à proteção do patrimônio natural, quanto no âmbito de acordos internacionais e de políticas públicas. No Brasil, assim como em outras partes do mundo, a proteção da natureza se consolida principalmente através da criação e gestão das Unidades de Conservação³, espaços naturais demarcados pelo Poder Público em todo o território nacional com este objetivo. As UC's, representam “... o mecanismo adotado para conservação dos ecossistemas naturais e o patrimônio cultural para uma grande abrangência de valores humanos, em diversas sociedades” (IRVING,1998:48-49).

Neste sentido, as áreas protegidas funcionam como uma espécie de “vitrine” para a conservação da biodiversidade. Segundo a perspectiva nacional, áreas protegidas são designadas como Unidades de Conservação da Natureza (UC) e são definidas pela Lei 9985⁴ como:

“(...) espaços territoriais e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes,

³ As Unidades de Conservação são estabelecidas e protegidas legalmente no Brasil através do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) – Lei Nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

⁴ Lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e foi regulamentada pelo decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002.

legalmente instituídos pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, aos quais se aplicam garantias adequadas de proteção” (BRASIL, 2000).

O SNUC incorpora, em um mesmo instrumento legal⁵, as normas referentes à criação, implantação e gestão das unidades de conservação, tanto federais, como estaduais e municipais.

Correlacionando-se o universo de Unidades de Conservação com o território nacional, que possui 8.514.876,599 Km² de área total (IBGE:2003), o país não dispõe ainda de um sistema representativo de proteção da natureza, na escala desejada⁶. Além disso, apesar do avanço legal que o SNUC representa, são ainda limitados os mecanismos de controle, indicadores de gestão, bem como recursos materiais e humanos que possam garantir a aplicação da Lei. Estes problemas são acentuados pela extensão do território brasileiro, de porte continental.

Sendo assim, apesar da tendência atual de aumento do número de áreas protegidas nos cenários nacional e internacional, a sua gestão é, ainda, um desafio de longo prazo. Segundo Irving (1998:60), além da precariedade dos mecanismos de gestão, outras dificuldades devem ser consideradas, tais como:

⁵ A lei do SNUC qualifica duas tipologias de UC's, de acordo com a usabilidade dos recursos naturais: Unidades de Conservação de Proteção Integral e Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Nas Unidades de Conservação de Proteção Integral somente é permitido o uso indireto dos recursos naturais para realização de pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. Este grupo de Unidades de Conservação de Proteção integral se subdivide nas seguintes categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Parque Estadual e Parque Municipal; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. Para as UCs de Uso Sustentável, é aberta a possibilidade de uso parcial dos recursos naturais, de forma compatibilizada com a proteção da natureza. Este grupo de UCs inclui as seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Floresta Estadual, Floresta Municipal, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável, Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN).

⁶ A recomendação mundial da IUCN (União Mundial para a Natureza) é de, pelo menos, 10% de proteção integral por bioma.

“... a crise financeira e de recursos humanos, a carência de informações sobre as áreas protegidas, a carência de pessoal qualificado para atuar nas áreas protegidas e nas as comunidades de entorno, a infra-estrutura disponível, a precária difusão midiática da problemática e das necessidades das áreas protegidas, entre outros”. (IRVING,1998:60)

Objetivando ações concretas voltadas para a solução destes problemas, o governo brasileiro lançou, em 2006, o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas e, neste contexto, a Diretoria de Áreas Protegidas (MMA) vem trabalhando ativamente na construção e efetivação de uma política com diretrizes claras e inclusivas para a implementação, gestão e difusão das áreas protegidas.

No entanto, a despeito de sua importância, o tema ainda recebe poucos espaços na mídia, que, na maior parte das vezes, trata esta questão como “periférica”, revelando uma lacuna importante nos processos de interpretação, decodificação e transmissão de informações que fomentem a participação da sociedade no processo de conservação da biodiversidade. Trigueiro (2003) reforça o papel do jornalismo com este enfoque e menciona:

“... nossa missão é compartilhar com a sociedade e fazê-la entender o tamanho da encrência que é viver em um planeta em que o modelo de socialização é predatório, suicida e não sustentável” (TRIGUEIRO, 2003).

Assim, pensar o papel da mídia, em apoio à implementação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas é essencial, em termos de inclusão e controle social nas políticas de proteção da natureza.

Pesquisando a difusão ambiental: entre a mídia de massa e os jornalistas ambientais

Para a presente pesquisa, foram selecionadas e analisadas matérias veiculadas por uma mídia impressa de massa, escolhida a partir dos critérios de tiragem e circulação. A revista “VEJA” foi, então, selecionada por ser o veículo de maior tiragem semanal nacional na mídia impressa brasileira, entre os anos de 1999 e 2004⁷ (IVC: 2004).

As matérias pesquisadas foram selecionadas a partir da definição de 17 terminologias-chave⁸, com base no campo semântico relacionado ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O período de levantamento foi definido em função da data de estabelecimento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, (18 de julho de 2000), envolvendo assim a análise das matérias vinculadas entre julho de 1999 a julho de 2004. Para a análise, foram consideradas somente reportagens e entrevistas, tendo sido descartados os artigos com outros formatos (como notas ou cartas). Da mesma forma, foram desconsiderados artigos publicados na Revista local (*Veja Rio* ou *Veja São Paulo*) e artigos publicados em edições especiais, como “Veja Turismo”. Foram consideradas, no entanto, edições especiais com circulação nacional⁹.

⁷ Considerando que a revista *Veja* tem uma média mínima de 4 leitores por exemplar e a durabilidade da revista se comparada ao veículo jornal, pode-se afirmar que a revista possui, em média, 4.000.000 de leitores anuais (dados do Instituto Verificador de Circulação em setembro de 2003).

⁸ São elas: Áreas Protegidas; Unidades de Conservação; Sistema Nacional de Unidades de Conservação; SNUC; Parque Nacional; Santuário Ecológico; Estação Ecológica; Reserva Biológica; Monumento Natural; Refúgio da Vida Silvestre; Área de Proteção Ambiental (APA); Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; Reserva Particular de Patrimônio Natural; Reserva de Fauna.

⁹ Para definição destes critérios, tomou-se como base os seguintes parâmetros: em relação às notas, considerou-se que a profundidade de análise necessária não poderia ser alcançada; em relação às Cartas, considerou-se que as mesmas expressam a opinião do leitor e não do Editor da revista e, finalmente, com relação às edições locais, que as mesmas não circulam por todo país, um dos critérios iniciais de seleção do veículo a ser analisado. Da mesma forma, também foram descartadas matérias publicadas em Edições Especiais (como *Veja Turismo*), pois estas teriam um viés específico para a edição. Quanto às edições locais (*VEJA São Paulo* e *VEJA Rio*), as mesmas foram descartadas por não apresentarem o critério de circulação nacional, requerido para este trabalho.

Os textos selecionados foram classificados segundo duas dimensões: *Forma* e *Conteúdo*. Com relação à Forma, os textos foram divididos em descritivos e analíticos. Com relação ao Conteúdo, foram utilizadas duas *grades de análise*: uma delas, com base no SNUC, buscou identificar se os conceitos referentes às Unidades de Conservação foram transmitidos de forma clara, e de acordo com a legislação; se as matérias ofereceram fontes de pesquisa e se fizeram referências às políticas públicas, aos instrumentos de gestão e à atuação de atores locais na gestão das Unidades de Conservação. A segunda grade de análise, baseada na *Teoria do Espetáculo*, foi operacionalizada a partir da definição de três temas: “Natureza Espetáculo”, referente à difusão espetacularizada do tema da conservação da natureza, seja sob a forma de paraíso ecológico (espetáculo positivo), seja na modalidade catástrofe (espetáculo negativo); “Separação Consumada”, referente ao modo de difusão no sentido de separação sociedade e natureza; e “Unidade na Aparência”, referente ao modo utilitarista com que a difusão apresenta a natureza, traduzindo seus recursos naturais na forma de valores econômicos, por sua utilização.

Na segunda etapa da pesquisa, foram selecionados e entrevistados jornalistas especializados considerados “construtores da informação”, com relação a questões vinculadas a meio ambiente, os chamados jornalistas ambientais. A seleção dos jornalistas pesquisados seguiu aos seguintes critérios, que, embora não excludentes, são complementares: ser o jornalista um interlocutor identificado pela sociedade midiática; ser editor em alguma mídia especializada; ou participar da Rede Brasileira de Jornalismo Ambiental. A entrevista partiu de um roteiro semi-estruturado¹⁰, que objetivou conhecer as interpretações e sugestões dos “construtores da informação” sobre as Áreas Protegidas e sua difusão na mídia de massa.

Em ambas as etapas da pesquisa, foram realizadas análises quantitativa e qualitativa dos dados. Para a análise qualitativa utilizou-se a técnica da “Análise de Conteúdo”, indicada por Bardin (1977) para se interpretar informações obtidas através dos meios de comunicação de massa.

¹⁰ Este roteiro foi composto de 19 perguntas, entre abertas e fechadas, algumas das quais com desdobramentos, perfazendo um total de 28 perguntas.

O espetáculo ambiental na difusão midiática e na percepção dos jornalistas

Do total de 375 matérias selecionadas no período, apenas 61 tiveram relação direta com o tema geral da conservação de biodiversidade.

Nenhuma matéria teve referência direta ao SNUC e suas categorias estratégicas de manejo, nem mesmo na época da sua definição legal, o que revela o desconhecimento do SNUC e de seu conteúdo pela mídia impressa de maior circulação. Este resultado é realmente significativo se for considerado que o Plano Nacional de Áreas Protegidas é meta prioritária para o governo brasileiro e expressa a preocupação com o processo de difusão da informação à sociedade.

O caráter descritivo da maioria das matérias veiculadas parece assinalar, também, uma superficialidade na abordagem do tema, demonstrando que o assunto é apresentado dissociado do contexto político-social no qual se insere. Tal dissociação foi confirmada na perspectiva dos jornalistas, que consideraram um dos problemas centrais na difusão da temática da conservação da biodiversidade e outros temas ambientais, a forma “simplista”, “descontextualizada” e “sem transversalidade”, com que a difusão das áreas protegidas e temas conexos é realizada pela mídia de massa.

A participação das populações locais no plano de implementação do SNUC também não aparece como tema expressivo na difusão midiática, sendo este fato reafirmado pelos jornalistas ambientais, como ressaltou um dos entrevistados: *“O Ibama não emprega quem já vive e conhece, ancestralmente, os lugares que transforma em unidades de conservação. Não inclui nem transforma as comunidades locais em ‘Defensores Oficiais’ do meio ambiente”*.

Outro aspecto relevante merece destaque na análise: a quase ausência de matérias que veiculem o conceito de Planos de Manejo como instrumentos essenciais para a gestão das áreas protegidas, uma lacuna que é reconhecida pelos construtores da informação.

Quanto à difusão midiática de temas relevantes em políticas públicas, aproximadamente metade das matérias analisadas faz referência à legislação ambiental da atualidade, o que evidencia um conhecimento parcial, embora relevante sobre o tema. Da mesma forma, a maioria dos

jornalistas entrevistados avaliou as políticas públicas relacionadas com as áreas protegidas como “positivas” e/ou “medianamente positivas”, embora tenham feito restrições à aplicabilidade das mesmas. A totalidade dos entrevistados reconhece que não faltam “leis”, mas “mecanismos de gestão e proteção efetiva”, que possam transformar as áreas protegidas “de direito” em áreas protegidas “de fato”.

As principais recomendações dos jornalistas ambientais para a difusão das UC’s foram: o desenvolvimento de estratégias de comunicação, o trabalho com a população do entorno, o desenvolvimento de efetivos mecanismos de gestão e implementação das leis e, investimento em ações de educação ambiental. Também foram citados a necessidade de integração dos Ministérios e políticas públicas, o investimento na formação do jornalista, e o fomento à pesquisa sobre o tema. Os jornalistas destacaram um outro ponto interessante: a informação se concentra nas mídias especializadas na temática ambiental. Neste sentido, parcerias para a troca de informações e alianças entre as “mídias verdes” e as mídias de massa, objetivando a difusão da informação sobre as áreas protegidas e temas relacionados, são necessárias e recomendáveis para a estratégia de difusão do PNAP.

Vale ressaltar ainda que a percepção dos jornalistas de que “a mídia de massa não informa” contrasta, de certo modo, com a constatação de que, na maior parte das matérias analisadas, há referência a alguma fonte de informação – principalmente Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e Instituições do Terceiro Setor. Curiosamente, no entanto, nem as Universidades nem os Institutos de Pesquisa são referidos, na mídia analisada ou no discurso dos jornalistas, como fontes de informação.

No contexto da Sociedade do Espetáculo, dois aspectos importantes emergem das análises em relação às matérias difundidas e à percepção dos jornalistas sobre o processo de difusão. Primeiramente, com relação à categoria Natureza Espetáculo, referente à difusão da natureza sob a modalidade “paraíso ecológico” (espetáculo positivo) ou sob a modalidade catástrofe (espetáculo negativo), embora as matérias analisadas mostrem que essa “espetacularização” se dá, tanto na sua forma qualificada como “negativa” (difusão de catástrofes), quanto na sua forma “positiva” (difusão da beleza cênica da natureza, ecoturismo e paraíso), quase na mesma proporção (53% x 47%), a maioria dos jornalistas não reconhece a difusão espetacular na sua forma positiva. Este contexto pode indicar que, embora os jornalistas reconheçam o

espetáculo como elemento midiático privilegiado, talvez não compreendam como ele se expressa. Com relação a este aspecto, estaria o jornalista deixando de aproveitar o modo de operação “espetacular” na sua forma positiva?

Quanto à categoria de análise “Separação Consumada”, cujo objetivo foi identificar se a difusão midiática reafirma a separação sociedade-natureza, os resultados da pesquisa confirmam a percepção midiática sob a forma de cisão sociedade-natureza. Na maioria das matérias analisadas (77%), o homem é apresentado como agente externo à natureza e não parte dela, como “ameaça” e não “cúmplice” na proteção da natureza.

Finalmente, com relação à terceira categoria do Espetáculo, “Unidade na Aparência”, que buscou verificar se a difusão midiática apresenta a natureza de modo utilitarista, embora a maioria das matérias (66%) veicule aspectos relacionados à biodiversidade em termos de seu uso – seja relacionado a atrações turísticas, seja, por exemplo, na menção de quanto vale uma determinada safra de alimento para exportação – poucos jornalistas entrevistados revelaram ter conhecimento desta modalidade de difusão. Em geral, proteção da biodiversidade é o tema de maior “appeal” nas matérias divulgadas, fato que não é reconhecido pelos jornalistas entrevistados. Para estes, o foco recai nas catástrofes, e o aspecto utilitarista e mercadológico da difusão não é reconhecido.

Considerações finais

De que forma as Unidades de Conservação são difundidas na mídia impressa de massa, e como os jornalistas ambientais interpretam este processo foram as duas questões que motivaram a realização desta pesquisa. A partir dos resultados apresentados, alguns aspectos emergem como merecedores de reflexões mais aprofundadas. Com relação à difusão midiática, foi possível verificar que a mesma opera de modo espetacular, dando ênfase à natureza, não pelo seu valor “intrínseco”, mas, sobretudo, como “commodity”. O problema da difusão midiática não parece estar no “acesso às informações”, mas no seu “excesso”, o que pode produzir o descarte cada vez mais acelerado de conteúdos, transformando os bens simbólicos mediados em objetos de consumo, seguindo as leis de mercado, do descarte instantâneo; daquilo que chama a atenção, mas uma atenção “desarticulada e distanciada”, tal qual anunciada por Debord (1967) na Teoria do Espetáculo.

Na mídia, o espetáculo, tal como se expressa, não transmite a informação necessária para contextualização das áreas protegidas, além das aparências. Os jornalistas reconhecem a espetacularização da natureza, mas não têm noção de seu impacto. Vale, então, uma reflexão: estaria o jornalista, ao não estar atento a importância do espetáculo, deixando de se apropriar desta modalidade midiática para difundir informações? Não seria interessante que os jornalistas passassem a se valer, também, da forma espetacular de difusão, associando-a às informações de qualidade que são capazes de “construir”, potencializando assim a utilização dos espaços de que dispõem?

Um outro ponto interessante emergiu também da pesquisa, o fato de as Universidades e Institutos de Pesquisa, instâncias formais de geração de conhecimento, não serem percebidos como referências ou fontes de informação, nem pela mídia de massa, nem pelos construtores da informação. Este dado parece essencial para que se considere e se reforce o papel da Academia na tradução e difusão de conhecimento gerado sobre o tema. Recomenda-se, neste sentido, a formação de parcerias entre os “construtores da informação” e a Academia, potencializadas através de ações de comunicação, empreendidas por assessorias especializadas dos órgãos públicos competentes. A pesquisa indica a importância de assessorias especializadas dos órgãos públicos envolvidos em políticas de áreas protegidas e a interface das mesmas com a Academia e os jornalistas especializados.

De maneira geral, dois olhares podem emergir como resultados finais desta pesquisa: um olhar cético e um olhar esperançoso. O olhar cético aparece através do reconhecimento de que o modo privilegiado de expressão da contemporaneidade é o espetáculo; o olhar esperançoso diz respeito à crença de que, mediante informação, educação e construção de parcerias, a difusão midiática pode veicular informações de qualidade. Com isto, parece ser necessário uma releitura da teoria de Debord, no sentido de se positivar o papel das imagens na constituição da sociedade contemporânea, que deixam de ocupar o papel de “falsificadoras” da realidade. No contexto de uma sociedade em rede, na qual a comunicação e a transmissão de informações se dão de modo cada vez mais intenso e acelerado, conectando lugares remotos, as imagens tornam-se importantes modos de apresentação e de compreensão da realidade. Neste argumento há concordância com Herschmann e Pereira (2003), quando afirmam que, contrariamente às teses mais sombrias, a mídia não se constitui, necessariamente, como um dispositivo que leva ao esquecimento (do ser), e é possível compreendê-la

“(...) como um veículo que produz uma experiência, efetivamente vivida pelos indivíduos (...), o ambiente mesmo no interior do qual cotidianamente construímos, desconstruímos e reconstruímos nossas vidas” (HERSCHEMANN & PEREIRA, 2003: 29).

Ousa-se, por fim, articular esses dois olhares com a Teoria do Espetáculo e com algumas idéias de Antonio Negri (2003). O próprio Debord, em uma apreciação feita vinte anos após a primeira formulação de sua teoria, reconhece que o espetáculo se transformou, passando a operar em rede e integrando diferentes modalidades midiáticas (DEBORD, 1988), de modo a participar da própria tessitura social. Isto, em uma primeira análise poderia levar à conclusão de que, tendo a vida se transformado em um “espetáculo em rede”, não há saída, pois não há nada além do espetáculo. Contudo, seguindo as pistas que fornece Negri (*op.cit.*), dizer que não há saída pode significar que não haja uma “única saída” ou uma “fórmula redentora” – o que possibilita acreditar que qualquer lugar pode se configurar como espaço de resistência, inclusive o espetáculo:

“As resistências deixam de ser marginais e tornam-se ativas no centro de uma sociedade que se abre em rede” (NEGRI, 2003:44).

Se o espetáculo é uma forma prevalente de produção e de difusão na contemporaneidade, cabe levantar a hipótese de que, talvez, não se deva ou não se possa ser “contra o espetáculo, mas compor com ele”. Usar, portanto, as mesmas ferramentas, transformando-as em “armas” que objetivem a sustentabilidade na dinâmica sociedade-natureza, numa perspectiva ecológico-social. É preciso buscar esses “pontos de resistência” no sistema e empreender ações que visem mudanças – algumas de alcance limitado, outras de maior visibilidade e impacto – que, associadas em rede a outras ações e mudanças empreendidas em outros lugares, transformem o padrão de informação difundida na atualidade, produzindo, por sua vez, novas informações e resultados.

Assim, espera-se que este trabalho sirva como inspiração para o processo de difusão das áreas protegidas para a sociedade, oferecendo alguns subsídios para os construtores da informação, nesta sua importante missão, através da melhor compreensão das formas “espetacularizadas” com as quais, atualmente, se dá a difusão de natureza e, também, para

outras pesquisas na área. No atual modo de produção contemporâneo, parece inevitável que se opere “dentro do espetáculo”, e não “fora” dele. Uma proposta de difusão mais próxima do real cotidiano, da utilização da forma espetacular, com o conteúdo de proteção da natureza talvez seja possível.

Referencias Bibliográficas

- BARDIN, L. 1977. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70.
- BRASIL. 2002. **Política Nacional da Biodiversidade**. Decreto Nº 4.339, de 22 de agosto de 2002.
- BRASIL. 2003. **Ministério do meio Ambiente. Jornal das Áreas Protegidas**.
- DEBORD, G. 1967. **A Sociedade do Espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto.
- DEBORD, G. 1988. “Comentários sobre a Sociedade do espetáculo”. Artigo disponível na Internet em <http://www.terravista.pt/IlhadoMel/1540/comentarioses.htm>.
- HERSCHMANN, M. & PEREIRA, C. A. 2003. **Mídia, memória & celebridades**. Rio de Janeiro: e-papers.
- IBGE. 2006. **Indicadores de Desenvolvimento sustentável. Brasil 2002**. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso 12/01/2003.
- IRVING, M.A. 1998. Participação e Envolvimento Comunitário: Garantia Ética de Sustentabilidade em Projetos de Desenvolvimento in **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, Vol. 50. Nº 4, IP, UFRJ, CNPQ, 76 p.
- LOUREIRO, C. F. 2003a. **Cidadania e Meio Ambiente**. Salvador, Bahia: Centro de Recursos Ambientais.
- LOUREIRO, C. F. & AZAZIEL M. & FRANCA N. (Orgs). 2003b. **Educação Ambiental e Gestão Participativa em Unidades de Conservação**. Rio de Janeiro, RJ, IBASE: IBAMA.

NEGRI, A. 2003. **Cinco Lições sobre o Império**, Rio de Janeiro: DP&A.

PEDRO, R. M. L. R. & BRUNO, F. 2004. Tecnologias do espetáculo e intimidade na rede. **Actas Electrónicas del II Congreso ONLINE do Observatório para a CiberSociedade – Comunicações**, CD-ROM, vol. 1: 1-22. Barcelona.

Gestão em Unidades de Conservação: Um caminho teórico e metodológico possível a partir da ótica da governança na APA do SANA (Macaé - RJ)

Luiz Felipe Freire Cozzolino
Marta de Azevedo Irving

A inclusão da sociedade na gestão de Unidades de Conservação (UCs) representa um tema estratégico para o Plano Nacional de Áreas Protegidas, recém instituído no país. Um dos consensos da comunidade ambientalista brasileira é que “*só a democracia levará à sustentabilidade, por meio da criação de espaços de negociação e do fortalecimento dos instrumentos já existentes*” (LAYARGUES, 2002). Mas como avaliar se a gestão de Unidades de Conservação têm um real compromisso com os processos democráticos?

A determinação de indicadores, particularmente aqueles relacionados à participação da sociedade no direcionamento e controle social¹ da gestão, representa, neste caso, uma demanda fundamental. A novidade do tema transforma em desafio a definição de parâmetros e indicadores capazes de permitir a avaliação dos processos de gestão participativa em UCs. Recentemente, alguns autores (GRAHAM, AMOS & PLUMPTRE, 2003; ABRAMS, BORRINI-FEYERABEND, GARDNER & HEYLINGS, 2003) têm discutido e sugerido a aplicação do conceito de **Governança** na orientação e avaliação da gestão de áreas protegidas.

A partir da promulgação de Lei do SNUC² (BRASIL, 2000), têm sido criados e reformulados os Conselhos Gestores das Unidades de Conservação. No enfoque deste instrumento legal, a existência de um Conselho Gestor é condição fundamental para a efetiva

¹ “O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais” (PNAS –Versão oficial, 2004, p. 56)

² A Lei N° 9.985 de 18 de julho de 2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).

participação da sociedade na gestão de uma Unidade de Conservação. Ao reunir os atores governamentais e os representantes da sociedade civil, o Conselho constitui espaço fundamental de participação e de negociação entre os diversos atores envolvidos na gestão de uma área protegida. Esses conselhos devem ser norteados por princípios democráticos, conforme o texto da lei do SNUC, que define a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das UCs.

Para exercer suas funções, o Conselho deve ser o mais representativo possível, contemplando em sua composição, os órgãos públicos atuantes na região e as representações da sociedade civil local. Os Conselhos devem ter composição paritária, com número igual de membros do Poder Público e da sociedade civil, sendo, em geral, presidido pelo “*chefe da unidade de conservação, o qual designará os demais conselheiros, indicados pelos setores a serem representados*” (BRASIL, 2002).

Mas, até que ponto esses princípios têm sido considerados na criação e no funcionamento destes Conselhos? Como têm se efetivado a gestão participativa das UCs? Que resultados têm sido obtidos? E que instrumentos têm sido empregados para se avaliar a gestão?

Os métodos de avaliação atualmente adotados pelos órgãos ambientais têm como foco de atenção os instrumentos de gestão, aferindo itens como a existência do Conselho e a frequência de suas reuniões, a existência de um Plano de Manejo e de Zoneamento Ambiental. No entanto, além de se limitar apenas a estes itens, o processo de avaliação sobre a gestão traz ainda alguns problemas recorrentes. O levantamento e a sistematização de informações e os processos de atualização de dados são, em geral, de incumbência dos funcionários responsáveis pela gestão, não partindo do olhar externo, isento da relação com os conflitos cotidianos da gestão, o que frequentemente gera distorções no processo. Com o objetivo de minimizar este problema, recentemente, o IBAMA lançou a 2ª edição, revisada e ampliada, da publicação *Educação ambiental e gestão participativa em Unidades de Conservação* (LOUREIRO *et. al.* 2005), no qual são apresentados formulários a serem aplicados aos conselheiros, com questões relativas à formação e operacionalização do Conselho e à capacitação de seus membros para atuar de forma participativa na gestão.

Também com o objetivo de exercitar a avaliação do processo de gestão de Unidades de Conservação no Brasil, foi realizado um Estudo de Caso, tendo como objeto a Área de Proteção Ambiental (APA) Municipal do Sana (Macaé, RJ)³. Este estudo avaliou os processos de gestão desenvolvidos nesta área protegida, a partir de sua criação, tendo como foco central a instalação e as ações de seu Conselho Gestor. O presente trabalho visa apresentar e discutir o referencial teórico e o arcabouço metodológico utilizados para a referida pesquisa, no sentido de contribuir para um olhar dinâmico e aplicado sobre o processo de avaliação da gestão de áreas protegidas no Brasil, a partir do exercício realizado na APA do Sana (Rio de Janeiro).

A análise na APA do Sana: o caso particular de um problema comum

A APA do Sana foi criada em 2001, por lei municipal, e compreende todo o sexto distrito de Macaé, com uma área total de 11.802 hectares, sendo que, cerca de 50% da área tem cobertura de Mata Atlântica, em diversos graus de regeneração. A APA está situada a 165 km da cidade do Rio de Janeiro, na região serrana, sendo uma importante zona de mananciais (MACAÉ, 2004).

O Sana foi, no passado, uma importante região cafeeicultora, mas, desde o fim do ciclo econômico do café, apresenta uma tendência de esvaziamento do campo. No ano 1922, no auge do ciclo cafeeiro, a área contabilizava 3.722 habitantes, sendo que o censo 2000 aferiu uma população de 1.184 habitantes, dos quais cerca de 70% na zona rural. A tendência ao decréscimo populacional mantém-se nas áreas rurais, enquanto um movimento inverso ocorre nas áreas urbanas, nas quais, se observa, um crescimento populacional (IBGE, 2000). Esta mudança de tendência parece estar associada ao aumento da oferta de oportunidades e serviços, impulsionada pelas atividades relacionadas ao turismo.

A comunidade do Sana se caracteriza por uma dinâmica social extremamente rica e complexa, sendo recentemente foco de diversos estudos acadêmicos, de múltiplas áreas do conhecimento, como Gaspar

³ O presente artigo tem como origem essa pesquisa, desenvolvida no Programa EICOS do IP-UFRJ (COZZOLINO, 2005)

(2003), em sociologia, abordando as transformações do meio rural com a chegada do turismo e as medidas de proteção ambiental, a Seabra (2001, *apud* ANDRADE 2004), abordando o impacto da visitação e capacidade de carga; Marcuzzi (1999), avaliando o ecoturismo; e uma série de trabalhos na área de psicologia social, resultantes do Projeto Sana Sustentável (IRVING, MELO & SOARES, 2004; IRVING *et. al.*, 2003; ARAÚJO, 2004; ANDRADE, 2004).

Com relação à composição da população, existem no Sana pelo menos três grupos sociais distintos: a população tradicional da região (os “nativos” ou “matutos”), alguns grupos de moradores que se estabeleceram no Sana há mais de uma geração (os “cabeludos” ou “alternativos”) e, os novos moradores que chegaram com o “boom” turístico dos anos 1990, denominados de “neo-hippies” (GASPAR, 2003).

As diferentes visões de mundo e de projetos pessoais dos diferentes segmentos da população, estão na raiz de boa parte dos conflitos observados no Sana. Estes foram reforçados, ao longo do tempo, por episódios de denúncias e autuações. Este contexto gerou forte resistência à problemática “ambiental”, principalmente no que se refere à ação dos órgãos oficiais. Como resultado de experiências recentes de denúncias, autuações, embargos e multas, a percepção de boa parte da população local é de que a temática ambiental está associada a limites em sua liberdade de ação, coibindo suas práticas tradicionais de produção. Sendo assim, a criação da APA gerou (e ainda gera) forte ansiedade na população, uma vez que, tanto os produtores rurais quanto os habitantes locais que exploram o turismo - comerciantes, donos de pousadas e campings e pequenos proprietários - sentem-se ameaçados em suas alternativas de subsistência.

O conceito de Governança aplicado às áreas protegidas

O conceito central, a partir do qual foram analisados os processos de gestão desenvolvidos na APA do Sana, foi o de Governança. Segundo as Recomendações do V Congresso Mundial de Parques da União Internacional para Conservação da Natureza (UICN, 2003), realizado em Durban, África do Sul, o conceito de Governança considera:

“... a interação entre as estruturas, os processos, as tradições e os sistemas de conhecimento que determinam a forma em que se exerce o poder e a responsabilidade e se adotam as decisões, e em que os cidadãos, e outros diretamente interessados, expressam sua opinião. Este conceito se aplica às áreas protegidas em todos os níveis: local, nacional, regional e mundial.” (UICN, 2003)

A visão de Governança em uma abordagem democrático-participativa, como apresentada por Frey (2004), não defende o afastamento do Estado de seus papéis de mediação e coordenação, mas entende como fundamental a participação ativa dos setores sociais nas instâncias decisórias. O entendimento é de que a interação do setor governamental com a base social local pode, em tese, trazer benefícios ao processo de governança de áreas protegidas e, em consequência, à sua gestão. A inserção dos atores sociais na gestão pública se daria a partir de uma ação conjunta em temas estratégicos, como *Planejamento Local* (Buarque, 2002) e a *arbitragem de conflitos* (LOUREIRO *et. al.* 2005). Assim, o conceito de Governança, nesse contexto, pode ser considerado como alternativa na interpretação como de processos de gestão, desenvolvidos em Unidades de Conservação.

O conceito de *Governança* aqui empregado foi apresentado por Graham, Amos e Plumptre (*op.cit.*) no V Congresso Mundial de Parques da UICN. Este foi construído, em grande parte, sobre consensos internacionais, expressos nas declarações e princípios acordados nas Nações Unidas e em diversos documentos do PNUD⁴. Estes autores definem Governança como sendo “a interação entre estruturas, processos e tradições, que determina como o poder e as responsabilidades são exercidos, como decisões são tomadas e como os cidadãos e outros parceiros envolvidos (stakeholders) são ouvidos”. Diz respeito fundamentalmente às relações de poder e responsabilidade, definindo como são tomadas as decisões em assuntos de interesse coletivo, quem tem poder de decidir, quem influencia nas decisões e como são estabelecidas as responsabilidades dos tomadores de decisão.

Baseados em uma lista de características de Boa Governança, Graham, Amos e Plumptre propuseram uma lista de cinco princípios-chave para a avaliação da Governança em Unidades de Conservação, conforme discutido em capítulo anterior desta publicação: *Legitimidade*

⁴ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

e Voz, Direcionamento, Desempenho (performance), Prestação de contas (accountability) e Equidade (fairness). Com base nesses princípios foram elaborados instrumentos de avaliação e propostos indicadores para a gestão participativa na APA do Sana.

Esse referencial teórico engloba mais de trinta tópicos de análise, passíveis de serem utilizados na avaliação da gestão de Áreas Protegidas. Para o trabalho mencionado – avaliação do processo de gestão da APA do Sana – foram selecionados alguns destes princípios, sistematizados e descritos a seguir.

Com relação à Legitimidade e Voz:

- Participação: Direito à voz a todos os implicados, homens e mulheres, nas tomadas de decisões; participação das associações na gestão da UC; atuação por associações e/ou indivíduos; existência de um contexto de livre-associação.
- Descentralização: Contexto de autonomia em tomadas de decisão na gestão da UC, aliado a instâncias de controle social.

No princípio de Direcionamento:

- Existência de instrumentos de gestão: Plano de Manejo, Zoneamento e Regimento Interno do Conselho; atualidade dos instrumentos; existência e emprego de um plano anual de gestão; participação da população na elaboração dos instrumentos.
- Visão estratégica: Existência de projetos amplos e de longo prazo para a consolidação da Governança Local e o desenvolvimento humano.

Para a análise de Desempenho (Performance):

- Coordenação de esforços: Capacidade de coordenar os esforços entre os parceiros, inclusive dentro do poder público.
- Informação ao público: Disponibilidade de informações que permitam ao governo e ao público em geral acompanhar o desenvolvimento da gestão.

- Efetividade e eficiência: Resultados produzidos e sua relação com o bom emprego dos recursos disponíveis.

Para a avaliação de Prestação de contas (Accountability):

- Clareza na atribuição de responsabilidades frente ao público e instituições parceiras (stakeholders): definições de incumbência - “quem presta contas de quê, e a quem?”

No caso de avaliação de Equidade (Fairness):

- Imparcialidade na aplicação de normas: Existência de normas claras e acessíveis; ausência de corrupção entre os funcionários públicos responsáveis; direito a apelação em caso de autuação.
- Equidade no processo de criação da UC: Respeito aos direitos e práticas de populações tradicionais; participação da população no processo de criação da UC; reconhecimento de injustiças resultantes da criação da UC.

Esta escolha se relacionou ao contexto local e aos aspectos mais significativos observados em campo, tendo em vista as especificidades da categoria de manejo em questão - uma Área de Proteção Ambiental (APA) - e seu estágio de implementação, no momento da pesquisa.

A metodologia aplicada ao Estudo de Caso

A metodologia empregada na pesquisa realizada na APA do Sana se consolidou em quatro etapas complementares, a partir da ótica da Psicossociologia:

⁵ Neste caso, foi feita opção por o pesquisador não se radicar na localidade, mas sim residir nesta por curtos períodos necessários aos levantamentos, estabelecendo raport com diversos membros da comunidade e penetração em grupos sociais.

Fase 1: Observação Participante

Ao longo de todo o processo, a Observação Participante foi empregada no acompanhamento de algumas assembléias de associações locais e reuniões do Conselho Gestor e visitas de campo⁵.

As informações obtidas contribuíram para o conhecimento do perfil dos conselheiros e o mapeamento de conflitos para a gestão. Serviram ainda para a identificação de documentos a serem pesquisados e para orientar a elaboração de roteiros de entrevistas

Fase 2: Pesquisa bibliográfica e documental

Esta etapa envolveu consulta a publicações especializadas, textos acadêmicos, artigos de jornal e revistas e documentos de instituições oficiais, sendo ainda consultados materiais produzidos pelos próprios agentes sociais implicados – panfletos, manifestos e documentos resultantes do processo de criação da APA. Foram consultadas as atas das reuniões do Conselho Gestor da APA do Sana, seu Regimento Interno, a lei de criação da APA, seu Plano de Manejo, Boletins Informativos do Conselho Gestor, matérias publicadas em jornais de circulação local, boletins informativos produzidos pela ONG local, manifestos de entidades e outros impressos coletados. Foram ainda pesquisados dados do IBGE, da Fundação CIDE e do IEF-RJ.

Fase 3: Elaboração de instrumentos para a entrevista e sua aplicação a interlocutores selecionados

Para esta etapa foram elaborados roteiros de entrevistas semi-estruturadas e sua aplicação foi dirigida aos membros do Conselho Gestor da APA do Sana. Para a real interpretação dos conflitos, neste caso, foi assegurada a confidencialidade dos depoimentos. Assim, os depoimentos foram identificados em referência aos dois segmentos centrais de pesquisa: Poder Público e Sociedade Civil.

Os questionários de pesquisa partiram de um roteiro básico de identificação do entrevistado (escolaridade, local de nascimento e tempo de residência na comunidade) e incluíram uma série de questões específicas ao objetivo da pesquisa. Além de perguntas comuns aos dois segmentos centrais de amostragem, foram incluídas

questões específicas para os representantes do Poder Público e da sociedade civil (Anexo 1– roteiro de entrevistas).

Foram entrevistados seis (6) representantes do Poder Público municipal e seis (6) representantes da Sociedade Civil, membros do Conselho Gestor da APA na gestão 2003/2004. Essas entrevistas foram objeto de análise, e os depoimentos obtidos serviram de indicativo para se traçar um panorama do contexto local, suas demandas e conflitos envolvidos na gestão da Unidade de Conservação.

Fase 4: Análise do material coletado e produzido

Para a análise do material levantado na Pesquisa Documental e nas entrevistas, optou-se pela abordagem qualitativa que envolveu (com base no referencial teórico selecionado) a interpretação dos processos de governança, a partir das entrevistas com os membros do Conselho Gestor, e da documentação consultada com base em sua origem, os interesses e as motivações identificadas (BECKER, 1997).

Considerações sobre a viabilidade da proposta

O emprego do referencial teórico selecionado e desta metodologia para o caso da APA Sana, permitiu identificar os pontos fortes e os acertos na construção da *Governança democrática* para a gestão da área protegida, bem como os conflitos, problemas e fragilidades inerentes ao processo. O que se observou, ao longo da pesquisa, foi um processo dinâmico de construção de *Governança*, em que parcelas significativas dos grupos locais têm buscado se fazer representar, ao mesmo tempo em que o Poder Público tem, de forma progressiva, considerado a participação dos atores sociais no processo de gestão.

Para esta análise, a metodologia utilizada foi extremamente útil para sistematizar informações e permitir uma interpretação lógica do processo.

No entanto, com base nos resultados da pesquisa, alguns pontos problemáticos emergem, no que se refere à construção de governança democrática para a gestão da APA do Sana: a APA não possui orçamento próprio; não dispõe de um planejamento anual da gestão; a fiscalização e regulação das atividades têm baixa eficácia; há um evidente conflito de

competência entre os órgãos responsáveis; falta sinergia entre as ações das diferentes secretarias de governo envolvidas; os mecanismos de comunicação do Poder Público com a população local têm se revelado ineficientes; a população rural se sente mal orientada e está insatisfeita com a o caráter repressivo da fiscalização; e, finalmente, a APA encontra oposição de grande parcela da população. Ainda assim, estes problemas não têm representado impedimento à construção das instâncias de governança, apesar de se constituírem em fatores de risco de retrocesso do processo.

Avaliando o processo da pesquisa, a proposta desenvolvida com base no referencial teórico descrito, permitiu a identificação e análise dos diversos aspectos da gestão da UC, a avaliação dos instrumentos de gestão existentes (Plano de Manejo, Zoneamento), a efetividade das ações adotadas e, as questões relativas à comunicação entre os diferentes atores envolvidos. Foi possível ainda identificar os grupos sociais mais significativos na a gestão da APA, e os conflitos percebidos por eles. É interessante notar que os resultados obtidos a partir da utilização deste arcabouço metodológico confirmaram resultados e inferências decorrentes de outros estudos acadêmicos (IRVING *et. al.* 2002; GASPAR, 2003; ANDRADE, 2004).

No entanto, para a replicação desta proposta metodológica em outra área protegida, possivelmente serão necessários ajustes, eventualmente estendendo o universo de entrevistados, para contemplar setores da sociedade não representados no Conselho. Esta ampliação de alcance pode ser fundamental nos casos em que segmentos importantes da sociedade local - e suas demandas - não estejam representados no Conselho.

A principal vantagem do uso do referencial teórico escolhido - GRAHAM, AMOS & PLUMPTRE, 2003 - foi a possibilidade de sistematização da análise, o que facilitou e norteou a construção de um eixo lógico para a interpretação do caso estudado. O referencial escolhido permitiu também um olhar sobre o tema *Governança*, com objetividade, o que parece ser essencial no contexto atual de avaliação dos processos de inclusão social em políticas públicas de proteção da natureza.

Ao abordar os problemas de um grupo social, e como estes são percebidos pelos que os vivenciam, empregando para tal o conceito de *Governança* e o arsenal metodológico da Psicologia Social, essa pesquisa

permitiu instrumentalizar o órgão gestor da APA para a efetivação da gestão participativa. Os resultados assim obtidos reafirmaram a possibilidade de se analisar os processos de gestão em UCs a partir da ótica da Governança, que pode fornecer indicadores para a avaliação e inspirar a implementação de experiências de gestão democrática em Unidade de Conservação. Além do mais, este exercício evidenciou, de forma notável, a validade do conceito para a discussão da inclusão social na gestão de áreas protegidas.

Esta experiência permitiu ainda a integração de pesquisa acadêmica com a consolidação de políticas públicas, uma importante aprendizagem a ser construída, conjuntamente, nos próximos anos para a temática de proteção da natureza e, em, particular para a gestão de áreas protegidas.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, A. B. T. 2004. **Os novos-rurais do Sana: Do Paraíso Perdido às práticas ambientais.** Monografia de conclusão do curso de Psicologia, IP/UFRJ.

ABRAMS, P.; BORRINI-FYERABEND, G.; GARDNER, J.; HEYLINGS, P. 2003. **Evaluating Governance: handbook to accompany process for Protected Area.** Disponível em www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg_grp/CMWG/EVALUATIG%20GOVERNANCE%20HANDBOOK.doc. Acesso em agosto 2006.

ARAÚJO, T. T. 2004. **A caminho de um planejamento turístico de base comunitária para o Distrito do Sana.** Monografia de conclusão do curso de Psicologia, IP/UFRJ.

BECKER, H. S. 1997. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais.** São Paulo: Editora HUCITEC.

BRASIL. 2000. **Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000.** Brasília, Diário Oficial.

———. 2002. **Decreto 4.340, de 23 de agosto de 2002.** Brasília, Diário Oficial.

BUARQUE, S. C. 2002. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: Metodologia e Planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond.

COZZOLINO, L. F. 2005. **Unidades de Conservação e os processos de Governança Local: o caso da APA do Sana (Macaé, RJ)**. Rio de Janeiro, dissertação de Mestrado, Programa EICOS, IP, UFRJ.

FREY, K. 2004. **Governança Urbana e Participação Pública**. XXVIII EnANPAD Anais. Curitiba. Disponível em <http://www.anpad.org.br/enanpad2004-p-fr.html>.

GASPAR, N. M. 2003. **Transformações no meio rural, atividades turísticas e medidas de proteção ambiental: O caso do Sana**. Rio de Janeiro, dissertação de Mestrado, PPGFA, IFCS, UFRJ.

GRAHAM, J.; AMOS, B. & PLUMPTRE, T. 2003. **Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century**. Durban, UICN.

IBGE. 2000. **Censo demográfico**.

IRVING, M. A.; MONTECHIARI, A.; MATTOS, F.; MELO, G.; SIQUEIRA, L.; FARO, L.; SOARES, R.; NASCIMENTO, R. 2003. Projeto Sana Sustentável: uma iniciativa de base sustentável. In: D'Ávila, M. I., PEDRO, R. (orgs.). **Tecendo o Desenvolvimento: Saberes, Gênero e Ecologia Social**. Rio de Janeiro: Bapera Editora & Mauad Editora.

IRVING, M. A.; MELO, G. & SOARES, R. 2003. Sana Sustentável: um projeto de base comunitária. In: **Anais do VIII Encontro Nacional de Turismo com Base Local**. Curitiba.

LAYARGUES, P. P. 2002. Educação Para a Gestão Ambiental: a cidadania no enfrentamento político dos conflitos socioambientais. In: C. F. B. L.; P. P. L.; R. S. C. (orgs.). **Sociedade e Meio Ambiente: a Educação Ambiental em debate**. São Paulo.

LOUREIRO, C. F. *et. al.* 2005. **Educação Ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. 2º ed. (revisada e atualizada). Rio de Janeiro: IBAMA.

MACAÉ, Prefeitura Municipal. 2004. **Plano de Manejo da Área de**

Proteção Ambiental do Sana – fase 1. Macaé, ONG Viva Rio.

MARCUZZI, A. 1999. **Nas Trilhas Geográficas do Ecoturismo e da Questão Ambiental.** Monografia para Graduação em Geografia, UERJ, Rio de Janeiro.

PNAS. 2004. **Política Nacional de Assistência Social - Versão Oficial.** Serviço Social & Sociedade. São Paulo: PNAS.

UICN. 2003. **V Congreso Mundial de Parques: Acuerdo de Durban e Recomendaciones.** Durban: UICN.

Anexo 1

Roteiro para Entrevista Semi-estruturada dirigido a membros do Conselho Gestor

Caracterização e identificação dos sujeitos da pesquisa

Nome:

Profissão / ocupação / atividade econômica:

Faixa Etária:

Local de nascimento / origem:

Faixa de renda:

Sexo:

Tempo de moradia no Sana:

Motivações para habitar o local e engajamento

É originário do Sana?

Quais as razões que o fizeram vir ao Sana? Quando veio?

Pertence a algum grupo organizado?(Igreja, grupos sociais, sindicatos, etc/ entidade? Qual? Por que?

Percepção da Comunidade em relação à APA

O que representa o Sana para você?

No seu entendimento, o que é uma APA?

No seu entendimento, o que motivou a criação da APA?

Como e quando você tomou conhecimento de que a APA estava sendo criada? Por quem?

A população local estava informada de que a APA estava sendo criada?

O que representa a APA do Sana para você?

O que há de positivo na criação da APA?Porque?

O que há de negativo na criação da APA? Porque?
Quais as regras atuais de funcionamento da APA?
O que é permitido na APA? Dar exemplos.
O que não é permitido na APA? Dar exemplos?
Você sabe quem administra a APA?
Como a administração da APA atua?
O que mudou com a APA?
A população participa das decisões para a APA? Como?
O que precisa mudar para a APA dar certo?

Questões dirigidas para os representantes da sociedade civil no Conselho Gestor

Além das reuniões do Conselho, você já participou de alguma reunião em que se discutiu a APA? Quando? Com quem?
O que você acha que poderia acontecer de bom para a comunidade no futuro com a APA?
Quais os principais problemas que você vê no Sana hoje?
O que você acha que a APA poderia trazer de solução para este(s) problema(s)
Que segmento você representa no Conselho
Qual o objetivo da instituição que você representa?
Seu Grupo/instituição se reúne frequentemente? Com que regularidade?
Com que objetivo?
Você leva ao conhecimento das pessoas do seu grupo os assuntos que são discutidos / deliberados no Conselho? Como?
Como você tem visto a participação governamental no conselho Gestor?
Você acha que o Conselho é representativo para as demandas

da população do Sana? Porque?
Qual o(s) maior(es) problemas que você vê na gestão da APA?
O que poderia ser feito para aprimorar a gestão?
A APA tem um plano anual de gestão? Qual?
Existem críticas da comunidade ao processo da APA? Quais?
O que você pensa dessas críticas?
O que pode ser aprimorado na gestão da APA?

Questões dirigidas para representantes do poder público

Que importância você vê na criação da APA?
Quais as propostas que você considera importante implementar na APA?
Que dificuldades você tem encontrado na gestão da APA?
E em implementar mudanças?
Você pensa que o Conselho é representativo? Porque?
Como você analisa a participação da sociedade civil no Conselho Gestor?
Existem críticas da comunidade ao processo da APA? Quais?
O que você pensa dessas críticas?
O que pode ser aprimorado na gestão da APA?

Agenda 21 comunitária e Teatro do Oprimido como alternativas de inclusão social no entorno do parque nacional da Tijuca.

Aline Pinto de Almeida
Marta de Azevedo Irving

“Sem uma participação coletiva, criadora, crítica e permanente, não é possível, a nosso ver, descobrir as questões essenciais, nem as respostas adequadas que permitirão construir uma sociedade mais justa, mais livre e mais solidária”.

(FAUNDEZ, 1993, p.69)

O universo da arte e a ecologia social são as fontes inspiradoras deste artigo que, por sua vez, procura estabelecer a intersecção desses dois domínios, na temática da inclusão social. Legitimando esse tipo de atuação na práxis psicossocial, Sawaia (2001, p. 115) faz uma importante observação:

“O menosprezo do presente fez as ciências humanas esquecerem-se de que a arte, a religião e a política são exercidas no presente, e que este tem que ser olhado de forma capacitadora, cabendo ao psicólogo social evitar atividades que mutilam a sensibilidade, alimentam a passividade, limitam o conhecimento e a reflexão crítica do presente imediato”. (Sawaia, 2001, p. 115)

Experiências práticas e teóricas, no campo da inclusão social, têm sido importantes para o estabelecimento de conexões entre diversas áreas de conhecimento e a percepção do quanto a utilização do Teatro do Oprimido pode contribuir em Programas de Educação Ambiental, mobilizando novos modelos de parceria, provocando o engajamento comunitário no processo de tomada de decisões, engendrando formas

inovadoras para a caracterização dos problemas comuns, delimitando iniciativas para resoluções coletivas possíveis, enfim, despertando, em todos os empenhos e desempenhos comunitários, a “percepção do poder efetivo do realizar” (IRVING, 1999, p.139).

Para se pensar o processo de inclusão social para a gestão de áreas protegidas, é evidente a importância de metodologias que propiciem uma visão mais abrangente do ser humano e que, além disso, viabilizem, aos sujeitos não letrados, uma outra forma de expressão que não esteja restrita aos códigos verbal e escrito. Neste sentido, são interessantes técnicas que ofereçam a percepção dos fatos e dos comportamentos no “aqui e agora”, isto é, instrumentos que, através da leitura da linguagem corporal e da expressão, possam informar sobre os indivíduos e seu cotidiano. Além disso, técnicas relacionadas com o aspecto lúdico do processo de interação de indivíduos (e grupos), possibilitam explicitar consensos e conflitos, revelando um desnível, muitas vezes presente entre pensamento e ação, ou entre o vivido e o percebido. Conforme ressaltam Oliveira & Oliveira (1999, p.32):

“Os indivíduos e grupos oprimidos desenvolvem estratégias de sobrevivência, de defesa, de luta e de fuga, ainda que, explicitamente, ao nível de sua percepção da realidade, não acreditem em sua própria capacidade de mudá-la. Daí a importância de identificar e trabalhar as discordâncias e incoerências entre o pensamento e a ação, adaptação e sonho, conformismo e revolta que são a expressão deste desnível entre a realidade vivida e a realidade percebida”. (OLIVEIRA, R. & OLIVEIRA, M., 1999, p.32).

Assim, este trabalho visa apresentar e descrever, em linhas gerais, uma experiência inovadora de utilização das ferramentas do Teatro do Oprimido para a construção da Agenda 21 comunitária, em comunidades do entorno do Parque Nacional da Tijuca. O Teatro do Oprimido, com suas oficinas e modalidades técnicas, em apoio à construção da Agenda 21 Comunitária, emerge, nesse contexto, como uma alternativa interessante e inovadora, que busca a internalização e o compromisso com a transformação social.

Tanto o Teatro do Oprimido, como o processo de construção da Agenda 21 Comunitária, constituem desafios, no sentido de estimular a mobilização e o engajamento coletivos na solução de problemas comuns, para a melhoria da qualidade de vida e o empoderamento dos atores sociais locais. Sob esse enfoque, os caminhos a serem percorridos devem ser traçados pelo próprio grupo social, expressando, com sua linguagem, seus anseios, inquietações, reivindicações e desejos.

De que forma então estabelecer uma correspondência entre o Teatro do Oprimido e a Agenda 21? A partir da discussão e a mobilização social na busca de soluções para os problemas, e da identificação coletiva das situações problemáticas de opressão. Com este enfoque, o Teatro do Oprimido se define como *“uma forma de conhecimento e deve ser também um meio de transformar a realidade”* (Boal, 1998, p.XI).

O olhar dirigido a esta problemática se sustenta nos compromissos delineados pelo conceito de Desenvolvimento Sustentável que, segundo Lessa (1993), tem como diretriz transformar a população, de “espectadores passivos em atores”(Lessa 1993,p.38)

O conceito de Desenvolvimento Sustentável, definido na Agenda 21, busca um novo modelo de organização e planejamento da sociedade, que pretende compatibilizar crescimento econômico e a utilização sustentável dos recursos naturais, com uma ética que garanta justiça social e a conservação ambiental, considerando a capacidade de suporte da base natural. Nessa lógica, tanto o Teatro do Oprimido, como a Agenda 21 estão diretamente sintonizados com os ideais do desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, buscam ações transformadoras da realidade.

É com essa perspectiva que o presente trabalho se construiu.

O Teatro do Oprimido: uma ferramenta interessante para a inclusão social

No Brasil, é evidente a tendência crescente no número de iniciativas que utilizam o teatro como instrumento de desenvolvimento e como veículo de inclusão social. Na perspectiva cronológica, Augusto Boal criou o Teatro do Oprimido nos anos 60, na mesma

época e atmosfera em que surgiu a Pedagogia do Oprimido, de Paulo Freire, assumindo com essa, uma afinação essencial. Os temas abordados, neste caso, são diretamente ligados à realidade dos chamados espect-atores.

Assim, Boal (1998, p.4) definiu como princípios do Teatro do Oprimido:

- *“Transformação do espectador em protagonista da ação teatral: espectador;*
- *A tentativa de, através dessa transformação, modificar a sociedade e não apenas interpretá-la, a fim de preparar as ações para mudanças futuras.”*

O autor (Boal, *op.cit.*) distingue cinco modalidades no Teatro do Oprimido: Teatro-Imagem, Teatro-Invisível, Teatro-Legislativo, Arco Íris do Desejo e o Teatro-Fórum, sendo a última, a que mais tende a se adequar a programas de Educação Ambiental.

Com esse olhar, Nunes (2001), define como se exprime a transformação a partir de uma experiência com o teatro-fórum:

“Em que consiste o poder de ativação de uma das modalidades mais utilizadas do teatro do oprimido no mundo todo: o teatro-fórum? Geralmente essa pergunta nos remete às sessões de fórum, em que, por ver em cena, com um tratamento artístico e crítico, situações cotidianas opressivas, sendo convidado a nelas intervir e, assim, a considerar que aquilo pode e deve ser mudado, o público sai, ainda que em diferentes graus, mobilizado a atuar por uma transformação positiva cada vez que se depara com mecanismos de opressão semelhantes no seu dia-a-dia. Vira espect-ator na cena e na vida, como diz Boal” (Nunes, 2001)

O Teatro-Fórum é a apresentação de uma cena de opressão vivida por um protagonista, o personagem oprimido, que deseja alguma coisa, mas não é bem sucedido em função da ação de opressores. Em geral, após a apresentação, os “espect-atores” são convidados a entrar em cena no lugar do protagonista e, com isso, propor soluções para que o mesmo

possa equacionar a situação vivenciada. Segundo Boal (*op. cit.*), mais importante até do que se chegar a uma solução ao final do processo é o debate que será promovido durante a encenação sobre determinado fato. O mais importante é que os atores reais discutam, enriqueçam-se e possam ampliar seu leque de saídas para as opressões a que estão submetidos.

Em toda cena de Teatro-Fórum, o coringa¹ e os participantes do processo, através de aquecimentos, jogos, exercícios e dramatizações, deverão chegar juntos às respostas para as seguintes perguntas: Qual a opressão do grupo em relação ao tema em discussão? O que o grupo quer em relação a tudo que foi discutido? O que atrapalha o grupo a conseguir o que quer? Quais as alternativas para o grupo conseguir aquilo que deseja? A partir daí, são fornecidos os elementos para a promoção (NUNES, 2001) do debate e da discussão que o tema suscita.

Agenda 21: uma proposta ética para o desenvolvimento

A Agenda 21 é um dos resultados mais significativos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Além do nível global, estão incorporadas nos planos governamentais, as Agendas 21 Nacionais e também Locais (no âmbito de Estados e/ou Municípios). No entanto, experiências de Agendas 21 Comunitárias são ainda raras e pouco discutidas no país e, mesmo, no mundo.

A Agenda 21 é um protocolo de intenções de impacto global, que consolida o compromisso de diversos países na busca do modelo de Desenvolvimento Sustentável. Na Agenda 21, a participação de todos os atores sociais é fundamental no processo de construção coletiva e é essa a garantia de sustentabilidade da proposta. A Agenda 21 é composta de quatro seções:

- Dimensões sociais e econômicas;
- Conservação e gerenciamento dos recursos para o desenvolvimento;
- Fortalecimento do papel dos grupos principais;
- Meios de implementação.

¹ Denominação no Teatro do Oprimido para designar o facilitador ou educador.

Estas seções englobam 40 capítulos, sendo de maior relevância, para este trabalho os capítulos 8 e 36. O capítulo 8 se refere à *Integração entre meio ambiente e desenvolvimento na tomada de decisões*. Esse capítulo é importante por viabilizar e estimular a vinculação entre natureza e desenvolvimento, abordando as questões relacionadas à qualidade de vida, a partir da temática ambiental. Vale ressaltar que a cisão clássica sociedade-natureza, na discussão para a gestão de áreas protegidas, tem sido um dos principais problemas no desenho de estratégias de inclusão social com este objetivo. Conforme CNUMAD (2000)

“Os sistemas de tomada de decisão vigentes em muitos países tendem a separar os fatores econômicos, sociais e ambientais nos planos políticos, de planejamento e de manejo. Esse fato influencia as ações de todos os grupos da sociedade, inclusive Governos, indústrias e indivíduos, e tem importantes implicações no que diz respeito à eficiência e sustentabilidade do desenvolvimento” (CNUMAD, 2000, p.113).

Ainda na Agenda 21, o capítulo 36, que se vincula à Promoção do ensino, da conscientização e do treinamento, e se conecta às Recomendações da Conferência Intergovernamental de Tbilisi sobre Educação Ambiental, menciona que,

“o ensino, o aumento da consciência pública e o treinamento estão vinculados virtualmente a todas as áreas de programa da Agenda 21 e ainda mais próximas das que se referem à satisfação das necessidades básicas, fortalecimento institucional e técnica, dados e informação, ciência e papel dos principais grupos” (CNUMAD, 2000, p.533).

Segundo o ICLEI – The International Council for Local Environmental Initiatives (1996), existem alguns princípios fundamentais para o planejamento do processo de implementação de Agendas 21, são eles:

Parcerias:

Para se garantir a sustentabilidade de um planejamento é fundamental a formação de redes de parceiros, onde cada um colabora com o que lhe for possível.

Participação e Transparência:

Garantir a participação de todos os atores sociais e a transparência no processo de planejamento é um grande desafio da Agenda 21.

Enfoque Sistêmico:

Esse princípio representa um dos pontos polêmicos da Agenda 21, uma vez que, preconiza a análise e avaliação sistêmica das situações focalizadas. Esse tipo de análise da realidade pode trazer grandes benefícios, como os de redução de tempo e custos na resolução dos problemas, mas também pode dispersar o foco de atenções, quando trata de muitas questões são tratadas ao mesmo tempo.

Preocupação com o futuro:

As iniciativas de Agenda 21 devem ser planejadas, a partir da visão de futuro das populações envolvidas no processo, com metas de curto, médio e longo prazos.

Responsabilidade:

É necessário que todos os atores envolvidos nessas iniciativas tenham responsabilidades bem definidas e que todos se comprometam em realizá-las.

Equidade e justiça:

O processo de Agenda 21 é democrático e participativo, por isso devem estar assegurados os direitos de participação de todos, em especial grupos menos favorecidos, mulheres e jovens.

Limites ecológicos:

A preocupação com os recursos naturais deve sempre estar presente em planejamento. As iniciativas de implantação de políticas ambientais em órgãos públicos e privados devem ser incentivadas.

Na perspectiva pragmática, as Agendas 21 têm como ponto de partida a criação dos Fóruns 21, que são espaços participativos, presididos pelo Poder Municipal e são compostos por representantes do governo e da sociedade civil. A iniciativa de construção da Agenda 21 Local pode partir, tanto das autoridades governamentais, como das comunidades envolvidas cientes dos problemas e dos recursos que dispõem. A Agenda 21 Local oferece, em tese, à comunidade, a possibilidade de participação no planejamento do desenvolvimento e na formulação de políticas públicas, influenciando, portanto, a identificação das prioridades. Mas, independentemente das Agendas 21 ligadas ao Poder Público em sua origem, uma alternativa possível para a inclusão das comunidades do entorno de áreas protegidas no processo coletivo de conservação da biodiversidade é, evidentemente, a construção de agendas comunitárias.

Um olhar sobre o Parque Nacional da Tijuca

Com este enfoque, foi realizada uma pesquisa na área do entorno do Parque Nacional da Tijuca (RJ), uma Unidade de Conservação de Proteção Integral que, por seus atributos ecológicos, se associa a condições especiais de proteção e manejo de recursos naturais².

O Parque Nacional da Tijuca é o principal Parque Nacional urbano do Brasil, e está cercado por comunidades de baixa renda (IBAM / DUMA, PCRJ/ SMAC, 1998). Sua principal missão é proteger os remanescentes de Mata Atlântica, que têm papel fundamental no equilíbrio climático, na redução de poluição e serve de contenção às encostas do Maciço da Tijuca³.

2 A floresta existente hoje é secundária e fruto de um reflorestamento, que teve por objetivo resgatar os mananciais de água que abasteciam a cidade do Rio de Janeiro.

3 Nos séculos XVII e XVIII, nesta região, a mata atlântica foi quase completamente devastada, como resultado das plantações, principalmente, de café. Com esse desmatamento, as nascentes dos rios foram afetadas e o abastecimento de água na cidade ficou prejudicado. No início do século XIX, o governo real proibiu, pela primeira vez, a derrubada de matas nos mananciais dos rios que hoje estão localizados na área interna do Parque. Porém, essa iniciativa não resolveu, definitivamente, o problema da falta d'água. Somente em meados do século XIX, é que foram tomadas medidas mais drásticas e se iniciou o processo de desapropriação de terras particulares na região.

O Alto da Boa Vista, área de entorno de um dos segmentos do Parque e abrangência da pesquisa, era despovoado até final do século XVIII, utilizado apenas para as plantações de café. A construção de casas na área, aconteceu a partir do início do século XIX, em consequência da vinda da família real ao Rio de Janeiro. Em 1897, com a decadência do café e, a chegada do bonde, a ocupação foi se intensificando e surgiram então as primeiras fábricas. Nos anos 50, ocorreu o declínio e a paralisação das atividades industriais na região.

Apenas em 1944, a atividade de recuperação e manutenção da área florestal foi retomada, com a ajuda de Raymundo Otoni e Roberto Burle Marx, o que marcou e configurou a realidade paisagística atual do Parque. Em 1961, o Parque foi criado pela União com o nome de Parque Nacional do Rio de Janeiro, e, apenas em 1967, passou a ser designado por seu nome atual.

A perspectiva teórica

A pesquisa em foco foi construída com base na psicossociologia, enquanto “pano de fundo” do referencial teórica do trabalho e das opções metodológicas adotadas. As escolhas dos percursos metodológicos, os instrumentos utilizados, o processo de observação participante no campo, bem como a avaliação dos dados coletados foi delineada a partir do contexto da psicossociologia que, por sua vez, acentua a percepção de fatores ecológicos, psicológicos e sociais que marcam os sujeitos e suas atitudes. Como resume Sawaia (1998):

“Claro que urgem ações voltadas à garantia das condições de sobrevivência com dignidade. O que se quer afirmar é que abrir mão da dimensão ético/estética é cair na práxis reducionista que considera o povo uma massa disforme, que responde em uníssono aos apelos materiais, atribuindo apenas à burguesia as sutilezas psicológicas” (SAWAIA, 1998, p.49).

Nesta prática, é ressaltada a influência do meio social no indivíduo, moldando seu corpo, seu psiquismo e suas relações sociais. A psicossociologia é uma área de intercessão entre diferentes saberes, na qual o ser humano é concebido como um sujeito que sofre influências

tanto de fatores sociais, históricos e geográficos, como de fatores psicológicos, essenciais nas suas atitudes. Nesse conjunto de influências de caráter objetivo e subjetivo, o ser humano será sempre constituído e determinado pelo social e pelo individual.

Os sujeitos da pesquisa são compreendidos como “*sujeitos dotados de pulsões, afetos, desejos, defesas, projeções e identificações*” (NASCIUTTI, 1996, p.54), pois todos estão inseridos em um contexto social de determinada cultura e, conseqüentemente, sofrem determinações desse meio (MAUSS, 1974). Conforme Nasciutti (1996):

“A análise psicossocial em um grupo, seja este qual for, dirige-se a seus próprios membros, seus papéis, seus poderes, suas identidades (“individuais” e “sociais”), suas histórias, o contexto no qual se incluem, os determinismos que sobre eles (considerados individualmente) e sobre o grupo atuam. A análise visa permitir (através da pesquisa-ação ou de outro tipo de pesquisa) a interrogação, a localização dos controles, a identificação dos mecanismos de alienação e de desalienação dos quais participam (mesmo que inconscientemente) os indivíduos, a tomada de consciência da coletividade e do ser histórico que cada um é” (NASCIUTTI, 1996, p. 56).

Uma preocupação constante em pesquisas psicossociais é compreender que um grupo social é constituído por individualidades diversas e, por isso, não pode ser tratado de forma homogeneizante, como se todos os sujeitos fossem iguais. Neste trabalho, durante a construção da Agenda 21 Comunitária, buscou-se trazer à tona as expectativas individuais e demonstrar o que há de coletivo e comum. Segundo Sawaia (2001):

“A práxis psicossocial deve ocupar-se com o fortalecimento da legitimidade social de cada um pelo exercício da legitimidade individual, alimentando “bons encontros”, com profundidade emocional e continuidade no tempo, mas atuando no presente (...). A preocupação com a potencialização de cada um e da coletividade derruba a fronteira artificial entre a universalidade ética e a particularidade do desejo de cada um, e aquela entre o coletivo e o individual, que sempre marcou a práxis psicossocial” (Sawaia, 2001, p.115).

A base da abordagem metodológica utilizada, neste caso, foi a Pesquisa Participante (BRANDÃO, 1999) que, assim como a Agenda 21 Comunitária e o Teatro do Oprimido, têm como objetivos uma ação transformadora da realidade. Nesta perspectiva, a realização da pesquisa não se restringiu ao desempenho autônomo do pesquisador, tendo privilegiado o empenho coletivo e o amplo engajamento de todos os atores sociais no processo.

Para a pesquisa de campo foram priorizadas duas comunidades, Tijuacu e Mata Machado, por sua relação direta com os limites do parque. Porém, ao longo das oficinas de construção da Agenda 21 Comunitária, foram engajando-se representantes de mais três comunidades também do entorno do Parque Nacional da Tijuca.

Estas duas comunidades focais da pesquisa estão localizadas uma de frente para a outra, separadas por um rio que nasce no Parque, e são núcleos populacionais que possuem condições muito semelhantes, com problemas de saneamento básico, abastecimento de água, lixo nos rios e na floresta, falta de atendimento médico, entre outros problemas. Cada uma dessas comunidades possui uma Associação de Moradores. Contudo, estas ainda são pouco mobilizadas para os problemas ambientais, a participação comunitária no processo de tomada de decisão e a ação efetiva em questões ligadas a gestão de uma área protegida.

A duração da pesquisa de campo foi de um ano e meio e, a entrada nas duas comunidades, se deu através das Associações de Moradores. Em termos metodológicos, na primeira etapa do trabalho, foram selecionados 20 sujeitos para serem entrevistados, identificados como lideranças locais⁴. O critério para a identificação desses líderes partiu do reconhecimento e indicação dos próprios moradores.

O mapeamento de lideranças foi realizado, durante cinco meses, por meio de observação participante. A fase seguinte, exploratória, envolveu a elaboração de um diagnóstico da situação das comunidades através de documentos publicados sobre a região. Em um momento posterior, foi

⁴ O conceito de liderança que norteou o processo de pesquisa é o mesmo que FAUNDEZ (1993, p.51), denomina por animadores: “O animador ele próprio é, de certo modo, um processo, na medida em que as características do seu trabalho não são mais do que ideais a atingir. Pode-se dizer que o animador não é jamais ele mesmo, mas é um ser “em devir”, é um ser transformando-se em um animador, ou prestes a tornar-se um bom animador”.

realizada a etapa das entrevistas semi-estruturadas, com as 20 lideranças selecionadas, categorizadas por setores representativos, como: associações de moradores, igrejas, escolas, posto de saúde e voluntários em trabalhos comunitários. As entrevistas foram direcionadas aos problemas, ao cotidiano e às aspirações locais. Durante as entrevistas foram firmados compromissos, de parte a parte (pesquisador e o grupo pesquisado), para a fase seguinte do processo: os encontros da Agenda 21 Comunitária.

Com as informações sistematizadas, foi realizada a análise de conteúdo das entrevistas. As informações adquiridas serviram para o planejamento das oficinas, para a elaboração e escolha dos jogos e exercícios do Teatro do Oprimido, e para o encaminhamento do processo de construção da Agenda 21 Comunitária.

Em etapa metodológica subsequente, foram realizadas cinco oficinas com as lideranças entrevistadas e demais participantes do processo que se informaram, espontaneamente, sobre o trabalho e, alguns representantes de órgãos públicos, como a Secretaria de Habitação, a Unidade do Posto de Saúde e as Escolas. Esses encontros, por definição, foram espaços de discussão, troca e busca de soluções para os problemas e opressões comuns. Nessas oficinas, o facilitador pôde contribuir para a compreensão do valor patrimonial e cultural do local e para a internalização do conceito de conservação. As oficinas foram estruturadas com base na discussão de temas prioritários identificados previamente pela própria comunidade que estão resumidos a seguir:

Primeira oficina:

Os temas centrais foram Desenvolvimento Local e Agenda 21. Os exercícios de Teatro do Oprimido foram direcionados nesse sentido. O objetivo, nessa etapa, foi o de sensibilizar as lideranças para as conseqüências do trabalho em andamento e para as possíveis alternativas para a melhoria da qualidade de vida local;

Segunda oficina:

O foco central, nesta oficina, foi o Parque Nacional da Tijuca, a história de sua criação, seus limites e sua importância ecológica, econômica e histórica. A premissa do trabalho, neste momento, foi a de que seria

necessário o conhecimento sobre a importância do patrimônio natural para sua proteção. Na ocasião, foi feito um levantamento das principais questões/problemas que deveriam ser solucionados para que os mesmos pudessem constar da Agenda 21 Comunitária;

Terceira oficina:

O foco temático foi a Agenda 21 Local, em especial a do Município do Rio de Janeiro. Nesta oportunidade, foram utilizados outros recursos lúdicos, além do teatro, como desenho, matrizes lógicas e dinâmicas de grupo. Nessa oficina, foi iniciada a construção da Matriz da Agenda 21 Comunitária;

Quarta oficina:

A Matriz da Agenda 21 Comunitária foi consolidada e foram firmados compromissos para o futuro, com a definição de cronograma e responsabilidades, a partir de um Plano de Ação. Foram levantadas como questões prioritárias para a comunidade, saneamento, educação e conscientização ambiental, desmatamento, habitação, saúde, transporte, poluição dos rios, segurança e lixo;

Quinta oficina:

Foram priorizados pelo grupo dois temas na Matriz da Agenda 21 Comunitária: lixo e habitação. Os participantes do processo reproduziram cenas de Teatro-Fórum para os problemas identificados. Ao final, cada grupo apresentou sua peça e a discussão cênica foi realizada. A partir desse encontro, as lideranças se identificavam como o *Grupo da Agenda 21 Comunitária do Alto da Boa Vista*.

Conclusões

Uma das características intrínsecas à Agenda 21 é a condição de processo contínuo, que exige, sempre e a cada vez mais, o engajamento e a organização permanente da comunidade. Desta forma, este trabalho representa apenas o ponto de partida de um processo, que estará sempre em movimento e transformação, assim como Freire (2000, p. 65) descrevia o seu cotidiano:

“Quando saio de casa para trabalhar com os alunos, não tenho dúvida nenhuma de que, inacabados e conscientes do inacabamento, abertos à procura, curiosos, “programados, mas, para aprender”, exercitaremos tanto mais e melhor a nossa capacidade de aprender e de ensinar quanto mais sujeitos e não puros objetos do processo que fazamos”.

Assim, o processo de construção da Agenda 21 Comunitária é sutil, de longa duração e gradual e, uma das dificuldades da pesquisa, foi exatamente a mensuração e avaliação de resultados do processo iniciado. Porém, foi surpreendente observar que os atores sociais locais que participaram do processo foram capazes de mostrar, em pequenos gestos, ações, atitudes, olhares e falas como a experiência vivenciada foi importante e mobilizadora em seu cotidiano.

Da mesma forma, quando avaliado o nível de conhecimento adquirido pelos participantes no processo (antes e depois das oficinas), a partir da aplicação de questionários, é interessante notar que, no início das oficinas 90% das lideranças não sabiam o significado Agenda 21 e esse quadro foi integralmente revertido durante a experiência.

Este foi também o resultado com relação ao próprio Parque Nacional da Tijuca, o que demonstrou, até aquele momento, a limitada participação comunitária em relação à gestão dessa Unidade de Conservação. A comunidade não foi envolvida na criação do Parque, recebendo apenas as restrições que essa medida traria aos seus hábitos, como por exemplo, a proibição da caça e do banho de cachoeira.

Ao final das oficinas, na avaliação de todo o processo, questionados sobre o que mudou em suas vidas, as respostas foram sempre relacionadas ao aumento da conscientização da população local; à aquisição de novos conhecimentos, principalmente, em relação às próprias comunidades; ao ambiente de descontração encontrado nas “reuniões”; ao aumento na vontade de ajudar e de participar das atividades comunitárias e; à percepção de que a organização da comunidade é capaz de transformar muitos dos problemas em soluções. Segundo um dos participantes do evento:

“Esse encontro representou a primeira vez de alguma coisa que eu estou reivindicando há muito tempo. Alguma coisa ligada a meio ambiente. Por que um evento mundial aconteceu a poucos

quilômetros daqui da nossa residência, e assim, na prática, no papo da esquina, isso aqui não tem acontecido na nossa comunidade. (...) e acho que o número 1 da nossa Agenda, a educação, é a base, o começo de tudo, dos assuntos ligados ao meio ambiente. A novidade foi que a gente discutiu vários assuntos de uma vez só e, a participação das pessoas. Eu até fiquei surpreso, né? Com a conscientização nesse sentido. O grupo participou muito”.

A análise do trabalho permitiu também indicar sua aplicabilidade, em iniciativas que promovam a participação e o envolvimento comunitário a partir da interpretação do cotidiano vivenciado. O processo de construção da Agenda 21 Comunitária foi inédito no local. Como importante desdobramento deste processo, ocorreu também um aumento do número de projetos sociais que passaram a acontecer na Associação de Moradores de Tijuacu. Além disso, o processo estimulou o início das obras na Unidade do Posto de Saúde (demanda antiga da comunidade), devido a mobilização das comunidades envolvidas. Foram também elaborados três abaixo assinados dirigidos ao Poder Público, relacionados com as questões levantadas na segunda oficina. Outro resultado importante do processo foi a divulgação da Agenda 21 na comunidade e, o reconhecimento da mesma como instrumento efetivo de diálogo com o Poder Público.

Uma reflexão decorrente do processo, que pode apoiar iniciativas futuras, se refere à exclusão recorrente dos atores sociais do entorno dessas áreas protegidas, do seu processo de gestão. Nessa pesquisa, pode-se perceber que os moradores locais não participaram, em nenhum momento, da criação e/ou gestão do Parque Nacional da Tijuca. O processo de criação do Parque se deu de forma brusca e sem a participação dos atores locais, o que afastou essas pessoas do compromisso com a conservação dos recursos renováveis naquela Unidade de Conservação.

Vale também considerar uma outra questão. Um dos desafios de um trabalho como este está relacionado com o tempo de resposta de cada comunidade. Geralmente, um determinado tempo é imposto para que os acontecimentos se dêem durante o processo, tanto em pesquisa como em projetos de intervenção social. Mas a experiência realizada mostrou que é fundamental, em qualquer tipo de planejamento, se respeitar o tempo de resposta de cada grupo social. Se isso não acontecer, o trabalho corre sérios riscos de fracassar. Às vezes, ou quase sempre,

principalmente para pesquisadores e gestores que trabalham sob a pressão de prazos, esta pode ser origem de angustias e frustrações. Com este enfoque a pesquisa social precisa avançar para a gestão de áreas protegidas. Conforme Oliveira & Oliveira (1999):

“É totalmente impossível imaginar uma separação entre o sujeito da pesquisa (o cientista social) e o seu objeto (a sociedade) se o sujeito é ele mesmo um ser social, se são as ações humanas que modelam e transformam a sociedade da qual o pesquisador é parte integrante, podendo inclusive sofrer as conseqüências do projeto social que propõe ou das transformações que sua ação pode provocar.(...) É igualmente ilusório querer tratar os fatos sociais como se fossem fenômenos naturais que podem ser previstos, provocados e controlados num laboratório. Mesmo nos contextos mais repressivos e autoritários os fatos sociais acontecem de maneira inesperada e surpreendente”. (OLIVEIRA & OLIVEIRA, 1999, p. 24)

Assim, este exercício de pesquisa, testagem emtológica e trabalho, funcionou como “deflagrador” no processo de engajamento comunitário. Apesar das dificuldades e limitações identificadas, os resultados obtidos certamente contribuem para um novo “olhar”, visando à inclusão dos atores sociais locais no processo de implantação e gestão de áreas protegidas, a partir da participação no processo de tomada de decisões, na compreensão de que ações coletivas podem contribuir para o movimento, no sentido de melhoria da qualidade de vida do grupo.

Em relação à avaliação da efetividade dos jogos e dramatizações do Teatro do Oprimido para a construção da Agenda 21 Comunitária, algumas conclusões parecem possíveis. A utilização desse instrumental funcionou como uma alternativa para acelerar o processo de envolvimento comunitário. Ou seja, o engajamento comunitário em um curto espaço de tempo foi possível, através das situações trazidas nas cenas, permitindo a reflexão direta sobre os hábitos e condições de vida locais, e a discussão de problemas de uma maneira espontânea. Vale destacar a importância do caráter lúdico dessas técnicas, nas quais o processo se dá de forma sutil e verdadeira, através da diversão gerada por alguns dos exercícios e da vivência da realidade cotidiana em toda a sua complexibilidade.

Um cuidado sempre presente durante o trabalho de campo se relacionou ao gerenciamento dos conflitos locais. Em processos participativos como esse, nos quais ocorre o encontro de lideranças com diferentes tipos de inserção e poder nas comunidades, o afloramento de conflitos é um processo previsível e, praticamente, inevitável. Algumas técnicas de resolução de conflitos partem do envolvimento dessas lideranças fornecendo informação e direcionando as diferenças para a formação de um caminho construtivo.

Com a consciência desse risco constante (pois em qualquer espaço coletivo existem disputas de poder e histórias anteriores à pesquisa), o pesquisador deve estar sempre atento, procurando não criar ou apoiar confrontos, ao mesmo tempo em que conduz o trabalho. Nesse sentido, a construção da Agenda 21 Comunitária, através da utilização do Teatro do Oprimido contribuiu para um enfoque diferenciado sobre a questão. A escuta, o olhar, o sentir e a forma de resolução dos conflitos se dão de forma diferente. O trabalho buscou, assim, um novo olhar sobre o tema da gestão de áreas protegidas. Segundo BAPTISTA (1999), é necessário o estudo de metodologias inovadoras que não reforcem a produção de mercadorias humanas desprovidas de singularizações, mas ao contrário, promovam discussões históricas, encarando o trabalho como processo e não somente como resultado.

Assim, a Agenda 21 Comunitária cumpre o papel de facilitar o acesso à informação e aos processos de tomada de decisão, além de potencialmente estimular a criação de novos projetos comunitários, potencializar o empoderamento e o capital social, a percepção do valor patrimonial da cultura local e, a conservação do patrimônio ambiental.

Assim, a metodologia utilizada proporcionou uma nova forma de lidar com as comunidades no entorno dos parques nacionais, construída a partir de sua interpretação como parceira e protagonista, legitimando sua participação no agir coletivo.

Pela própria metodologia de construção da Agenda 21 Comunitária através das ferramentas do Teatro do Oprimido, foram trazidas questões diversas sobre o cotidiano local. Com o passar do tempo, a percepção de um problema, que parecia individual, foi tornando-se coletiva.

Essa proposta metodológica, testada e avaliada durante a pesquisa, certamente poderá ser reaplicada em outras comunidades

com características semelhantes, visto que a prioridade de consolidação de processos participativos parece se constituir em questão central para a gestão de áreas protegidas no Brasil.

Tendo como base teórica a perspectiva da psicossociologia, a base conceitual da Agenda 21, e o cardápio de técnicas do Teatro do Oprimido, outra questão que se coloca é o confronto entre a teoria e a prática no campo. É difícil o encontro entre teoria e realidade, não existem alternativas hermeticamente finalizadas para esta implicação. Nesse sentido, um dos participantes da Agenda 21 Comunitária do Parque Nacional da Tijuca, traz em seu depoimento uma contatação e uma lição a ser incorporada em iniciativas futuras.

“Para mim, esse encontro representou a primeira vez de alguma coisa que eu estou reivindicando há muito tempo. Alguma coisa ligada a meio ambiente. Por que um evento mundial aconteceu a poucos quilômetros daqui da nossa residência, há 9 anos atrás, e assim, na prática, no papo da esquina, isso aqui não tem acontecido na nossa comunidade. Por que chega o doutor aqui usando termos técnicos e o pessoal não entende. Ai eu até fiz uma brincadeira que eu entrei como tradutor, mas não que eu fizesse nenhum curso, foi assim na marra, né? Eu gostei muito de estar com vocês nesses dias da Agenda 21 (...) e acho que o número 1 da nossa Agenda 21, a educação, é a base, o começo de tudo, dos assuntos ligados ao meio ambiente”.

Neste contexto, a questão que se coloca para a continuidade da pesquisa é de que maneira esta poderá se articular às políticas públicas, discutindo temas essenciais da pauta governamental como a construção de governança democrática relacionada à gestão de áreas protegidas, principalmente diante dos inúmeros desafios expressos no Plano Nacional de Áreas Protegidas.

O início desta resposta parece ser a utilização desta pesquisa como um dos pontos de partida para a implantação do Conselho Gestor do Parque Nacional da Tijuca, recém instituído.

Referências Bibliográficas

- BAPTISTA, L. A. 199. **A cidade dos sábios**. São Paulo: Summus.
- BOAL, A. 1998. **Jogos e exercícios para atores e não atores**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BRANDÃO, C. 1999. Pesquisar - Participar. In: **Pesquisa Participante**. São Paulo: Brasiliense.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. 2000. Rio de Janeiro, 3 a 14 jun. 1992. **Agenda 21**. 3.ed. Brasília: Senado Federal.
- FAUNDEZ, A. 1993. **O poder da participação**. São Paulo: Cortez.
- FREIRE, P. 2000. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 14ªed. São Paulo: Paz e Terra.
- IBAM /DUMA, PCRJ/ SMAC. 1998. **Guia das Unidades de Conservação Ambiental do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro.
- INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENT INITIATIVES (ICLEI). 1996. **Local Agenda 21 Planning Guide. An introduction to Sustainable Dvelopment Planning**. Montreal: ICLEI.
- IRVING, M. A. 1999. Participação e Envolvimento comunitário: garantia ética de sustentabilidade em projetos de desenvolvimento. **Revista Espaço e Geografia**, Rio de Janeiro. Ano II, nº1.
- LESSA, E. 1993. **A mina de ferro: o desafio de habitar a floresta**. 78p. Dissertação (Mestrado em Psicossociologia e Ecologia Social) - Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- MAUSS, M. 1974. **As técnicas corporais**. São Paulo: USP.
- NASCIUTTI, J. 1996. Reflexões sobre o espaço da psicossociologia. Rio de Janeiro, EICOS/UFRJ. **Série documenta**, nº 7.

NUNES, Sílvia Balestreri. 2001. **3 ou 4 perguntas para um bom fórum.** Metaxis: a revista do teatro do oprimido. Rio de Janeiro: CTO-Rio, n.1. p. 26-27.

OLIVEIRA, R. & OLIVEIRA, M. 1999. Pesquisa social e ação educativa: conhecer a realidade para poder transformá-la. In: BRANDÃO, C. (org.) **Pesquisa Participante.** São Paulo: Brasiliense.

SAWAIA, B. (org.). 2001. **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social.** 2º ed. Petrópolis: Editora Vozes.

Currículo dos Autores

Organização e autoria

Marta de Azevedo Irving: Bacharelado em Ecologia e Biologia Marinha pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e, em Psicologia Social pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Mestrado na Universidade de Southampton (UK) e Doutorado na Universidade de São Paulo em Oceanografia Biológica/Gestão de Recursos Hídricos. Pós Doutorado no Museu Nacional de História Natural e Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais (França). Professora e Coordenadora Adjunta do Programa Eicos (Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) da UFRJ. Coordenadora do Grupo de Pesquisa CNPq “Áreas Protegidas e Inclusão Social”. Autora de várias publicações nas temáticas de Planejamento, Gestão Ambiental e Desenvolvimento, Conservação da Biodiversidade, Turismo e Inclusão Social, Desenvolvimento Local e Participação Comunitária, entre outros. Participação em diversos grupos de pesquisa no Brasil e no exterior e, como consultora senior de Instituições do Sistema das Nações Unidas, instituições governamentais e não governamentais, em Planejamento e Gestão Ambiental.

marta.irving@mls.com.br

Demais Autores

Aline Pinto de Almeida: Psicóloga, Mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, ambos pela UFRJ. Participa como pesquisadora e consultora em diversos projetos na área de desenvolvimento e meio ambiente, em instituições governamentais e não governamentais e, atualmente é professora de MBA do FGV-Online, do curso de Especialização em Engenharia do Trabalho da UPE e, do Curso de Especialização em Educação Ambiental do Senac Pernambuco.

alinealmeida@ig.com.br

Carlos Frederico B. Loureiro: Bacharelado em Ecologia e Licenciatura em Ciências Físicas e Biológicas na UFRJ, Mestrado em Educação pela PUC-Rio, Doutorado em Serviço Social (ESS/UFRJ). Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) e do Programa Eicos de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS), ambos da UFRJ. Coordenador do Laboratório de Investigações em Educação, Ambiente e Sociedade (LIEAS/FE/UFRJ). Participação em projetos de pesquisa e consultorias junto a diversas instituições governamentais e não governamentais. Autor de diversas publicações nas temáticas de Educação Ambiental, O movimento ambientalista e o pensamento crítico, Sociedade, Meio ambiente e Cidadania, entre outros.

floureiro@openlink.com.br

David Gonçalves Soares: Graduação em Ciências Sociais pelo IFCS-UFRJ, Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (Programa EICOS/UFRJ) e Doutorado (em conclusão), no Programa de Pós Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA/IFCS/UFRJ). Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Áreas Protegidas e Inclusão Social” do CNPq. Participação em projetos de pesquisa e consultoria em sociologia do conflito e gestão de áreas protegidas.

ecodavi@yahoo.com.br

Davis Gruber Sansolo: Mestrado e Doutorado em Geografia pela USP, Professor do Programa de Mestrado em Hospitalidade da Universidade Anhembi-Morumbi. Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Indicadores Ambientais de Sustentabilidade do Turismo e do Projeto Hospitalidade em Unidades de Conservação e Áreas de Comunidades Tradicionais Professor Colaborador do Programa Eicos de Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social da UFRJ. Participação em demais projetos de pesquisa e consultorias junto a diversas instituições governamentais e não governamentais. Autor de diversas publicações nas temáticas de Proteção da Biodiversidade, Turismo e Participação Social.

dsansolo@usp.br

Helôisa Helena Ferraz Ayres: Psicóloga, Mestre em Psicologia Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Pós-graduação em Psicologia do Trabalho pela Fundação Getúlio Vargas - FGV, Especialista em Dinâmica dos Grupos pela Sociedade Brasileira de Psicoterapia, Dinâmica de Grupo e Psicodrama e pela Sociedade Brasileira de Dinâmica dos Grupos, Psicodramatista pelo Centro de Psicodrama do Rio de Janeiro. Diretora da GrupOficina Cursos e Consultoria Humana. Professora e Psicóloga do Instituto de Psicologia da UERJ, Coordenadora do Estágio em Psicologia da Organização e do Trabalho; Consultora na área Organizacional.

grupoficina.psi@gmail.com

Hilton Pereira da Silva: Médico e biólogo pela Universidade Federal do Pará, Mestre em Antropologia pela Penn State University, (EUA), Mestre em Saúde Pública e Ph.D. em Antropologia – Antropologia Biológica pela Ohio State University, (EUA). Professor Adjunto do Departamento de Antropologia do Museu Nacional, colaborador do Programa Eicos de Pós Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (EICOS) e do Mestrado em Arqueologia do Museu Nacional/UFRJ. Coordena o Setor de Antropologia Biológica e o Laboratório de Estudos Bioantropológicos em Saúde e Meio Ambiente do Museu Nacional/UFRJ. Desenvolve projetos sobre saúde e populações rurais da Amazônia e populações humanas em áreas de mega-biodiversidade na Floresta Atlântica, entre outros. É autor de diversas publicações científicas.

hdasilva@acd.ufrj.br

Luiz Felipe Cozzolino: Mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social pelo Programa EICOS da UFRJ. Integra o Grupo de Pesquisa “Áreas Protegidas e Inclusão Social” CNPq. Trabalha como consultor para instituições não governamentais em projetos vinculados aos temas Unidades de Conservação e Governança Democrática, gestão de áreas protegidas e participação social, entre outros. Participa, há mais de dez anos, de Os Verdes - Movimento de Ecologia Social, e participou como conselheiro no CONEMA RJ– Conselho Estadual de Meio Ambiente. Tem atuado em projetos socioambientais e de educação para saúde.

felipecozzolino@uol.com.br

Maria Cecília Trannin: Graduação em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e, Mestrado e Doutorado (em curso) em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social pelo Programa Eicos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Consultora e pesquisadora na área de Comunicação, atuando principalmente nos temas de Redes, Internet, Biotecnologia e Biodiversidade.

ceciliamkt@terra.com.br

Rodrigo Medeiros: Bacharel em Biologia, Mestre em Ecologia, Doutor em Geografia pela UFRJ e Pós-doutor pelo Depto de Ecologia e Gestão da Biodiversidade do Museu Nacional de Historia Natural de Paris/França. Professor Adjunto do Depto de Ciências Ambientais/Instituto de Florestas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Na pós graduação atua como docente e orientador no Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Florestais da UFRRJ e no Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da UFF. Coordenador do Curso de Especialização em Gestão da Biodiversidade da UFRJ e do Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Autor de várias publicações nas temáticas de Conservação da Biodiversidade, Gestão de Áreas Protegidas, entre outros.

medeiros@ufrj.br

Co-autores

Altair Sancho: Bacharelado em Turismo pela Universidade Federal de Juiz de Fora e Mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, pesquisador integrante do Grupo de Pesquisa do CNPq "Áreas Protegidas e Inclusão Social". Desenvolve projetos de pesquisa e consultoria para diversas instituições governamentais e não governamentais nas temáticas de turismo e inclusão social e, governança e gestão de áreas protegidas.

altairsancho@hotmail.com

Claudia Fragelli: Bacharelado em Turismo, Especialista em Gestão Ambiental (EE/UFRJ) e mestrado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social (Programa EICOS/UFRJ). Integra o grupo de pesquisa

Áreas Protegidas e Inclusão Social (CNPq). Desenvolve projetos de pesquisa e consultoria para diversas instituições governamentais e não governamentais nas temáticas de turismo e inclusão social, gestão de áreas protegidas e metodologias participativas para a conservação de recursos naturais. Professora do Curso Técnico em Turismo, do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Sockow da Fonseca (CEFET-RJ).

claudiafragelli@hotmail.com

Irene Garay: Doutora em Ciências pela Universidade de Paris VI, pesquisadora do CNRS (França) e do CNPq; Professora Adjunta do Departamento de Botânica do Instituto de Biologia da UFRJ. Atua no PPGE e PPGG da UFRJ. Autora e co-autora de diversas publicações científicas, nas áreas temáticas de gestão da biodiversidade e coordenadora de diversos grupos de pesquisa e do Laboratório de Gestão da Biodiversidade do Departamento de Botânica do Instituto de Biologia da UFRJ.

garay@biologia.ufrj.br

Rosa Maria Ribeiro Leite Pedro: Graduação em Psicologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1985) , Mestrado em Psicologia pelo Fundação Getúlio Vargas - RJ e Doutorado em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é Professora Adjunta e Coordenadora do Programa Eicos de Pós Graduação em Psicossociologia e Ecologia Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem atuado em diversos projetos de pesquisa, principalmente nos temas relacionados à Ciências da Cognição, Tecnologia e Sociedade Contemporânea.

rosapedro@globocom

Este livro foi composto em Adobe
Garamond Pro e Humnst 777 BT e
impresso em papel off-set 75g/m²
(miolo) e cartão supremo 250g/m²
(capa) em dezembro de 2006