

**KARLA ODDONE RIBEIRO**

**AÇÃO COLETIVA, CONSELHO CONSULTIVO E GESTÃO: UM  
ESTUDO NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL SERRA DA  
MANTIQUEIRA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do curso de Mestrado em Administração, área de concentração em Gestão Social, Desenvolvimento e Ambiente para a obtenção de título de “Mestre”.

Orientador  
Prof. Dr. Robson Amâncio

LAVRAS  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2005

**KARLA ODDONE RIBEIRO**

**AÇÃO COLETIVA, CONSELHO CONSULTIVO E GESTÃO: UM  
ESTUDO NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL SERRA DA  
MANTIQUEIRA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do curso de Mestrado em Administração, área de concentração em Gestão Social, Desenvolvimento e Ambiente, para a obtenção de título de “Mestre”.

APROVADA em 31 de março de 2005

Prof. Dr. José Roberto Pereira UFLA

Prof. Dr. Marcos Affonso Ortiz Gomes Associação brasileira de promoção à participação

Prof. Dr. Mozar José de Brito UFLA

Prof. Dr. Robson Amâncio  
(Orientador)

LAVRAS  
MINAS GERAIS – BRASIL

**KARLA ODDONE RIBEIRO**

**AÇÃO COLETIVA, CONSELHO CONSULTIVO E GESTÃO: UM  
ESTUDO NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL SERRA DA  
MANTIQUEIRA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras como parte das exigências do curso de Mestrado em Administração, área de concentração em Gestão Social, Desenvolvimento e Ambiente, para a obtenção de título de “Mestre”.

APROVADA em 31 de março de 2005

Prof. Dr. José Roberto Pereira UFLA

Prof. Dr. Marcos Affonso Ortiz Gomes Associação brasileira de  
promoção à participação

Prof. Dr. Mozar José de Brito UFLA

Prof. Dr. Robson Amâncio  
(Orientador)

LAVRAS  
MINAS GERAIS – BRASIL

*A meus queridos pais, Eliana e Celso,  
minhas referências de amor e dedicação aqui na Terra.*

*Ao meu amado companheiro, Breno,  
meu porto seguro,*

*À minha grande amiga Isabel,  
companheira de caminhos e filosofias pela Serra da Mantiqueira*

*A todos aqueles que lutam por relações mais amorosas, verdadeiras e justas  
entre homens e entre homens e natureza.*

## AGRADEÇO,

Aos meus pais, Eliana e Celso, e a toda minha família, por estarem sempre presentes na minha vida, me apoiando e acreditando em mim.

Ao Breno, pela grande paciência e tranquilidade com que me abraçou e segurou minha mão nos momentos mais difíceis destes dois anos.

Ao meu orientador, Prof. Robson Amâncio, que me recebeu no Departamento de Economia Administração, pela confiança e liberdade para desenvolver este trabalho.

A todos aqueles que participaram do projeto “Fortalecimento da Gestão Participativa da APA Serra da Mantiqueira”, especialmente aos jovens pesquisadores que em cada encontro renovavam minha esperança e energia no trabalho. Também aos queridos companheiros Isabel e Marcos Ortiz, pela oportunidade de grandes aprendizados e reflexões sobre participação e meio ambiente.

Ao pessoal do Ibama que, apesar das discordâncias, sempre esteve aberto a riquíssimas discussões sobre a questão ambiental na Mantiqueira.

Ao ambientalista Lino de Sá Pereira, pela inestimável contribuição documental sobre a história do movimento ambientalista na Serra da Mantiqueira, verdadeiros “subsídios para a história do movimento ambiental e alternativo no Brasil”.

Aos moradores do Vale do Gamarra, pela pouca mas valiosa convivência que me ajudou a entender um pouco do pensamento do agricultor da Mantiqueira.

A todos do Conapam, pelas entrevistas cedidas e questionários respondidos.

Ao CNPq pelos poucos mais importantíssimos meses de bolsa.

Às queridas amigas Adriana, Priscilla e Paula, pela força, apesar da distância.

A todo povo do Céu do Gamarra, pelo grande aprendizado sobre as dores e delícias da vida em comunidade! Especialmente ao padrinho Fábio e à madrinha Suzana, pelo exemplo de perseverança e fé, e às queridas comadres Mariana, Marcela, Vanessa e Melina, pela amizade.

E acima de todas as coisas, ao nosso Pai Criador, que nos traz o Sol todos os dias, iluminando a todos igualmente, sem ter grande nem pequeno, bonito nem feio, mostrando que, diante de Sua eterna presença, todos temos o mesmo direito à vida e à felicidade. E à nossa Mãe Rainha, que nos traz o verde da floresta, consolando nossas dificuldades e nos dando esperança para nos transformarmos e transformarmos o mundo que nos cerca.

## SUMÁRIO

	Página
<b>RESUMO</b> .....	i
<b>ABSTRACT</b> .....	ii
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2 AMBIENTALISMO: DA LÓGICA PRESERVACIONISTA AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SOCIOAMBIENTALISMO</b> .....	4
<b>2.1 Origens: preservacionistas e conservacionistas</b> .....	5
<b>2.2 A crítica à modernidade</b> .....	7
<b>2.3 Desenvolvimento sustentável: um termo, algumas possibilidades</b> .....	12
<b>3 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS E AÇÃO COLETIVA</b> .....	20
<b>3.1 A presença humana e as categorias de unidades de conservação</b> .....	20
<b>3.2 Áreas de proteção ambiental</b> .....	25
<b>3.3 Ação coletiva e gestão dos recursos naturais</b> .....	28
<b>3.3.1 A natureza difusa da proteção ambiental</b> .....	28
<b>3.3.2 Ação coletiva e gestão dos recursos naturais</b> .....	32
<b>3.4 Conselhos gestores e democracia na gestão das unidades de conservação</b> .....	42
<b>4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	51
<b>4.1 Os fundamentos da pesquisa qualitativa</b> .....	51
<b>4.2 Procedimentos da pesquisa de campo</b> .....	52
<b>4.2.1 Observação participante</b> .....	52
<b>4.2.2 Entrevistas</b> .....	53

4.2.3	Pesquisa documental/fontes secundárias.....	54
5	A QUESTÃO AMBIENTAL NA SERRA DA MANTIQUEIRA.....	55
5.1	Breve histórico de ocupação da região.....	56
5.2	Mudanças no mundo rural da Mantiqueira.....	59
5.3	Os anos 1970, a re-significação do rural: a chegada do movimento ambientalista na Serra.....	62
5.4	A APA Serra da Mantiqueira: entra em cena o Ibama.....	68
5.4.1	Como a população da APA vê a unidade de conservação e o Ibama?.....	75
5.4.2	As prefeituras da APA Serra da Mantiqueira.....	77
5.5	O conflito sócio-ambiental na Serra da Mantiqueira.....	78
6	FORMAÇÃO, COMPOSIÇÃO E AÇÃO DO CONSELHO CONSULTIVO DA APA SERRA DA MANTIQUEIRA.....	84
6.1	Formação.....	84
6.2	Composição e perfil.....	90
6.3	O papel do Conselho.....	101
7	CONCLUSÕES.....	105
8	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	109
	ANEXOS.....	114

## RESUMO

RIBEIRO, Karla Oddone. **Ação coletiva, conselho consultivo e gestão: um estudo na Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira.** 2005. 119 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG\*.

Atualmente, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) prevê, como uma de suas diretrizes, que as populações locais devem ser envolvidas na criação e gestão das unidades de conservação (UCs). Um dos instrumentos previstos pelo SNUC neste sentido é a criação de conselhos gestores nas UCs. Entretanto, para que estes espaços realmente atinjam seus objetivos, existe a necessidade de enfrentar e superar problemas de ação coletiva, seja no nível deste espaço, no estabelecimento de acordos e ações conjuntas, seja no nível da UC, uma vez que, especialmente em UCs nas quais permanece a propriedade privada, como é o caso das áreas de proteção ambiental (APAs), é essencial que os proprietários envolvam-se na conservação dos recursos naturais. A APA Serra da Mantiqueira, criada em 1985, é uma UC que integra o corredor sul da Mata Atlântica. Recentemente foi formado o seu Conselho Consultivo (Conapam). O objetivo do presente trabalho foi estudar o processo de construção da gestão participativa na Área de Proteção Ambiental (APA) Serra da Mantiqueira, enfocando o processo de implementação do Conapam. Especificamente, objetivou-se resgatar aspectos das relações socioambientais construídas na Serra da Mantiqueira ao longo de sua história e investigar o processo de formação e composição do Conapam. De natureza qualitativa, a pesquisa de campo foi realizada por meio de observação participante e entrevistas com os atuais conselheiros. Os resultados mostram que, entre os principais limites à construção da gestão participativa na APA, estão: a visão da população sobre o órgão gestor da UC, a falta de clareza sobre as regras em jogo (legislação ambiental) e a grande heterogeneidade sócio-econômica e cultural da APA. Observou-se também que, em sua atual composição, que não reflete a heterogeneidade da Serra da Mantiqueira, o Conapam mostra-se pouco efetivo como espaço de representação e negociação de conflitos entre os diversos atores envolvidos na gestão dos recursos naturais da APA.

---

\* Orientador: Robson Amâncio - UFLA

## ABSTRACT

RIBEIRO, Karla Oddone. **Collective action, consultative boards and management: a study in the Mantiqueira Mountain Range Environmental Protection Area.** 2005. 119 p. Dissertation (Master Program in Administration) – Federal University of Lavras, Lavras, Minas Gerais, Brazil.\*

Lately the National System of Conservation Units (NSCU) had foresees as one of its guidelines that the local populations should be involved in the creation and administration of the conservation units (CUs). One of the instruments foreseen by NSCU in this sense is the management boards creation in CUs. However, so that these spaces really reach its objectives, they need to face and to overcome collective action problems, both in the level of this space, in the establishment of agreements and united actions, and in the level CU, once, especially in CUs where the private property remains, as in the environmental protection areas (EPAs), it is essential that the proprietors get involved in the natural resources conservation. Mantiqueira Mountain Range EPA, ordained in 1985, is a CU that integrates the south corridor of the Atlantic Forest. Recently its Management Boards was formed (Conapam). The objective of the present work was to study the construction process of the participatory administration in the Mantiqueira Mountain Range EPA, focusing the process of Conapam implementation. Specifically it was aimed to rescue aspects of the environmental social relationships built in the Mantiqueira Mountain Range along its history and to investigate the formation process and composition of Conapam. Of qualitative nature, the field research was accomplished through participant observation and interviews with the current counselors. The results shows that among the principal limits to the construction of a participatory administration are the population perception of the CU manager, the lack of intelligibility on the rules of the game (environmental legislation) and the socio-economics and cultural heterogeneity of this EPA. It was also observed that in its current composition, that doesn't reflect the heterogeneity of the Mantiqueira Mountains, the Conapam shows little effective to be a representation and conflicts negotiation space among the several actors involved in the administration of the natural resources in the EPA.

---

\* Orientation Committee: Robson Amâncio – UFLA (Major Professor)

## 1 INTRODUÇÃO

Principalmente nos últimos dois séculos, o mundo tem presenciado a aceleração dos processos de alteração e degradação dos ambientes naturais. Muitos têm sido os caminhos trilhados para lidar com esta questão, mas, longe de consensos, o campo das discussões sobre meio ambiente - para quê, para quem e como conservar - cada vez mais amplia-se e complexifica-se. Foi principalmente nas três últimas décadas que ganhou força neste campo uma visão que articula questões ambientais com questões sociais mais amplas, como o desenvolvimento econômico e a justiça social. Recentemente, a qualidade ambiental recebeu o *status* de bem de uso comum, um bem difuso, direito e dever de todo cidadão. Nessa acepção, ilumina-se o fato de que todos estão interligados por suas ações na natureza; o que um faz ao meio ambiente aqui pode afetar direta ou indiretamente a qualidade de vida de outras pessoas acolá. Sob este prisma, diversas questões especialmente relevantes ao campo da gestão ambiental podem ser feitas: Como fazer com que as pessoas colaborem para o bem comum da humanidade? Quais os arranjos institucionais que podem ser mais favoráveis a esta ação?

Uma das estratégias mais usadas para a conservação de ambientes naturais tem sido o estabelecimento de áreas protegidas ou unidades de conservação (UCs). Inicialmente concebidas sob o ideário preservacionista, estas áreas eram consideradas verdadeiros paraísos perdidos a serem isolados da ação devastadora do homem. Por trás deste modelo que coloca em oposição cultura e natureza, também está o ideário de que todas as sociedades estariam fadadas à tragédia de destruir seus recursos naturais, caso não houvesse uma força externa

coercitiva que as impedisse, no caso, o Estado. Entretanto, na prática, este modelo acabou sendo imposto em muitas regiões já habitadas há várias gerações com normas locais de apropriação dos recursos naturais (algumas inclusive mostrando capacidade de proteger os recursos naturais ao longo do tempo).

A geração de grandes conflitos e, muitas vezes, a ineficácia destas “áreas inabitadas” acabaram levando à criação de novas categorias de UCs, mais permissíveis em relação à presença e atividade humana. Certamente, a categoria de maior flexibilidade neste sentido é formada pelas áreas de proteção ambiental, na qual permitem-se a propriedade privada e o uso dos recursos naturais. Entretanto, mesmo rompendo com a idéia de oposição entre homem e natureza, nestas categorias de UCs manteve-se, na grande maioria dos casos, o modelo autoritário de implantação e gestão centrados no Estado.

A conjuntura formada por conflitos e ineficácia das unidades de conservação, juntamente com a ampliação das discussões sobre democracia e meio ambiente, fez com que o discurso sobre participação adentrasse ao campo das unidades de conservação. Atualmente, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) rege, como uma de suas diretrizes, que *“deve ser garantida a efetiva participação das populações locais na criação, implementação e gestão das unidades de conservação”* (Artigo 5<sup>o</sup>). Um dos instrumentos para viabilizar a participação social na gestão das UCs é a criação de conselhos gestores, órgãos paritários entre sociedade civil e Estado. Entretanto, mesmo que estes espaços tenham justamente a intenção de constituir-se como um arranjo institucional alternativo àquele centrado no Estado, a simples existência deles não garante que se esteja trabalhando em uma situação de ação coletiva entre os atores. Assim, entender como se desenvolvem estes novos espaços e qual o papel que eles podem desempenhar no enfrentamento dos problemas de ação coletiva nas UCs é um tema de suma relevância na problemática atual das áreas protegidas.

O objetivo do presente trabalho é estudar o processo de construção da gestão participativa na Área de Proteção Ambiental (APA) Serra da Mantiqueira, enfocando o processo de implementação do seu Conselho Consultivo. A APA Serra da Mantiqueira é uma unidade de conservação criada em 1985, que compõe o corredor sul da Mata Atlântica e que teve seu Conselho Consultivo (CONAPAM) criado em 2003.

Especificamente, objetivou-se:

- a) resgatar aspectos das relações socioambientais construídas na Serra da Mantiqueira ao longo de sua história,
- b) investigar o processo de formação e composição do Conapam.

Para discutir os objetivos propostos, a presente dissertação está organizada da seguinte forma: uma revisão de literatura é feita nos capítulos 2 e 3. No capítulo 2 buscou-se localizar o problema da pesquisa por meio de uma revisão histórica das principais ideologias que têm permeado o pensamento ambiental na sociedade moderna. Aborda-se nos itens 3.1 e 3.2 a problemática do campo das unidades de conservação - e especificamente da categoria área de proteção ambiental - com foco na evolução do tratamento do tema da participação social nestas áreas protegidas. O item 3.3 referenda o prisma teórico em que se baseia a análise da construção de uma gestão participativa para gestão dos recursos naturais, questões sobre a lógica da ação coletiva. No item 3.4 discute-se a problemática dos conselhos gestores em UCs. O capítulo 4 trata do referencial metodológico utilizado e dos procedimentos de pesquisa. Os resultados e análises foram divididos em dois capítulos, um referente à questão ambiental na Serra da Mantiqueira (capítulo 5), em que são apresentados o cenário, os atores e os conflitos na Serra, e outro (capítulo 6) referente ao acompanhamento do primeiro ano de existência do Conapam. Por fim, no capítulo 7 apresenta-se a conclusão do trabalho.

## **2 AMBIENTALISMO: DA LÓGICA PRESERVACIONISTA AO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SOCIOAMBIENTALISMO**

Foi principalmente durante as quatro últimas décadas do século passado que o ambientalismo conquistou uma posição de destaque entre os movimentos sociais no que tange à sua produtividade histórica, ou seja, seu impacto em valores culturais e instituições da sociedade (Castells, 1999). O que, a princípio, parecia um movimento cujo objetivo central era, assim como os movimentos estudantis, de minorias étnicas e de gênero, afirmar suas idéias e identidade como grupo diferenciado, acabou por tornar-se um ator de destaque na construção de um novo projeto de sociedade, chegando hoje ao “*cerne de uma reversão drástica das formas pelas quais pensamos na relação entre economia, sociedade e natureza, propiciando assim o desenvolvimento de uma nova cultura*” (Castells, 1999, p. 142).

Entretanto, até chegar neste cenário, muitos foram os caminhos percorridos pelo movimento ambientalista, seja em relação aos atores em cena, seja em relação às ideologias que guiavam as ações destes atores. Neste capítulo, objetiva-se uma breve retrospectiva dos principais momentos desse pensamento ecológico, tão presente na sociedade moderna. As questões ambientais nascem com uma idéia de ‘natureza intocada’ dentro de um círculo da elite científica, expandindo para uma visão integrada entre ambiente e sociedade e para a noção de que a luta pelo meio ambiente demanda profundas mudanças na sociedade. Entretanto, não se pretende deixar a impressão de que as transformações ocorridas neste campo são lineares e homogêneas; pelo contrário, o que tem ocorrido no entendimento da questão ambiental é uma complexificação dos pensamentos e práticas. Muitas das concepções presentes no início do movimento permanecem até hoje e novas ideologias surgem na articulação do pensamento ambiental com questões sociais mais amplas. O importante é deixar

claro que, atualmente, a questão ambiental é um campo de disputas ideológicas, que está longe de ser uma área de consenso. Talvez seja justamente essa característica que a torne tão frutífera para ações transformadoras.

## **2.1 Origens: preservacionistas e conservacionistas**

Na modernidade, os primórdios do que se poderia chamar uma *questão ambiental* remontam ao século XIX, quando surgiram, entre as elites dos EUA e Inglaterra, duas grandes linhas conceituais: o preservacionismo e o conservacionismo. Determinados a partir de visões distintas sobre o mundo natural e a posição do homem em relação a este, estes dois modelos vão influenciar até hoje o pensamento ecológico (Diegues, 2000). O preservacionismo, cujo autor expoente é Muir, vai construir, sob o ideário Romântico do fim do século XVIII, sua crítica à noção de direitos ilimitados do homem sobre a natureza. A noção cartesiana de profunda separação entre cultura e natureza não era em si questionada, mas passa-se a conferir à vida selvagem (“wilderness”), desvalorizada no pensamento dominante da época, um valor estético e espiritual, misturando elementos científicos com verdadeiros neomitos<sup>1</sup> que remetem ao paraíso perdido.

Este pensamento marcou a primeira fase do ambientalismo, a qual Leis (1999) denominou fase estética, caracterizada principalmente pela criação dos parques nacionais, áreas especialmente delimitadas para isolar uma ‘natureza intocada’ do seu destruidor nato, o homem. Basicamente, a percepção dominante era a de que o mundo natural poderia ser dividido em dois, um a ser preservado

---

<sup>1</sup> Diegues (2000:57), citando Morin, argumenta que “a história contemporânea, dissolvendo as antigas mitologias, cria outras e regenera, de forma moderna, o pensamento simbólico/mitológico/mágico”. Esses são mitos modernos ou neomitos. Um exemplo da presença destes neomitos na sociedade moderna é explicitado no conceito de “wilderness”, desenvolvido por iniciantes do movimento conservacionista americano.

de forma intocada, para servir de inspiração e lazer, e outro que poderia ser usado sem restrições em benefício do homem.

Apesar de constituir-se como a forma dominante de perceber a relação entre homem e natureza, essa visão não era a única desta época. Os conservacionistas, cujo maior representante foi Pinchot, defendiam ser possível a exploração dos recursos naturais de forma racional, a partir de três princípios: o uso dos recursos naturais pela geração presente, a prevenção do desperdício e o uso dos recursos naturais para benefício da maioria dos cidadãos (Diegues, 2000, p.29).

Na virada do século XX, em um contexto de insatisfação com os resultados da rápida expansão da industrialização e urbanização no mundo ocidental, o movimento ambientalista se expande. O desenvolvimento e a divulgação das ciências naturais, principalmente a biologia e a ecologia, também fizeram com que a sociedade, notadamente seus cientistas, começasse a interessar-se pelas complexas relações entre os seres vivos e seu ecossistema. Assim, muitos acabaram aderindo ao discurso preservacionista para verem salvas algumas amostras de ecossistemas naturais que então pudessem ser melhor compreendidas pela ciência.

A primeira grande organização ambientalista de âmbito internacional, a União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN)<sup>2</sup>, foi criada, em 1958, com objetivos especificamente científicos. No Brasil, preservacionistas dominaram as entidades de conservação mais antigas, como a Fundação Brasileira para a Conservação da Biodiversidade (FBCN), em 1958.

Essa herança do movimento ambientalista faz com que, mesmo hoje, boa parte da sociedade identifique o ambientalismo com o preservacionismo, vendo nos ambientalistas sujeitos que estão dispostos a barrar o

---

<sup>2</sup> Em 1954, esta organização mudou seu nome para União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN), segundo Brito (2000), por uma tendência de enfocar a conservação dos habitats mais que a proteção de espécies específicas.

desenvolvimento econômico em nome da proteção de determinados ecossistemas, com valores estéticos ou científicos, ou seja, um luxo para aqueles países que ainda precisam superar necessidades básicas (Valle, 2002). O conflito entre ambientalistas e desenvolvimentistas foi forte no Brasil, principalmente durante a presidência de Getúlio Vargas. Essa tensão ainda permanece para muitos setores da sociedade, deslocando, no entanto, o foco no crescimento para o problema do desemprego, como se conservar o meio ambiente e gerar empregos fossem ações essencialmente antagônicas.

A origem do ambientalismo junto aos círculos científicos também traz, até os dias de hoje, a idéia de que os problemas ambientais são ‘problemas para técnicos’. De fato, a própria delimitação dos problemas (aquecimento global, perda da biodiversidade), a forma como são tratados (taxas, índices, gráficos) e mesmo a forma de solucioná-los por meio de desenvolvimento de novas tecnologias, defendido por algumas linhas do movimento, fazem com que a questão ambiental seja colocada fora do alcance comum. Embora as pessoas possam perceber a importância disso, o interesse é periférico, pois este é considerado um problema acadêmico. Além disso, essa perspectiva leva à despolitização da questão ambiental na medida em que traz a crença de que tudo se resolverá independentemente da escolha individual das pessoas. Essas duas perspectivas trazidas da gênese do movimento ambientalista, ainda muito influentes na inclinação ideológica de alguns atores, geram dificuldades na tentativa de implementação da democratização da questão ambiental (Valle, 2002).

## **2.2 A crítica à modernidade**

Foi no pós-guerra que o movimento ambientalista deu início a um processo de importantes transformações, seja no que tange às suas bases ideológicas e reivindicações, seja na ampliação dos atores envolvidos. A

bandeira da questão ambiental cai como uma luva para o movimento, surgido principalmente nos países da Europa e EUA, de crítica à sociedade tecnológico-industrial e suas conseqüências para as liberdades individuais, homogeneização da cultura e, sobretudo, para a natureza (Diegues, 2000, p. 39). Dessa forma, a fase estética do movimento finda-se nesse período, situando o ambientalismo em um cenário bem mais amplo de direitos e reivindicações, como o pacifismo, o antinuclearismo e o movimento de minorias. Em alguns grupos começou a tomar força a noção que tira a conotação selvagem da natureza e uma série de questões sociais passaram a abarcar um movimento cada vez mais amplo (Castells, 1999, p. 165). Foi plantada a semente para que as questões sociais passassem a ser vistas também como questões ambientais e estas passarem a serem entendidas como tendo profundas bases sociais. Essa também foi a época de grande ampliação do movimento ambiental para além das elites:

*A preservação da natureza, a busca de qualidade ambiental e uma perspectiva de vida ecológica são idéias do século XIX que, em termos de manifestação, mantiveram-se por muito tempo restritas às elites ilustradas dos países dominantes...foi somente no final dos anos 60 que, nos Estados Unidos, Alemanha e Europa ocidental surgiu um movimento ambientalista de massas, entre as classes populares e com base na opinião pública, que então se espalhou para os quatro cantos do mundo (Castells, 1999, p.153-154).*

Nessa conjuntura foi lançado, em 1972, o relatório intitulado “The Limits to Growth” (Os limites do crescimento), pelo Clube de Roma, que serviu de base para a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo naquele mesmo ano. Essa conferência é considerada por muitos um marco histórico político fundamental para a inserção da questão ambiental na agenda mundial.

O relatório apresentava um modelo no qual os principais parâmetros de influência no crescimento, população mundial, industrialização, poluição, produção de alimentos e depredação dos recursos naturais, eram projetados em

escala mundial. A conclusão do relatório era que, se as tendências desses fatores não fossem modificadas, os limites para o crescimento no planeta seriam atingidos em 100 anos. A sugestão, então, era a de que o crescimento fosse estagnado. Por defender o crescimento zero, os defensores dessa linha de argumentação eram chamados os “zeristas”. Esse relatório foi alvo de severas críticas, destacando-se aquela que o taxava de ser uma visão que desfavorecia os países que ainda precisavam de consideráveis taxas de crescimento para atingir condições sociais básicas, em detrimento dos países que já a haviam atingido.

Em 1987, o termo *desenvolvimento sustentável* foi pela primeira vez forjado pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMDMA), no documento “Nosso Futuro Comum”, conhecido como “Relatório Brundtland”<sup>3</sup>. Apesar das diversas críticas desenvolvidas sobre a linha desse trabalho, ele teve o papel histórico fundamental de questionar o modelo de desenvolvimento focado no crescimento econômico.

*O Relatório Brundtland é reconhecido como o primeiro documento global de grande expressão que conseguiu superar, de maneira coerente e integrada, o reducionismo tecnológico e econômico que dominou o debate sobre o desenvolvimento sustentável desde a década de 70, colocando a questão ambiental no centro dos debates políticos, e reconhecendo o seu caráter multidimensional, que vai muito além da ciência e da economia, agregando também fatores como ética, política e justiça. O Relatório Brundtland, ao tratar da pobreza como tema estratégico para se alcançar a sustentabilidade, realça as diferenças sociais e econômicas entre norte e sul do globo, apontando a desigualdade como um fator de insustentabilidade (Valle 2002, p. 20 – 21).*

Embora o ambientalismo só tenha começado a chamar a atenção da opinião pública e das agências governamentais na década de 1960, o movimento foi rápido e, em um quarto de século, a questão ambiental tornou-se o tema da

---

<sup>3</sup> Segundo este relatório, desenvolvimento sustentável é aquele “desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as futuras gerações atenderem às suas próprias necessidades.”

maior reunião de líderes mundiais já ocorrida, a Cúpula da Terra (“World Summit”) ou Conferência do Rio de Janeiro 92 (ECO-92), na qual estavam presentes representantes de 178 países e 117 chefes de Estado. Embora a conferência não tenha atingido seus objetivos mais ambiciosos, como a assinatura de importantes governos nas quatro convenções temáticas (sobre mudança climática, biodiversidade, biotecnologia e florestas), este encontro se constituiu como um espaço público global. O principal produto da ECO 92 *“foi então o encontro de várias culturas e setores da sociedade mundial produzindo consensos frente à crise sócio-ambiental global, que em muito excediam às regras e possibilidades de ação dos atores tradicionais do mercado e da política.”*(Leis, 1999, p.172).

Viola (1992), analisando o movimento ambientalista brasileiro, divide-o em dois momentos. A fase “fundacional”, situada entre 1971 e 1986, caracterizava-se, segundo ele, por uma visão estreita do que seria a problemática ambiental, restringindo-se basicamente a denúncias de atividades poluidoras e ao apoio à preservação de ecossistemas naturais. Apesar de não haver grandes ganhos concretos na desaceleração da degradação ambiental no país, esse foi um momento importante para colocar a questão ambiental na discussão pública.

De 1987 a 1991, o movimento ambientalista passou por uma fase de forte institucionalização no Brasil, seja na profissionalização das associações que trabalhavam de forma amadora, seja no surgimento de novas organizações profissionais. Em artigo mais recente, Leis & Viola (1995) também apontam para uma multisetorização do movimento, caracterizada pelo aumento no número de setores e atores envolvidos com a questão ambiental, saindo do Estado e das Organizações Não Governamentais (ONGs) para se espalhar entre mais atores da sociedade civil, como as instituições de pesquisa e as empresas que passaram a adotar a idéia do desenvolvimento sustentável.

O que também diferenciou o ambientalismo brasileiro do começo dos anos 1970 do ambientalismo dos anos 1990, fundamentalmente no seu impacto e ampliação, foi o modo como o movimento passou a articular as questões ambientais com questões sociais mais amplas, como a *justiça social* e o *desenvolvimento econômico*: transformação que fica clara no depoimento de um grande expoente da conservação brasileira, Paulo Nogueira Neto:

*Eu gostaria de explicar alguns pontos: sou profundamente cristão, profundamente católico e, evidentemente, o amor ao próximo é um dos mandamentos fundamentais de minha religião. Então, sempre tive preocupação social, mas achava que os problemas sociais deveriam ser resolvidos independentemente dos problemas ambientais. Pensava que eram duas coisas muito diferentes. A partir da minha participação na Comissão Brundtland, passei a ver as coisas de modo diferente (Urban, 1998, p. 202).*

Se, até meados da década de 1980, a problemática ambiental tinha pouca repercussão entre as classes mais pobres e meio ambiente e economia eram vistos como assuntos totalmente distintos, no início dos anos 1990, alguma coisa havia mudado. Fatores como a acentuação da crise econômica do país, a pressão dos órgãos financiadores internacionais para uma política de conservação em consonância com especificidades sócio-culturais das populações locais, a decisão do Brasil em sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e o surgimento do socioambientalismo (Viola, 1992 , p. 67) fizeram com que a concepção de desenvolvimento, sob a égide da sustentabilidade, passasse a ser a palavra de ordem do ambientalismo brasileiro da década de 1990.

*Os parâmetros do debate ambiental brasileiro mudaram em 1990: já não se fala mais em proteção ambiental independente do desenvolvimento econômico, sendo o eixo do debate como atingir um novo estilo de desenvolvimento que interiorize a proteção ambiental. Independentemente do fato de que alguns setores (majoritários) usam a expressão 'desenvolvimento sustentável' e outros (minoritários)*

*rejeitam-na, todos concordam que o Brasil precisa de desenvolvimento econômico (Viola, 1992, p.69).*

A importância da inter-relação entre sociedade e meio ambiente, disseminada por meio do conceito de desenvolvimento sustentável, é indiscutível. Entretanto, é preciso questionar por que tantos setores da sociedade assumiram esse discurso e, mesmo, se ele é entendido igualmente por todos que levantam essa bandeira. Para nós, é justamente no fato deste termo abarcar tantas possibilidades teórico-práticas que reside a chave para sua fácil assimilação por setores tão distintos da sociedade. Assim, antes de tratarmos das características do ambientalismo brasileiro nos anos 1990, achamos por bem examinar, mesmo que rapidamente, algumas das concepções que podem estar por trás desse termo tão aceito.

### **2.3 Desenvolvimento sustentável: um termo, algumas possibilidades**

A necessidade de pensar a conservação dos recursos naturais a partir da crítica ao modelo de civilização escolhido pelas nações, iniciada principalmente a partir da década de 1960 e disseminada com o termo ‘desenvolvimento sustentável’, abriu um novo campo de debates para a questão ambiental. Já foram citados os ‘zeristas’, mas, mesmo entre aqueles que concordavam que a questão central não era parar de crescer, abriu-se uma matiz de possibilidades de como atingir esse desenvolvimento sustentável.

Enfatizando as dimensões modelo político-administrativo, do papel do Estado e do potencial democrático inerente, Frey (2001) agrupa as noções de desenvolvimento sustentável em três perspectivas: 1) a denominada concepção econômico-liberal, que acredita na força do mercado enquanto reguladora do desenvolvimento; 2) a abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento, que considera as organizações estatais sustentadas pela compreensão científica os instrumentos centrais para contrabalançar as racionalidades do capitalismo

inerentes ao uso dos recursos naturais e 3) a abordagem política de participação democrática, que centra na mobilização e atuação política da sociedade a base para a um novo modelo de sociedade não só como mais equidade ambiental, mas também social.

A primeira corrente aposta nas *“forças de auto-regulação do mercado, e parte do pressuposto de que pressão de concorrência, crescimento econômico e prosperidade levariam necessariamente ao progresso tecnológico e a novas necessidades compatíveis com as exigências do meio ambiente.”* (Frey, 2001, p. 3). De forma geral, para esta perspectiva, o pressuposto neoclássico de que a economia é um sistema fechado seria a principal causa pela qual o crescimento é visto com ilimitado. A solução para desfazer essa noção seria então monetarizar os bens ambientais. Dessa forma, estes não poderiam mais ser tratados como bens livres; os custos de sua depleção deveriam ser internalizados, o que levaria ao desenvolvimento de tecnologias aprimoradas para o uso mais racional destes bens, demandando menos matéria-prima e gerando menos dejetos. Ou seja, desde que o mercado possua sinais dos limites impostos pelos recursos naturais, ele, por si, pode chegar a um ótimo da utilização destes.

Valle (2002) destaca alguns pontos importantes em relação a esta visão. Primeiro, na perspectiva mercadológica, somente os agentes que estão participando destas relações podem influenciar na determinação desse ótimo. Na questão ambiental, isso é mais complicado pois, por serem bens difusos, fica difícil delimitar todos os atores que influenciam e são influenciados pelos problemas ambientais. Segundo, mesmo estando dentro das relações mercadológicas, o ótimo não necessariamente significa uma justa repartição entre os custos e benefícios do uso daquele bem; por exemplo, empresas terão mais possibilidade de pagar pela poluição de um rio que agricultores pela sua não poluição. Nesse mesmo sentido, o ótimo da poluição não significa que ela não esteja ocorrendo, mas que existe alguém disposto a pagar por ela. Por

último, a monetarização considera apenas o valor do bem ambiental para o sistema econômico, tornando muito difícil a monetarização de outros valores intrínsecos aos recursos naturais, como a beleza, a importância para determinadas culturas, etc.

A idéia de que a demanda crescente do consumidor conscientizado levaria o mercado a responder com oferta crescente de serviços e produtos ambientais também é inconsistente em diversos aspectos. Primeiro, essa visão tende a incentivar o consumismo, pois ele seria a principal forma para as demandas ambientais serem internalizadas (Frey, 2001, p.3). Além disso, é preciso levar em consideração outros fatores que influenciam a compra de determinados produtos, como a propaganda e o poder de compra.

Assim, a noção mercadológica mantém a visão de que o crescimento econômico é o principal objetivo do desenvolvimento, que, no entanto, deve ser regulado pela internalização das externalidades ambientais.

A abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento, como o próprio nome já delinea, acredita no planejamento e no “expertise” técnico como formas de controlar os efeitos nocivos do crescimento econômico (Frey, 2001). Diferente da abordagem mercadológica, a proteção dos recursos naturais está no centro das atenções e não o crescimento econômico. Entretanto, acredita-se que isso será obtido por meio de métodos gerenciais e da capacidade da ciência de desenvolver tecnologias mais ‘limpas’. O papel do Estado seria, então, o de fazer cumprir esse planejamento realizado por especialistas. Algumas vertentes dessa corrente, inclusive, enfatizam a necessidade de um Estado autoritário, capaz de fazer valer os objetivos ecológicos mais que os objetivos individuais, nem que seja por um pequeno período de tempo, até que os princípios estejam internalizados, como a proposta de um “steady-state society” defendida por Willian Ophlus (citado por Frey, 2001). A participação social no planejamento é

até mencionada, mas restrita apenas à ampliação da base de conhecimento e ao aumento da responsividade do Estado.

A noção tecnocêntrica foi divulgada principalmente nos anos 1960 e 70 e a mercadocêntrica principalmente nas décadas de 1980 e 90.

A terceira corrente, a comunitária, nasceu na própria luta por reformulação do papel do Estado, reivindicando a transferência de maiores responsabilidades para o sistema de negociação da sociedade civil. Acredita-se que a centralidade nas instâncias do mercado ou do Estado, além de não se mostrar capaz de evitar a degradação ambiental, ainda é responsável pela distribuição desigual dos seus resultados.

*Essa esperança baseia-se na avaliação de que a solução dos problemas sócio-ambientais não depende, em primeiro lugar, do alcance de um crescimento econômico, nem de uma melhor compreensão científica e um planejamento eficiente, mas sim da superação de conflitos de distribuição e de criação de justiça social* (Frey, 2001, p. 14).

Esta abordagem acaba por incorporar à discussão ambiental duas argumentações provindas do campo da ciência política. Uma primeira, focada na luta dos excluídos contra o poder dominante das elites tradicionais, traz à luz dos problemas ambientais conceitos como o de *empoderamento*<sup>4</sup>. Estabelece-se uma relação direta entre o mal desenvolvimento, problemas ecológicos e injustiça social. Assim, ambientalismo e a ação ambiental são considerados fundamentais na luta dos mais desprovidos pela sobrevivência e emancipação (Frey, 2001, p.16). Aqui o papel do Estado seria o de assegurar o caráter democrático do processo político, apoiando e estimulando as atividades basistas do movimento social.

---

<sup>4</sup> Empoderamento (“*empowerment*” no original) é um conceito trabalhado por autores como John Friedmann, que busca dar conta da necessidade de transformação da mobilização social em poder político, em torno da garantia de direitos humanos, de cidadania e de condições sociais que possibilitem o crescimento e a prosperidade (Frey, 2001, p. 16).

Uma segunda orientação da perspectiva comunitária, certamente complementar à primeira, parte das limitações da democracia liberal em sua efetividade na resolução de problemas e potencial emancipador. A aposta no fortalecimento da sociedade civil permanece, no entanto, dando menos ênfase à luta dos marginalizados contra as elites e mais à necessidade de democratização do processo político. Partindo-se da argumentação de que a democracia liberal privilegia os interesses econômicos particulares em detrimento dos interesses de caráter geral e difuso, estabelece-se que “*só uma abordagem participativa estaria em condições de incorporar as necessidades de todos os segmentos da sociedade, de futuras gerações e de outras espécies*” (Frey, 2001, p.18). Nesse sentido, esta vertente concentra-se na necessidade de criação de uma *esfera pública* como a força motriz do sistema político e a força transformadora em busca da sustentabilidade.

Por essa breve discussão, é possível perceber que existem diferenças fundamentais entre a perspectiva societal e as perspectivas mercadológica e estatal. Em relação à forma de se chegar à sustentabilidade, as duas últimas dividem as mesmas premissas de que a questão ambiental pode ser solucionada com uma correta administração dos recursos naturais, capaz de evitar seu esgotamento ou inutilização, bem como com a adoção de novas tecnologias que substituam as poluidoras. A diferença entre as duas abordagens está, então, no ator responsável por essa transição, o mercado ou o Estado. Já a perspectiva societal vê a questão ambiental como um sintoma de uma crise muito maior da sociedade contemporânea, vendo na luta ambiental um dos canais para transformação desta sociedade. Em suas raízes, estas vertentes também diferenciam-se por suas concepções de racionalidade humana (e, conseqüentemente, de ação coletiva). Enquanto as perspectivas mercadológica e estatal partem de uma noção limitada de racionalidade, a perspectiva societal

traz uma noção de racionalidade ampliada. Esta discussão será trazida no item 3.3.

Como um importante exemplo da vertente societal do desenvolvimento sustentável, vale destacar o *socioambientalismo* brasileiro:

*Assim como a Agenda 21 operou conceitualmente a junção entre o social e o ambiental, no nível das agendas, o socioambientalismo surgiu como uma maneira de referir-se à identidade dos movimentos, programas e ações que passaram a assumir essa idéia - a de que o desenvolvimento sustentável só o é efetivamente, quando a dimensão social é contemplada tanto quanto a questão ambiental. (Crespo, 2004).*

*O socioambientalismo foi construído a partir da idéia de que as políticas públicas ambientais devem incluir e envolver as comunidades locais, detentoras de conhecimentos e de práticas de manejo ambiental. Mais do que isso, desenvolveu-se a partir da concepção de que, em um país pobre e com tantas desigualdades sociais, um novo paradigma de desenvolvimento deve promover não só a sustentabilidade estritamente ambiental – ou seja, a sustentabilidade de espécies, ecossistemas e processos ecológicos – como também a sustentabilidade social – ou seja, deve contribuir também para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e promover valores como justiça social e equidade. Além disso, o novo paradigma de desenvolvimento preconizado pelo socioambientalismo deve promover e valorizar a diversidade cultural e a consolidação do processo democrático no país, com ampla participação social na gestão ambiental. (Santilli, 2004).*

O surgimento do socioambientalismo pode ser identificado com o processo histórico de redemocratização do país, iniciado com o fim do regime militar, em 1984. Principalmente, a partir deste período, parte do movimento ambiental brasileiro passou a articular-se com outros movimentos sociais que, embora não tendo a proteção ambiental como eixo central de sua ação, passaram a incorporá-la como uma dimensão relevante de seu trabalho. Dentre alguns dos exemplos dados por Viola (1995, p. 63-64), vale destacar: o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o movimento dos seringueiros, o movimento indígena, alguns setores do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e

dos movimentos de mulheres, o movimento pacifista, entre outros. O socioambientalismo fortalece-se, como o ambientalismo em geral, nos anos 1990, quando os conceitos socioambientais passaram, claramente, a influenciar a edição de normas legais no país.

Concluindo este capítulo, desde as primeiras manifestações pela preservação de ‘paraísos perdidos’ no século XIX até os dias de hoje, mudanças substanciais têm ocorrido no campo do pensamento ecológico. Quando, nos anos 1960, nos EUA e Europa, e em meados dos anos 1980, no Brasil, passou a perder força um dos grandes paradigmas da origem do ambientalismo, o de que natureza e cultura são imissíveis, abriu-se uma oportunidade para uma das mais fortes características do pensamento ecológico hoje, um questionamento da própria forma como a sociedade e as relações estabelecidas dentro dela têm refletido nas relações com sua morada, o meio ambiente.

Embora ainda existam atores encarnados no pensamento preservacionista, notadamente no campo das unidades de conservação, é bem mais forte hoje a idéia de que não é possível pensar a sustentabilidade do meio ambiente sem repensar a forma de desenvolvimento da sociedade. Esse é certamente o maior potencial que traz a noção de desenvolvimento sustentável. Destaca-se, no entanto, o fato de que esse conceito pode abarcar diversos paradigmas pelos quais pode-se pensar a transformação da sociedade, aqueles que, nas palavras de Valle (2002), mantêm o “hardware”, mudando apenas o “software”, da sociedade, suas tecnologias, e outros em que o "hardware" é questionado. Nesse último, destacou-se o socioambientalismo brasileiro, no qual democracia e meio ambiente se tornam indissociáveis. Sob essa perspectiva, o meio ambiente se torna um campo de ação política (Silva, 1996), um espaço com o potencial de empoderar e de construir novas interações entre os atores da sociedade baseadas no desenvolvimento da cidadania. Assim, esta perspectiva

coloca a necessidade de novos modelos de gestão ambiental que considerem o meio ambiente como um bem de uso comum, incorporando a necessidade de construção de uma governança ambiental democrática.

### **3 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS E AÇÃO COLETIVA**

Como visto no capítulo anterior, o pensamento ambiental tem sofrido diversas transformações desde seu surgimento na sociedade moderna. Nesse contexto, a problemática das áreas protegidas tem influenciado e sido influenciada pelo desenvolvimento das discussões sobre a questão ambiental. O objetivo deste capítulo é entender as transformações ocorridas especificamente neste campo, de uma perspectiva predominantemente preservacionista até a crescente influência do socioambientalismo, com a busca de um novo paradigma de criação e gestão destas áreas, baseado na participação das populações locais e tendo como um de seus instrumentos a criação de Conselhos Gestores nas UCs.

Em busca de uma lente teórica para enxergar os problemas de implantação local de um novo paradigma de participação na gestão das Unidades de Conservação (UCs), traz-se neste capítulo a discussão sobre ação coletiva, desenvolvida por alguns autores do campo do Novo Institucionalismo. De fato, a criação UCs faz institucionalizar um conflito iminente à questão ambiental, o conflito entre o benefício individual da apropriação privada dos recursos naturais e o benefício coletivo de sua proteção. Assim, lidar com o problema de ação coletiva é uma questão fundamental para a gestão destas áreas, especialmente em categorias em que podem permanecer diversos tipos de propriedade, inclusive a propriedade privada, como é o caso das áreas de proteção ambiental.

#### **3.1 A presença humana e as categorias de unidades de conservação**

A demarcação de áreas naturais protegidas, ou unidades de conservação (UCs), é, hoje, o principal instrumento de conservação *in situ* da biodiversidade. O IV Congresso Mundial de parques nacionais e áreas de proteção as define como “*uma área de terra ou mar especialmente dedicada à proteção e*

*conservação da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais a eles associados e manejados por meios legais ou outros meios eficazes.”* (UICN, 1994). Segundo Maretti (2001) citado por Côrtes (2003, p. 1-2), as unidades de conservação já ocupam hoje mais de 9% da superfície terrestre, com um total de 44.000 unidades. O Brasil possui cerca de 6,2% do seu território delimitado por alguma UC.

O Parque Nacional de Yellowstone, criado em 1872 nos Estados Unidos, é referenciado como o marco histórico de surgimento das áreas protegidas (Brito, 2000 e Diegues, 2000). Concebido a partir do ideário preservacionista, para o qual era preciso criar ‘ilhas’ inabitadas de remanescentes da vida selvagem para que estas pudessem servir como verdadeiros paraísos perdidos para as gerações futuras, o modelo americano de parques acabou sendo referência para criação de UCs por todo o mundo. Inicialmente selecionados pela sua beleza cênica, o conceito destas áreas protegidas foi evoluindo para questões de conservação da biodiversidade, o que fez reforçar a noção de que a presença humana nessas áreas deveria ser muito restrita (Brito, 2000, p.22).

No Brasil, a primeira iniciativa aconteceu em 1876, com a proposta de criação de parques nacionais em Sete Quedas e na Ilha do Bananal, por André Rebouças. Mas, apenas em 1937 foi legalmente criado o primeiro parque brasileiro: o Parque Nacional do Itatiaia.

Segundo Brito (2000), a grande disseminação destas áreas se deu principalmente a partir da década de 1950, atingindo seu máximo nas décadas de 70 e 80. Segundo Ghimire (1993) citado por Diegues (2000, p.17), o aumento da preocupação mundial pelas unidades de conservação pode ser apenas parcialmente explicado pela rápida devastação das florestas e perda da biodiversidade. Para esse autor, o estabelecimento de áreas protegidas transformou-se também em importante arma política das elites dominantes dos países pobres para a obtenção de ajuda financeira externa. Além disso, esses

países passaram a enxergar tais áreas como potenciais geradoras de divisas por meio do turismo.

Foi também esse período o de maior eclosão de conflitos entre o governo e as populações cuja presença havia sido menosprezada, ou simplesmente ignorada, por ocasião da implantação destas reservas. A questão é que a importação acrítica do modelo americano para países do terceiro mundo não levou em consideração o fato de que, diferentemente dos países de clima temperado, as florestas remanescentes dos países em desenvolvimento foram e continuam sendo habitadas por diversas populações tradicionais. Somando-se as pressões típicas destes países (conflitos fundiários, uma noção inadequada de fiscalização, corporativismo dos administradores, expansão urbana, profunda crise econômica e dívida externa), acabou-se configurando um cenário de crise das unidades de conservação (Diegues, 2000, p. 37).

A latência destes fatores, em um contexto de ampliação do movimento ambientalista e questionamento dos pressupostos preservacionistas, faz com que as reivindicações das populações originais de áreas protegidas ganhem visibilidade no cenário internacional da conservação. Nos discursos oficiais, dois diferentes grupos humanos passam então a figurar como merecedores do título de povos “ecologicamente corretos”: as populações indígenas, que passam a ter um “status” de conservacionistas natos e os grupos humanos que não poderiam ser caracterizados como povos indígenas (pescadores, ribeirinhos, seringueiros, camponeses). São, em geral, populações remanescentes de grandes ciclos econômicos regionais, empobrecidas, que tiveram seu modo de vida transformado para uma ênfase de subsistência.

As transformações na tônica ambientalista nacional e internacional vão se traduzir em mudanças substantivas na política ambiental. No que tange às áreas protegidas, as transformações do discurso ambientalista vão influenciar tanto a forma de pensar essas áreas como as estratégias para sua gestão. Apesar

de ainda existir um caloroso embate entre as posições originais desse debate, preservacionistas extremos de um lado e os conservacionistas e socioambientalistas de outro, os órgãos internacionais e nacionais já passam a incorporar em seus discursos e programas a necessidade de considerar os contextos socioambientais quando da criação, implementação e gestão das UCs.

O reconhecimento dos direitos destas populações e a já citada ampliação na visão da relação homem–natureza, juntamente com a experiência prática de diversos países de modelos alternativos de parques (como alguns da Europa, Canadá e Japão), também fez com que novas categorias de UCs fossem criadas.

Atualmente, no Brasil, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC- Lei nº 9.985/2000) prevê dois grupos de unidades de conservação: as unidades de proteção integral, que permitem apenas o uso indireto dos recursos (pesquisa e visitação) e as de uso sustentável (permitindo diferentes níveis de atividades humanas). O primeiro grupo é composto pelas categorias: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio da vida silvestre. No segundo grupo estão as categorias: área de proteção ambiental (APA), área relevante de interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista (Resex), reserva da fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural.

Além do surgimento de novas categorias de UCs no mundo inteiro, essa conjuntura faz trazer para o campo da conservação ambiental o discurso da participação social. No Brasil, esse tema ganhou força, principalmente a partir do fim da década de 1980 e início da década de 90, com a luta pela redemocratização do Estado. Isso pode ser observado por meio dos diversos seminários que se deram com o objetivo de discutir e avaliar experiências de participação social em UCs. Hermman & Costa (2003) citam alguns destes eventos: O “workshop” “Diretrizes Políticas para as unidades de conservação” (1994), o seminário “Parcerias e co-gestão em unidades de conservação” (1996),

o seminário “Unidades de conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)” (1996), a publicação, pelo Ibama, do “Marco conceitual das unidades de conservação federais do Brasil” (1997), a “Oficina sobre gestão participativa em unidades de conservação” (1998).

Embora tenha havido evoluções, os eventos detectavam uma necessidade de conceitos e métodos mais claros de participação e, por meio das avaliações das experiências, ressaltou-se que o tema estava presente no discurso mas encontrava grandes dificuldades na prática, principalmente pela falta de entendimento e comprometimento dos órgãos gestores das unidades.

O tema da participação também teve destaque nas discussões sobre o SNUC, que se deram principalmente a partir de 1995. Muitos autores destacam o processo de constituição do SNUC como uma importante arena de discussões sobre a problemática das UCs no Brasil. Santilli (2004) coloca que, nesse processo, o pensamento socioambientalista acabou por exercer uma relevante influência neste sistema que rege as unidades de conservação brasileiras. Para ela, um dos paradigmas fundamentais do socioambientalismo permeia o SNUC, na medida em que este incorpora a necessidade da articulação entre biodiversidade e sociodiversidade.

Especificamente, o SNUC trata de dois assuntos essenciais do ponto de vista socioambiental: a questão das populações tradicionais residentes em áreas delimitadas como UCs e a necessidade de participação das populações afetadas direta ou indiretamente pela existência da UC na sua criação, implementação e gestão.

Em relação às populações tradicionais, Santilli (2004) acredita que, mesmo tendo sido vetada a proposta de lei que permitia a reclassificação de unidades de proteção integral ocupadas por populações tradicionais, de forma a permitir sua permanência, algumas medidas voltadas para a promoção da equidade social e para a compensação social das populações tradicionais foram incluídas: o direito

a serem indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes como também o direito de serem reassentadas. Também se assegurou o direito de participação na elaboração das normas e ações destinadas a compatibilizar a sua presença, ainda que temporária, dentro das unidades de conservação.

Em relação à participação da sociedade na criação, implementação e gestão das UCs, o SNUC prevê dois instrumentos de participação da sociedade: as consultas públicas e os conselhos gestores.

Em suma, essa orientação do SNUC vem tentando mudar a forma autoritária como as UCs têm sido impostas no Brasil. Entretanto, não é a simples abertura destes espaços que garante a efetiva participação da sociedade. A efetivação destes espaços previstos por lei deve lidar e superar diversos fatores, dentre os quais os problemas da ação coletiva, como será tratado no item 3.3. Antes, entretanto, deve-se considerar mais detalhadamente uma categoria específica de UC: as áreas de proteção ambiental.

### **3.2 Áreas de proteção ambiental**

As áreas de proteção ambiental (APAs) foram criadas pela Lei 6.902 de 27/04/81, juntamente com as estações ecológicas. Segundo seu idealizador, Dr. Paulo Nogueira Neto, as APAs foram criadas com o objetivo de serem um instrumento mais adequado para a proteção do entorno de unidades de conservação de uso indireto, auxiliando a composição de mosaicos de UCs (Urban, 1998), mas também com o objetivo de criar uma categoria de UC de uso direto que buscasse compatibilizar proteção dos recursos naturais com seu uso econômico. No Brasil, hoje, as APAs são as segundas maiores UCs em número (128) e em área (18.665.185 ha, equivalente a 29,7% do total da área coberta por UCs) (Maretti, 2001 citado por Côrtes, 2003).

Nas APAs permite-se a permanência da propriedade privada, sendo, contudo, impostas ações de controle do uso dos recursos naturais de acordo com

objetivos de proteção previamente estabelecidos nos decretos de criação de cada UC. De fato, as APAs são as únicas categorias presentes no SNUC em que a propriedade não é vista como um empecilho ao desenvolvimento de esforços para a conservação do meio ambiente.

Segundo Röper (2001), a não necessidade de desapropriação, tão problemática às unidades de conservação de uso indireto, foi a característica que mais contribuiu para a explosão de APAs durante a década de 1980. Entretanto, apesar da aparente facilidade com que poderiam ser criadas, necessitando apenas de um decreto e sem necessidade de se levantar fundos para indenizações, sua implementação revelou-se tão complicada quanto a das outras categorias de UCs. Assim, muitas APAs passaram a constituir o rol dos chamados parques de papel.

Por todos estes problemas de implementação, e por ameaçar diluir a força das unidades de conservação como instrumentos de proteção ambiental, dado o rápido crescimento do índice de cobertura por unidades de conservação com criação de diversas APAs, esta categoria de UCs passou a ser desacreditada por muitos conservacionistas brasileiros. Röper (2001) soma aos motivos dessa visão negativa, a descrença nata que muitos conservacionistas, de orientação preservacionista, ainda carregam em relação a todas as unidades de uso direto que permitam alguma intensidade de atividades humanas.

Entretanto, a partir do final da década de 1990, diante do cenário de crise na criação de UCs no Brasil e Do aumento das discussões internacionais sobre abordagens participativas no manejo de UC, pôde-se notar uma mudança na percepção sobre esta categoria. Justamente por terem por princípio a necessidade de compatibilizar a proteção com a ação humana, as APAs

passaram a ser palco de experiências inovadoras em relação à participação social em sua gestão<sup>5</sup>.

Não obstante a desvalorização que estas categorias ainda apresentam no campo das unidades de conservação, algumas correntes vêm reavaliando esses espaços, não só em termos práticos como em termos conceituais, vendo-as como importantes áreas-piloto para a aplicação do conceito de desenvolvimento sustentável (Côrte, 1997; Röper, 2001).

A idéia é que essas UCs têm o potencial de servirem de piloto para uma gestão ambiental de todo o território brasileiro:

*Para finalizar, gostaria de perguntar: afinal, porque precisamos de APAs? A resposta pode parecer simples: precisamos delas, porque na APA, delimitamos uma área ou um universo “menor” onde podemos treinar, aprender, testar e pesquisar como deve ser administrado o meio ambiente como um todo. Não precisaríamos criá-las se conseguíssemos administrar bem a conjugação das limitações, potencialidades e fragilidades de uma área no uso dos recursos naturais; não precisaríamos de APA se conseguíssemos conciliar este uso com a vulnerabilidade de estar sujeita ao interesses particulares das comunidades locais e do entorno; não precisaríamos de APAs se conseguíssemos cumprir e fazer cumprir toda a legislação ambiental. Como tudo isso parece ser uma meta difícil de ser alcançada no âmbito das nossas cidades ou do nosso país, estabelecemos metas menores: tentar atingir estes objetivos numa pequena área denominada APA. E testar ali nossas metodologias e experimentos para que possam depois ser transportadas e implementadas nos outros universos de nosso interesse ou ainda, aprender na APA a gerenciar o meio ambiente (Côrte, 1997, p. 89).*

Isso faz sentido, mesmo porque, se comparada com as restrições ambientais do território brasileiro, o estabelecimento das APAs não soma muito mais restrições. Uma vez implementadas, o que pode acontecer é um aumento da

---

<sup>5</sup> Röper (2001) cita as experiências da APA Federal de Guaraqueçaba, da APA Cananéia- Iguape-Peruíbe e APAs no Paraná.

percepção dos agentes em relação a essas restrições, reduzindo a incerteza de impunidade (Côrtes, 2003, p. 251)<sup>6</sup>.

As dificuldades de gestão de uma APA também se encerram na quantidade de agentes com os quais deve se lidar nestas áreas, diferentemente das demais categorias cuja decisão está no poder público, via de regra, o único detentor do direito de propriedade sobre a área. Assim,

*...a gestão ambiental de espaços territoriais, como são as APAs não se esgota em processos administrativos e também não se resume a elaboração de um conjunto de normas sobre o que pode ser feito e onde, embora não prescindindo de nenhum dos dois aspectos. Ela implica necessariamente na articulação, coordenação e monitoramento do conjunto de ações que os agentes praticam de forma independente. Para que tais ações não resultem em destruição do meio ambiente, precisam ser governadas por referências comuns, consolidadas num aparato institucional, do qual fazem parte as estruturas administrativas, as normas legais, as regras informais, etc. (Côrtes, 2003, p. 59-60).*

Os conselhos gestores instituídos recentemente nas UCs podem ser um importante espaço para articulação destes interesses e conhecimentos dentro de uma APA. Entretanto, para que essa articulação ocorra de forma eficiente e que possa favorecer a constituição de um comportamento diferenciado em relação ao uso dos recursos naturais dentro destas áreas é preciso que sejam enfrentados e superados dilemas de ação coletiva. É sobre esse assunto que se desenvolve o próximo item.

### **3.3 Ação coletiva e gestão dos recursos naturais**

#### **3.3.1 A natureza difusa da proteção ambiental**

Na legislação brasileira é o Código Civil que primeiramente define o direito de propriedade, como um direito de pessoa física ou jurídica de usar,

---

<sup>6</sup> De fato, algumas restrições podem ser somadas pelo decreto de criação da APA. O zoneamento também pode criar determinadas restrições para certas áreas, mas considerando que o caso estudado, a APA Serra da Mantiqueira não o possui, essa afirmação pode ser consideração verdadeira.

gozar e dispor de um bem, corpóreo ou não (Resende, 2002). Também os recursos naturais estão sujeitos a diversos regimes jurídicos de propriedade, como sintetiza Resende (2002):

**TABELA 1** Tipologia de direitos de propriedades referentes aos recursos naturais e respectivos instrumentos legais

<b>Recurso</b>	<b>Tipo de propriedade segundo a legislação brasileira</b>	<b>Principais normas</b>
Ar	Livre acesso	Código da Aeronáutica, Lei 7565/86
Águas	Podem ser públicas, privadas ou comuns	Código das Águas, Decreto 26.243/34
Fauna	Estatal	Código da Fauna, Lei 5.197/67
Florestas	Vinculadas à terra (podendo então serem estatais, privadas ou comuns)	Código Florestal, Lei 4.775/65
Minerais	Estatal*	Código de Mineração, Decreto-Lei 221/67
Pesca	Comum	Código de Pesca, Decreto-Lei 221/67
Solos	Vinculadas à terra (podendo, então, serem estatais, privadas ou comuns)	Código Civil, Lei 6225/75

Fonte: Resende, 2002

\* No governo de Fernando Henrique Cardoso houve uma flexibilização da propriedade do minério.

Entretanto, sobre o ambiente, em seu conjunto, a Constituição de 1988 afirma que:

*Todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, **bem de uso comum do povo** e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o direito de defendê-lo e preservá-lo para as futuras gerações (Artigo 225) [grifo nosso]*

Autores como Fiorillo & Rodrigues (1999) e Marques (1999), citados por Resende (2002), entendem que estes são bens difusos, uma terceira categoria distinta dos bens públicos e privados. Nesses casos, o poder público, não

necessariamente, é dono desses bens, mas tem o direito de estabelecer restrições ao uso.

A noção de meio ambiente como um bem coletivo, trazida por Acsehrad (1992), ajuda a compreender que essa idéia tem sentido a partir da noção de meio ambiente como espaço comum:

*Compartilhado por todos, o ar, as águas e os solos podem ser entendidos como bens coletivos, cujo uso por alguns pode afetar o uso que deles é feito por outros. A qualidade do ar que cada indivíduo respira é afetada pelas emissões gasosas que todas as atividades humanas provocam. O tipo de uso que os agricultores fazem do solo afeta o lençol freático e a qualidade das águas disponíveis para o consumo humano, tanto de agricultores como de não-agricultores (Acsehrad 1992, p. 20).*

Dessa forma, mesmo sendo passível de apropriação privada, por ser base comum da vida na Terra, o meio ambiente interliga as pessoas de maneira que as atitudes individuais podem afetar direta ou indiretamente o bem coletivo.

*Embora possa tornar-se objeto de apropriação privada, o solo, pelo uso que seus proprietários passam a fazer dele, continuou afetando indiretamente o bem estar coletivo, seja pela interligação que se estabelece com os recursos hídricos, seja pela fertilidade que encerra, e da qual dependem as gerações futuras de proprietários e não-proprietários de terra, seja pelo uso feito dos recursos bióticos vegetais e animais que contém (Acsehrad 1992, p.22).*

Assim, mesmo sendo propriedades privadas, alguns tipos de recursos ambientais (como florestas, solos e, às vezes, as águas) também se constituem como bens ambientais, difusos. Na teoria, isso pode parecer simples: coexistem direitos privados e difusos, mas, na prática, essa é uma das principais fontes de conflitos na aplicação das políticas ambientais (Resende, 2002; Côrtes, 2003).

A natureza difusa da questão ambiental impõe uma complexidade ao tema que não pode ser menosprezada, principalmente quando se trata da gestão de unidades de conservação, ainda mais quando nestas permanecem

propriedades privadas, como é o caso das APAs. Disso podem-se depreender algumas questões:

- as restrições impostas à propriedade, se não bem definidas e adequadamente transmitidas (o que pode e não pode ser feito), podem gerar uma percepção de que ‘nada pode ser feito’, podendo, em alguns casos, levar a um uso depredatório do recurso, mais do que aconteceria sem a existência da lei (Côrtes, 2003);
- ainda, a característica recorrente de diversas UCs brasileiras (diga-se de grande parte do território brasileiro) de indefinição dos direitos de propriedade (com escrituras devidamente registradas e documentação atualizada) faz com que algumas pessoas estejam ainda mais sujeitas às restrições colocadas pela legislação pois não podem participar do licenciamento ou pedir autorização (Resende, 2002). Já os proprietários que têm seus direitos assegurados tendem a resistir às restrições colocadas pela legislação, afirmando seus direitos individuais frente aos interesses comuns;
- a conservação da biodiversidade, um dos principais objetivos de ser das unidades de conservação, promove um bem coletivo, extensivo em princípio a toda a humanidade, mas o custo social e as restrições de conduta necessárias à sua promoção não se aplicam igualmente (Santilli, 2004).

Para Cortês (2003), uma das questões para se pensar a respeito das APAs é que, apesar de não haver necessariamente a desapropriação, existe uma desapropriação indireta, em nome do caráter coletivo da proteção ambiental. Nesse sentido, o conflito entre público/privado é sempre iminente. Daí a importância de equacionar e coordenar os diversos interesses, lógicas e direitos que se sobrepõem e se institucionalizam nestes espaços. “*A gestão exige a participação dos agentes envolvidos, daqueles que participaram da imposição da limitação do direito de propriedade e daqueles que tiveram seus direitos limitados*” (Côrtes, 2003, p. 76).

Vista sobre este prisma, a questão ambiental pode ser entendida como um dilema social<sup>7</sup> e é imperativo que as estratégias de gestão sejam capazes de lidar com a complexidade que este tema envolve.

### **3.3.2 Ação coletiva e gestão dos recursos naturais**

Na medida em que se tem a questão ambiental como uma questão essencialmente política e que o processo de redemocratização do Estado entende que estas se realizam a partir de complexas interações entre os atores, especialmente levando em consideração o fato da conservação ambiental ter uma natureza difusa, ou seja, são tipicamente dilemas sociais; a questão da boa governança ou da ação coletiva passa a ser essencial para pensar a gestão ambiental, especialmente em áreas delimitadas para proteção, onde se institucionaliza a arena de disputa sobre a propriedade dos recursos naturais. Um campo de estudos que tem como foco central o problema da ação coletiva é a Nova Economia Institucional, dentro da qual Elinor Ostrom, vem desenvolvendo estudos específicos para a gestão comunitária de recursos naturais.

Um importante conceito trabalhado pela autora é o de “recursos de base comum” (“common pool resources”, no original), que trata das qualidades naturais de alguns sistemas de recursos, que se distinguem por duas características. Primeiro, semelhantemente aos bens públicos, existem dificuldades no desenvolvimento de mecanismos de exclusão, normalmente muito custosos. Isso abre espaço para o uso predatório desse tipo de bem. Em segundo lugar, as unidades de recursos exploradas por indivíduos deixam de estar disponíveis a outros, ou seja, diferentemente dos bens públicos puros, são bens que podem se exaurir ou ficarem impossibilitados de serem consumidos por outros.

---

<sup>7</sup> Dilemas sociais são aquelas situações em que o benefício individual está sempre em confronto com o benefício coletivo.

*Recognizing a class of goods that shares these two attributes enables scholars to identify the core theoretical problems facing individuals whenever more than one individual or group utilizes such resources from a extended period of time (Ostrom, 2000, p.337).*

De acordo com essa aceção, quando se fala em recursos comuns não se está tratando do regime de propriedade do sistema, mas das suas características físicas. De fato, recursos de base comum podem ter diversos tipos de propriedades. Podem ser possuídos pelo Estado, por indivíduo, por grupos comunais, ou podem ser de livre acesso. Assim, a discussão sobre gestão de recursos de base comum pode iluminar a questão da gestão dos recursos naturais (enquanto direitos difusos), mesmo em não se tratando de propriedades comunais.

Ostrom (1996) coloca que os arranjos baseados no mercado ou no poder do Estado sempre foram entendidos como sendo mais eficazes na gestão dos recursos naturais que arranjos centrados nas organizações locais. Para a autora, isso se dá pela grande disseminação dos modelos de racionalidade econômica (racionalidade estreita, nas palavras de Aguiar, 1991) e utilização destes como metáforas para a delimitação de políticas ambientais. Ostrom faz referência aos modelos teóricos da “Lógica da Ação Coletiva” de Mancur Olson, da “Tragédia dos comuns” de Hardin e do “Jogo do Dilema do Prisioneiro” dos teóricos dos jogos, com grande influência nas discussões sobre ação coletiva.

Mancur Olson, em seu livro "A lógica da ação coletiva" (1999), aborda o problema da cooperação nos seguintes termos: o interesse comum não é suficiente para a efetivação da ação, pois existe o efeito do ‘carona’ (“free-rider”, no original). Ou seja, uma vez que ninguém pode ser excluído de se beneficiar de um bem público, muitos podem “ir na carona” da participação alheia, não precisando assim arcar com os custos desta.

A conclusão do autor é a de que a racionalidade individual seria incompatível com a racionalidade coletiva. Essa incompatibilidade aumenta com o tamanho dos grupos, pois, quanto maior o grupo, menor será o benefício per capita – sendo os custos da participação individual os mesmos; maior o custo de organização e maior a possibilidade da ocorrência dos caronas, pois há dificuldade no monitoramento.

Pode-se então questionar: em que condição o bem coletivo seria obtido? Como explicar a existência de grandes grupos que alcançam situações ótimas de participação e obtenção de bens públicos?

Para Olson, estas questões podem ser respondidas pela existência de “benefícios seletivos”, os quais podem ser positivos (bens privados) ou negativos (a repreensão), econômicos ou sociais (embora Olson atente mais para os econômicos). Portanto, a mobilização de grandes grupos não seria produto direto do interesse individual pelo bem coletivo, mas um subproduto, efeito secundário, do interesse pelos incentivos seletivos. Estes incentivos também poderiam ser dados apenas a um subgrupo que, em vista de seu benefício, resolva arcar sozinho com os custos da obtenção do bem público.

Também tratando desta questão, os estudiosos da teoria dos jogos têm sintetizado o dilema da cooperação social no chamado jogo do “dilema do prisioneiro” (Aguiar, 1991). Neste, dois cúmplices que não podem se comunicar são chamados individualmente para depor. Eles têm duas ações possíveis: calar ou confessar. A eles é dito que: se ambos calarem-se, receberão penas leves (cinco anos); se ambos confessam, receberão penas um pouco mais pesadas (dez anos); mas, se um calar e o outro confessar, o último será livre (como prêmio de seu arrependimento), enquanto o outro recebe a pena total, de vinte anos. Como a ambos interessa confessar pela possibilidade de ganhar a liberdade, a pena final que lhes é imposta é de dez anos. Assim, esse dilema mostra como a racionalidade individual pode conduzir à irracionalidade coletiva.

Simulações deste jogo têm mostrado que, quando jogado várias vezes, é provável que os indivíduos optem por cooperar, pois cada um passa a ter uma noção da estratégia do outro. Assim, a sistematização feita pelos teóricos dos jogos coloca uma questão não apontada na formulação olsoniana do problema, o caráter processual da cooperação (Aguiar, 1991). Dessa forma, para os teóricos dos jogos, *“la acción colectiva no depende sólo de los costes y beneficios para cada individuo por separado; antes bien, depende sobre todo de la cooperación de los demás.”* (Aguiar, 1991, p. 18).

Outra influente maneira de colocar o problema da ação coletiva é a feita por Hardin (1968). Tratando especialmente de recursos naturais comuns, este autor afirma que a incompatibilidade entre a racionalidade individual e coletiva levaria inevitavelmente ao esgotamento dos recursos. Seu exemplo é o de um pasto usado comunalmente. A tragédia ocorre porque cada homem está trancado em um sistema que o compele a aumentar ilimitadamente seus ganhos pessoais, colocando mais animais no pasto, que é limitado. Então, quando um número de usuários tem acesso a recursos comuns, o total retirado da fonte será maior que o nível ótimo de retirada do sistema.

Esses modelos têm em comum a noção de que a escolha individual é voluntária, planejada e guiada pela maximização dos lucros individuais. O indivíduo é racional quando consegue maximizar seus resultados individuais. Isso faz com que haja uma probabilidade sempre alta de que os indivíduos escolham não arcar com os custos da participação, já que ninguém pode ser excluído de se beneficiar (ou esta exclusão é muito cara), mesmo não participando da obtenção deste. Assim, tem-se uma visão bastante negativa em relação à cooperação. De fato, neste modelo de racionalidade, as únicas formas de obter-se o benefício comum seria a existência de uma força externa coercitiva, como o Estado, ou de benefício individuais, quando da privatização dos recursos, entregues à regulação do mercado.

Entretanto, a realidade tem mostrado casos em que esquemas institucionais alternativos a estes foram, por um longo tempo, eficazes na utilização sustentável dos recursos naturais (Ostrom, 1996).

Para Ostrom, as formas clássicas de pensar a ação coletiva não conseguem dar conta da realidade, pois sua concepção de racionalidade restringe a ação apenas a interesses egoístas e racionais, desconsiderando o fato de que existem normas de cooperação.

Assim, em uma teoria ampliada de racionalidade (“extendida” no original) – (Aguiar, 1991) além dos interesses egoístas (ou mesmo altruístas), as pessoas podem também agir guiadas por normas sociais de cooperação. Para Ostrom, normas são valorações internalizadas, normalmente comuns a vários indivíduos, que podem ser somadas ou subtraídas ao custo de uma determinada ação. Normas são aprendidas em sistemas sociais, variando substantivamente entre as culturas e entre indivíduos de uma mesma cultura em diferentes situações. As normas adquiridas pelos indivíduos também acabam por influenciar a escolha dos outros indivíduos. Já as regras são entendimentos compartilhados de que certas ações em situações particulares devem ou não ser tomadas em determinada situação, estando sujeitos a sanções aqueles que não agirem de acordo. A diferença entre uma e outra é que as normas dizem respeito a comportamentos que acabam por encaixarem-se em determinada situação, enquanto as regras nascem das situações (Ostrom, 1998).

No desenvolvimento de sua teoria, a autora destaca três tipos de normas que se interligam, favorecendo ou inibindo a cooperação: as expectativas que os indivíduos têm sobre os outros (confiança), as normas que os indivíduos aprendem da socialização e das experiências da vida (reciprocidade) e as identidades que os indivíduos criam projetando suas intenções e normas (reputação) (Ostrom, 1998).

Neste teoria ampliada de racionalidade, a *comunicação* passa a ser um importante componente da ação coletiva. No modelo instrumental, os jogadores são vistos como incapazes de se comunicar e fazer acordos. Uma vez que considera-se que todo indivíduo tenderá a maximizar seu lucro individual, a comunicação é vista como “conversa barata” (“cheap talk” no original). Ela serviria para tentar convencer o outro a cooperar, mas a decisão individual não levaria em conta os resultados da conversa. Uma vez que se consideram aqueles três elementos essenciais para o comportamento humano, é possível entender porque a comunicação é tão importante para a ação coletiva: ela afeta a confiança entre as pessoas, pois:

- favorece a troca de comprometimento mútuo;
- afeta as expectativas do comportamento dos outros;
- adiciona mais valor à estrutura de recompensas subjetivas,
- desenvolve uma identidade de grupo.

A autora destaca especialmente a comunicação face a face, pois a confiança só pode ser desenvolvida quando se conhece a pessoa.

A consideração destas normas coloca uma nova lente para se entender por que certos arranjos falham ou são bem sucedidos na geração de benefícios coletivos, como a manutenção dos recursos naturais. Considerar a possibilidade de que indivíduos também agem por - e podem construir - normas de cooperação evita que as políticas públicas de gestão dos recursos se engessem nos extremos mercado/estatização. É possível crer que outros arranjos intermediários a estes, baseados nas instituições locais, sejam tanto quanto ou até mais eficazes.

Sob a perspectiva de Ostrom, arranjos que levem em conta as instituições locais podem ser mais eficazes, pois diminuem o custo de informação (muito alto, especialmente para pessoas de fora) e de monitoramento. Para a autora, esses arranjos também são mais positivos, pois ajudam a construir a auto-estima e a autonomia dos participantes. Esse valor intrínseco da participação, de

favorecer a emancipação social e a construção e proliferação de novos valores ecológicos e democráticos, em muitos casos, é a questão mais importante a ser considerada.

Reconhecer as vantagens de uma governança ambiental democrática, seja pela sua eficácia, seja por seu potencial emancipador, significa, por um lado, valorizar as normas de cooperação já existentes no local e, por outro, fomentar ações que favoreçam sua construção. Neste caso, pode-se indagar sobre como se dá o processo para a criação destas normas. Em outras palavras, como seria possível sair de situações de conflito ou mesmo de total indiferença para situações de cooperação para a conservação do meio ambiente?

Segundo Bicchieri (1997), citada por Beduschi Filho (2001), essas normas podem emergir por processos de aprendizagem:

*Os indivíduos aprendem a se comportar de determinada maneira e internalizam tal comportamento, que podem se transformar em uma norma, mas a base tanto para o comportamento quanto para a mudança é uma determinada estrutura de incentivos mais que uma 'tomada de consciência' (Beduschi Filho, 2001, p. 54-55).*

Para Bicchieri, em grupos pequenos, a partir destes incentivos iniciais, as pessoas podem 'aprender' a adotar estas normas; nos grupos grandes essas normas se propagariam por uma difusão simples, ou seja, proporcionalmente ao número de atores que adotam essas normas.

Em seu recente trabalho, Beduschi Filho (2001) constata que o engajamento de agricultores de um assentamento rural em uma proposta de conservação e implementação de sistemas agroflorestais dentro de suas propriedades, teve importante influência de uma *estrutura de incentivos* (técnicos e financeiros) dada pela ação de uma rede de trabalhos envolvendo ONGs ambientalistas, organismos estatais de preservação ambiental, universidade, cooperativa de assentados e movimento social. Percebeu-se que

essa situação criada pela existência de uma estrutura de incentivos resultou em mudança na relação entre a sociedade local e a natureza:

*Os assentados mostraram mais envolvimento com a questão [...] os organismos governamentais assumem a sua responsabilidade e se preparam para atuar de forma mais intensa. [...] as lideranças dos assentados incorporam tal problemática ao seu discurso e passam a apoiar qualquer atividade que tenha como foco a questão ambiental e as organizações ambientalistas continuam a articular apoio para os seus projetos (Beduschi Filho, 2001, p. 82-83).*

Para Ostrom (1998), o estabelecimento de regras claras para a gestão dos recursos naturais pode ajudar a construir as normas de cooperação quando estas criam comprometimentos mútuos claros; entretanto, pode destruí-las quando são usadas para que benefícios e custos sejam distribuídos de forma desigual. A decisão individual por construir estas regras compartilhadas que possam favorecer a ação coletiva é influenciada por variáveis da *situação social* em que se encontram os atores, ou seja, as ações de cada indivíduo vão ser determinadas em arenas de interação social.

A partir de observações empíricas de casos que deram certo e errado na gestão coletiva dos recursos naturais, Ostrom (1996) constrói uma grade analítica contendo as variáveis, presentes nas situações vividas pelos atores, que poderiam influenciar na escolha por uma ação coletiva. A autora apresenta três grupos de variáveis: os atributos dos recursos, os atributos dos apropriadores do sistema e os incentivos do sistema político em que eles estão imbricados.

As variáveis do primeiro grupo dizem respeito ao estado do recurso e à existência de informações acessíveis sobre sua condição. Isso afeta a percepção dos agentes sobre o estado dos recursos e sobre quais as possibilidades para transformar essa condição, bem como seus custos.

Em relação às variáveis do sistema de apropriadores, trata-se de o quanto os apropriadores são dependentes dos recursos, da sua visão compartilhada de como o recurso funciona e de como suas ações sobre ele se influenciam

mutuamente. Também se relacionam ao grau de interação já existente entre as pessoas que vão usar os recursos e de algum histórico prévio de mobilização e capacidade de organização. Ou seja, este grupo de variáveis relaciona-se, por um lado, à prioridade que o problema tem para os participantes do grupo e como estes se percebem uns aos outros como co-responsáveis para obter o bem coletivo<sup>8</sup>; por outro, relaciona-se ao capital social já acumulado pelo grupo, que é essencial, mas não condição única da ação coletiva.

Além dos fatores relacionados às características do sistema e dos apropriadores, Ostrom (1996, 1998) destaca, ainda, a necessidade de que exista um reconhecimento dos órgãos superiores da possibilidade dos grupos construírem e mudarem suas regras. Assim, o sistema político local pode ajudar, gerando informação, criando arenas e mecanismos de sanções, mas também atrapalhar quando impõe sua autoridade. Em outro artigo, a autora centra atenção justamente na importância de uma ação conjunta (“co-produção”) entre sociedade e Estado para a geração de serviços públicos (Ostrom, 1996 citada por Evans, 1996).

Mesmo que tangencialmente, a autora (Ostrom, 2002) trata de uma outra característica estrutural que pode ser relevante para a ação coletiva: a heterogeneidade do grupo (cultural, social e econômica), que remete às questões de poder. No caso de culturas diferentes, a questão chave é o quanto a diversidade de visões culturais diferem em relação à estrutura do recurso, autoridade, interpretação das regras, confiança e reciprocidade. A heterogeneidade pode ser positiva quando os detentores dos recursos (cultural, econômico ou social) possuem interesses semelhantes aos que possuem menos recursos; eles podem favorecer a probabilidade de organizações bem sucedidas investindo seus recursos em organizar os grupos. O problema da

---

<sup>8</sup> Como já discutido, no caso da conservação dos recursos naturais, os agentes são naturalmente interligados, por mais que não percebam isso.

heterogeneidade é quando existe uma diferença de interesses entre aqueles que detêm mais e menos recursos. Nesse caso, os que detêm recursos importantes podem não se interessar por participar, ou excluir os atores de menos recursos de participar dos grupos, sem contar o fato de que, dependendo da forma como é disponibilizada a participação, a falta de recursos já é, por si só, excludente. Se não existe uma ajuda para o afastamento dos despossuídos de sua ação produtiva para representar seus grupos, ele fica praticamente impedido de participar.

Em conclusão, as discussões sobre ação coletiva aplicada à gestão dos recursos naturais podem ser úteis para refletir sobre diversas situações como: (1) na ação de grupos com objetivos comuns, as redes de trabalho; (2) na motivação e construção de acordos para grupos – em que usuários diretos ou indiretos daqueles recursos, mesmo com interesses diversos, são interdependentes para sua manutenção (isso inclui praticamente todos os atores envolvidos na questão ambiental) - que visem uma mudança de comportamento em relação aos recursos (normas sociais). Uma vez que os conselhos de UCs vão lidar diretamente com estas questões, as discussões sobre ação coletiva, percorridas no campo do Novo Institucionalismo, se mostram bastante relevantes, pois iluminam aspectos para os quais qualquer esforço de ação coletiva terá de atentar, enfrentando-os e superando-os.

Assim, das colocações acima, pode-se distinguir três níveis inter-relacionados que favorecem/limitam a concretização da ação coletiva. Em um primeiro nível, a *motivação*, numa visão de racionalidade ampliada, está relacionada não só à existência de incentivos pessoais mas também à existência de normas de cooperação (confiança, reciprocidade e reputação) que, por sua vez, estão relacionadas com o histórico social do grupo e de suas relações com o ambiente. Vale destacar, no entanto, que considerar estas normas não significa exclusivamente considerar as normas já existentes, mas considerar a possibilidade de construí-las. Ou seja, mesmo que inicialmente haja necessidade

de um incentivo, este pode ser o estopim para uma internalização das normas (como no caso trabalhado por Beduschi Filho, 2001). Em um segundo nível está a *informação/comunicação*, essencial, inclusive, para motivar os atores. A geração e divulgação da informação constituem um outro esforço de ação coletiva. E, mesmo vencidos a necessidade de motivação e constante geração de informação, a concretização da ação coletiva entre usuários de um mesmo bem deve levar em conta as questões de *poder* que, remetendo ao fato que os grupos podem ser, e, no caso das UCs, normalmente são, heterogêneos, é preciso que existam mecanismos de acesso às arenas de tomadas de decisões.

### **3.4 Conselhos gestores e democracia na gestão das unidades de conservação**

Na sociedade moderna, os conselhos têm origem em três vertentes distintas (Teixeira, 2000): a) como organizações alternativas de poder em movimentos revolucionários, como na primeira fase da Revolução Francesa e na Revolução Russa; b) como forma de representação de interesses dos operários no século XX, muitos dos quais se tornaram germes de uma nova forma de governo e c) recentemente, em países de capitalismo avançado, como arranjos de negociação entre trabalhadores, usuários e outros grupos de interesse. Apesar da diversidade de contexto e formato, os conselhos têm em comum o fato de surgirem em momentos de crise institucional, seja do modelo político-administrativo do Estado, seja da forma de gestão das organizações produtivas, assumindo o papel ora de organismo de luta pelo poder e de organização econômica, ora de mecanismos de gestão (Teixeira, 2000, p. 2).

No Brasil, os conselhos surgiram nos anos 1970 e 80, em um contexto de crise do modelo centralizado e burocrático característico da ditadura militar e de grande reivindicação da sociedade, principalmente em prol dos direitos humanos. O fortalecimento da sociedade civil - sob diversas formas e canais -, inclusive via movimentos sociais, por um lado e a incapacidade das elites

governamentais em continuar a se legitimar frente a essa população organizada e aos detentores do sistema econômico (que passaram a ter, numa conjuntura de globalização, dificuldades para obter os mesmos lucros), por outro, levaram à necessidade de um novo paradigma de ação pública, baseado na incorporação de novos atores e novos espaços, além do aparato estatal, na gestão pública, referendado pelo conceito de *governança* (Gohn, 2001).

Os conselhos surgem, então, a partir do final dos anos 1970, como estruturas formais ou informais, nascidos na sociedade ou no Estado para atuar nessa interface entre Estado e sociedade<sup>9</sup>. A partir da Constituição de 1988, estas estruturas colegiadas passaram a ser exigidas em diversos níveis e setores da administração pública, inclusive sendo requisito para a transferência de certos recursos (Gohn, 2001).

Embora tecendo críticas às práticas conselhistas, muitos autores têm reconhecido a importância desses espaços na construção de um modelo de *governança democrática*. Mesmo podendo ser vistos apenas pela ótica da eficiência de uma política pública descentralizada, que passa a ser mais efetiva uma vez que considera a perspectiva de seus beneficiários, para muitos autores, o grande potencial dos conselhos está em seu caráter político. Nesse sentido, eles podem contribuir (Teixeira, 2000):

- 1) fortalecendo a sociedade civil, que não apenas passa a ter acesso a informações sobre os diversos setores que são objeto das políticas públicas, como também influencia e participa de sua formulação;

---

<sup>9</sup> Gohn (2001) diferencia três tipos de conselhos neste cenário: a) os criados pelo próprio poder público executivo para mediar suas relações com os movimentos e organizações populares, por exemplo, os conselhos criados no fim de 1970 para atuar junto à administração municipal; b) os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociação com o poder público e c) os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos criados pelo poder público legislativo, surgidos após pressões da sociedade civil, por exemplo, os conselhos de representantes previsto na Lei Orgânica Municipal de São Paulo em 1990 e os conselhos gestores institucionalizados setoriais.

2) atuando como espaços de democratização do Estado e da sociedade. Do Estado, ampliando a esfera de decisões até os segmentos organizados da sociedade. Da sociedade, a partir da prática conselhistas responsável, fomentando uma cultura de participação e também uma ética de responsabilidade pública.

Como já abordado no capítulo 2, é principalmente neste cenário, de fim dos anos 1980 e início dos 90, que correntes do movimento ambientalista passam a se articular com o movimento de democratização e demanda por direitos sociais mais amplos. No campo das unidades de conservação, essa articulação entre demandas ambientais e democráticas se soma à crise da própria realidade das UCs, isoladas regionalmente e palco de diversos conflitos entre seus gestores e a população local, muitas vezes impedindo que estas áreas alcancem seus objetivos ou que, inclusive, saiam do papel. Este cenário levou a uma forte participação de atores socioambientalistas na arena de disputa que caracterizou a construção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (para uma análise sobre as posições dentro dessa arena, ver Ferreira et al., 2003), levando à inclusão, mesmo que de forma tangencial, de diversas demandas de gestão participativa das unidades de conservação, cujos principais instrumentos são as consultas públicas e os conselhos gestores.

O SNUC<sup>10</sup> e o Decreto que o regulamenta<sup>11</sup>, regem sobre a obrigatoriedade de cada UC ter um conselho - deliberativo, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, presidido pelo órgão responsável pela administração e constituído por representantes de órgãos públicos, organizações da sociedade civil e proprietários, quando for o caso (SNUC, Artigo 29). A Política Nacional de Áreas Protegidas, elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente, também apresenta como diretrizes o

---

<sup>10</sup> Lei Federal nº 9.985/00 nos artigos 15, 17, 18, 20, 29 e 41

<sup>11</sup> Decreto Federal nº 4.340/02 capítulo V, artigos 17 a 20

reconhecimento dos conselhos como componentes fundamentais na tomada de decisão sobre a gestão das unidades de conservação.

Em relação ao seu formato - paritários entre órgãos públicos de diversos níveis e sociedade civil, segundo Côrtes (2003), citando Mariano (1996), os conselhos gestores de UC, especialmente de APAs, estão baseados nos conselhos gestores de bacia hidrográficas, que foram criados no Brasil a partir de 1993. Estes, por sua vez, foram baseados na experiência francesa de gestão dos recursos hídricos. Entretanto, estruturalmente, os conselhos de UCs não possuem os “braços executivos” dos comitês de bacias: as agências de bacias. Além disso, os Comitês de Bacia são deliberativos, o que não acontece em todos os conselhos de UCs.

Segundo Ricardo (2004), até março de 2004, 49 das 260 UCs federais possuíam conselhos gestores criados e legalmente reconhecidos (28 de Proteção Integral e 21 de Uso Sustentável).

Segundo o SNUC (Decreto 4340/02, capítulo V, Artigo 20), cabe aos conselhos: a elaboração de seus regimentos internos; a avaliação dos orçamentos das unidades e seus relatórios financeiros anuais; a emissão de parecer ou a ratificação dos dispositivos dos termos de parceria para a contratação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) em caso de gestão compartilhada; o acompanhamento dessa forma de gestão e as recomendações para rescisão de contratos; o acompanhamento na elaboração, implementação e revisão dos planos de manejo das unidades; a integração das áreas protegidas regionais; a manifestação sobre atividades ou obras potencialmente causadoras de impactos nas unidades, mosaicos e corredores ecológicos; a consideração e compatibilização de interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade e a proposição de diretrizes e ações para otimizar as relações entre a administração da unidade e as populações residentes em seu interior ou entorno.

Embora ainda incipientes, alguns trabalhos têm sido feitos no intuito de analisar algumas das experiências sobre conselhos em UCs.

Em 2004, foi realizada, pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), em parceria com diversas entidades, a “Oficina de Gestão Participativa do SNUC”, na qual foram discutidas diversas experiências objetivando gerar diretrizes que norteiem a normatização da gestão participativa no SNUC (MMA, 2004).

Das experiências avaliadas, dois pontos foram considerados fundamentais para o bom funcionamento dos conselhos: o *alcance da representação* de segmentos sociais e órgãos públicos, ou seja, a amplitude de participação de atores relevantes para a gestão da UC e a *legitimidade desta representação*, ou seja, o grau e qualidade com que os membros do conselho exercem sua função de defesa dos interesses dos que a eles delegaram o direito de expressão (MMA, 2004, p. 22).

Em relação à amplitude de participação nos conselhos, o documento destaca a importância de que os responsáveis pela UC tenham um entendimento dos preceitos da participação e que eles estejam comprometidos em divulgá-los. Entretanto, em algumas das experiências avaliadas, foi notado que, normalmente, o processo de formação do conselho se dá com poucos convites, feitos somente às entidades com interesses afins aos do gestor ou, no caso de conselhos que foram claramente formados apenas para aprovar o plano de manejo da UC, por pessoal com capacidade técnica para tal.

Segundo o documento, isso aconteceu, em alguns casos, por falta de informações socioeconômicas sobre a região, mas denota principalmente que ainda existe uma postura fechada por parte dos órgãos gestores, os quais acreditam que uma instância gestora plural como o conselho possa significar uma ingerência na UC ou não acreditam que representantes das populações locais possam contribuir tecnicamente para a gestão. Perspectiva semelhante foi encontrada nos casos estudados por Côrtes (2003). Para este autor, a falta de

acesso aos órgãos públicos, manifestada pelos entrevistados, é indicativo de que existe uma resistência, mesmo inconsciente, por partes destes órgãos em compartilhar as decisões, que antes eram exclusivamente tomadas pelo poder público, pois faz parte da estrutura institucional que vigora nestas entidades.

Na sociedade, percebeu-se que o grau de participação é incipiente, pois existe uma desconfiança em relação ao órgão gestor, devido ao comum histórico de atitudes autoritárias por parte destes organismos ou porque ainda é fraca a organização da sociedade (MMA, 2004). Por outro lado, foi observada, em alguns casos, forte pressão para que diferentes representantes de um mesmo setor da sociedade civil ocupassem cadeiras no conselho. Percebeu-se que isso acaba tendenciando os temas a serem abordados no conselho a partir dos interesses desse segmento, mas que, paradoxalmente, acabam perdendo sua força de voto pela pulverização da representação. *“Ou seja, o conselho não deve ser espaço para a resolução de problemas e conflitos afeitos a uma categoria ou segmento específico, sob pena de prejudicar a defesa de seus próprios interesses e, principalmente, o objetivo e o andamento dos trabalhos inerentes a este tipo de colegiado.”*(p.24). Além disso, a composição muito numerosa do conselho pode dificultar diretamente o funcionamento do conselho pela dificuldade de obter o quorum.

Tratando dos conselhos de políticas públicas, Teixeira (2000) faz uma diferenciação entre os problemas da legitimidade da representação pública e social. Para os representantes do poder público, os principais problemas apontados é que esses representantes, normalmente, não têm poder de decisão dentro da sua organização e suas decisões são tomadas em nome pessoal, não correspondendo às posições oficiais. Isso, mais uma vez, reflete a percepção negativa destes espaços pelos setores governamentais, para os quais a representação em tais espaços se torna secundária frente a outras tarefas consideradas mais importantes. Na sociedade civil, os grandes problemas são a

heterogeneidade, principalmente em relação aos interesses (particularistas x mais gerais) e a falta de experiência em práticas participativas.

De fato, o que pode ser observado nas experiências analisadas durante a “Oficina de Gestão Participativa no SNUC”, e que foi apontado como um dos principais problemas do desempenho dos conselheiros é a *personalização da participação*, ou seja, a falta de transparência com as entidades ou setores representados. Poucos dos conselheiros entrevistados declararam consultar suas entidades ou suas bases para discutirem os assuntos em pauta, e poucos declararam repassar os resultados para seus representados (MMA, 2004).

Nesse sentido, Teixeira (2000) destaca a importância de outros espaços de participação menos formais que permitam a inclusão do cidadão comum:

*Tratar da natureza dos Conselhos de políticas públicas exige também que se indague como inserir nestes mecanismos de representação social o cidadão comum, não organizado, excluído de qualquer participação. Até agora, apenas alguns segmentos sociais mais organizados tiveram acesso a estes mecanismos. Este é o grande desafio da construção da nova institucionalidade democrática: criar canais de comunicação permanentes e interativos entre os cidadãos, o governo e as próprias entidades representativas (Teixeira, 2000, p.106).*

Outra questão pertinente aos conselhos é a autonomia em relação ao poder público:

*O que se desprende das análises sobre o funcionamento dos conselhos e suas disposições regimentais, é que está subentendido, por algumas instâncias gestoras que esses fóruns são meros apêndices da administração das unidades de conservação, sem autonomia e existência própria, cujo funcionamento depende exclusivamente dos responsáveis diretos pela gestão da unidade, os quais são também seus únicos interlocutores na estrutura hierárquica dos órgão competentes (MMA, 2004, p. 27).*

Teixeira (2000) coloca a questão da autonomia em relação ao poder Executivo como um dos limites de ação inatos a estes espaços. No entendimento deste autor, os conselhos são efetivamente “*órgão públicos de natureza sui*

*generis*”. Eles se inserem em um importante movimento de construção de uma esfera pública ampliada: “*uma extensão do Estado até a sociedade através da representação desta regida por critérios diferenciados da representação parlamentar ou mesmo sindical.*”(Teixeira, 2000, p.103). Eles são espaços dentro do Estado que podem ser penetrados pela sociedade, disputando significados e lógicas que podem influenciar na forma de fazer política. Sua autonomia, então, vai depender da unidade das forças da sociedade civil nele presentes e da natureza das forças políticas dominantes. Assim, a existência de conselhos não prescinde a constante mobilização da sociedade em espaços alternativos.

Por fim, a pesquisa pode observar que os conselhos que mais se aproximam do seu potencial são aqueles frutos de outras formas de instâncias participativas que já estavam em funcionamento antes da promulgação da lei que obriga seu funcionamento.

O paradigma da inclusão da diversidade de atores que influenciam ou são influenciados pela existência da UC na sua gestão procura romper com a lógica que norteou por muitos anos os processos dessas áreas, em que a decisão política de criá-las e implantá-las e sua gestão eram impostas de forma autoritária e unilateral pelo poder público. Entretanto, a legislação que obriga a criação de conselhos por si só não garante a qualidades destes espaços; existem outras normas sociais que vão reger a participação além da abertura dos conselhos, como, por exemplo, as instituições que regem as questões de propriedade ou aquelas relações construídas ao longo do tempo que influenciam as relações de confiança que serão determinantes para a implementação de um paradigma de governança baseado nos conselhos.

A partir do discutido sobre a complexidade imposta pela natureza difusa da proteção do meio ambiente e pela necessidade de incluir os atores envolvidos na gestão deste bem comum, seja pela constatação de que a participação gera

políticas mais efetivas, seja pela opção política de fortalecer a sociedade civil e democratizar o Estado, o fato é que os conselhos gestores em UCs têm que lidar com diversas situações que envolvem questões de ação coletiva. A partir da própria descrição do papel dos conselhos pelo SNUC, pode-se depreender duas funções, em relação à gestão ambiental, essenciais e interligadas: a negociação de conflitos e a ação para otimização da gestão. No primeiro caso, lida-se, em uma primeira instância, com a necessidade de que os conflitos saiam da esfera privada para serem expostos na esfera pública (em especial, na arena do conselho). Isso dado, os problemas da ação coletiva também aparecem na necessidade de estabelecer consensos (regras claras e compartilhadas) em relação específica a determinado assunto. No segundo, os conselhos podem ser entendidos como focos articuladores daquela *estrutura de incentivos* (citada por Beduschi Filho, 2001) capaz de fomentar um processo de transformação das normas de uso dos recursos naturais, que possam se traduzir em novos tipos de ação. Aqui, o problema da ação coletiva se inicia dentro do espaço do conselho (entre as organizações representadas, ou mesmo parte delas) e depois na sociedade para participar destas ações. Assim, em ambas as funções, os conselhos de UCs terão sempre que lidar com questões de mobilização, informação e poder. Entretanto, é especialmente em relação à função de tratamento dos conflitos que é essencial um elevado grau de participação e legitimidade desta no conselho, de modo que todos os valores e interesses estejam representados (e de forma legítima) para que as regras construídas sejam legítimas para todos os grupos sociais envolvidos na conservação dos recursos naturais.

## 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

### 4.1 Os fundamentos da pesquisa qualitativa

Para estudar o processo de construção da gestão participativa na Área de Proteção Ambiental Serra da Mantiqueira, optou-se pelo processo de investigação qualitativa.

Segundo Bogdan & Bikken (1994), a investigação qualitativa possui cinco características que podem estar presentes em diferentes graus neste tipo de pesquisa. Primeiramente, está a importância dada à observação direta dos dados. Por mais que se utilizem fontes secundárias, a pesquisa de campo é valorizada por acreditar-se que as ações podem ser melhor compreendidas quando observadas dentro de seu contexto. Em segundo lugar, a investigação qualitativa é normalmente descritiva, isto porque, na sua busca de conhecimento, os investigadores qualitativos tentam analisar os dados em toda a sua riqueza, respeitando, tanto quanto possível, a forma como estes foram registrados ou transcritos. A descrição é bastante útil quando se pretende que nenhum detalhe escape ao estudo.

Outra característica é que a investigação qualitativa importa-se mais com os processos sociais, os porquês das atitudes dos sujeitos do estudo, que com seus resultados e produtos. O significado dado pelos sujeitos para suas ações também é um aspecto relevante para a pesquisa qualitativa, pois, *“ao apreender as perspectivas dos participantes a investigação qualitativa faz luz sobre a dinâmica interna das situações, freqüentemente invisível a observadores externos”* (Bogdan & Bikken 1994, p. 51).

Ainda, os dados de pesquisas qualitativas são normalmente analisados de forma indutiva, ou seja, estes não são colhidos com a expectativa de provar ou refutar hipóteses previamente construídas, mas para alimentar e realimentar o processo de delimitação das questões relevantes ao problema de pesquisa.

A este processo, específico à investigação qualitativa, Alencar (2000), baseado em Spradley (1980), denomina “modelo interativo de pesquisa” ou “modelo circular de pesquisa”. A idéia é que não existe uma diferença estanque entre as atividades de coleta e de análise dos dados. Ao final de cada ida a campo, o investigador procede com uma análise parcial que pode fazer emergir outras questões e temas mais relevantes ao entendimento daquela realidade. Dessa forma, as suposições do investigador antes de ir a campo vão se transformando a partir das observações de campo. Assim, na pesquisa qualitativa:

*O processo de análise dos dados é como um funil: as coisas estão abertas de início (ou no topo) e vão se tornando mais fechadas e específicas no extremo. O investigador planeja utilizar parte do estudo para perceber quais são as questões mais importantes. Não presume que se sabe o suficiente para reconhecer as questões importantes antes de efetuar a investigação (Bogdan & Bikkle 1994, p. 60).*

## **4.2 Procedimentos da pesquisa de campo**

### **4.2.1 Observação participante**

Na observação participante, segundo Alencar (2000, p. 87), “o pesquisador junta-se ao grupo estudado e tenta ser um de seus membros e, ao mesmo tempo, observador.”. Para que isso ocorra de fato, o investigador deverá desenvolver ações tais quais o grupo em estudo desenvolve. Segundo este autor, a importância deste método está na possibilidade de captar situações ou fenômenos que não poderiam ser obtidos por meio de perguntas.

Nesse sentido, a participação, como assessora técnica do projeto “Fortalecimento da Gestão Participativa da APA Serra da Mantiqueira” (Fundação Matutu, 2003), tornou possível uma forte interação com o Conselho Consultivo da APA Serra da Mantiqueira em seu primeiro ano de funcionamento. Além de atividades específicas com o Conselho (além das três reuniões ordinárias do Conselho, no contexto do projeto, foram realizadas duas

oficinas integradas de conselheiros), foi realizado um diagnóstico socio-ambiental participativo em 18 municípios da Área de Proteção Ambiental Serra da Mantiqueira. Este diagnóstico foi realizado por jovens do ensino médio dos municípios pesquisados e foram realizadas 235 entrevistas (individuais e coletivas) com diversos atores da APA. Os resultados foram analisados em três eventos regionais dos quais participaram cerca de 250 pessoas. Essa vivência, de fato permitiu um contato direto com os problemas de implementação da gestão participativa nesta UC neste momento.

#### **4.2.2 Entrevistas**

Também foram realizadas entrevistas com os conselheiros da APA por meio de:

- questionários mistos sobre perfil dos conselheiros (Anexo A), respondidos por 26 conselheiros, sendo 17 da sociedade civil (quatro representantes de associação de moradores, três representantes do comércio e turismo, dois representantes de comitê de bacia, cinco representantes da ONGs ambientalistas, um representante do setor de indústrias e comércio, um representante de associações de produtores rurais e três representantes do setor de ensino e pesquisa) e 11 do poder público (sendo três do poder público municipal, dois do estadual e quatro do federal);
- entrevistas semi-estruturadas, realizadas com 10 conselheiros (um analista ambiental do Ibama – vice presidente do Conselho, dois representantes de ONGs ambientalistas, um representante de Comitê de Bacia, um representante de associação de moradores, dois representantes do poder público municipal, um representante de associações de produtores rurais e um representante do setor de comércio e indústria). A amostragem das entrevistas foi intencional não probabilística. Os entrevistados foram escolhidos a partir de julgamento ou indicação, pelo seu maior envolvimento

com as questões do setor representado por ele. Também foram escolhidos conselheiros que, por sua história de vida, pudessem fornecer dados históricos sobre a região e sobre a UC. Foram incluídos no roteiro os seguintes temas:

- sobre a região: histórico da Serra e da APA Serra da Mantiqueira;
- sobre a APA: principais problemas e conflitos, histórico de gestão, relação da população com o órgão gestor da UC, percepção da população sobre o bem ambiental;
- sobre o Conselho: estrutura e papel.

#### **4.2.3 Pesquisa documental fontes secundárias**

Fontes secundárias de dados, como notícias de jornais, relatórios, dados censitários, etc., foram utilizados para complementar informações sobre as características e a história da região e da APA Serra da Mantiqueira.

## 5 A QUESTÃO AMBIENTAL NA SERRA DA MANTIQUEIRA

A Serra da Mantiqueira é uma das maiores e mais importantes cadeias montanhosas do sudeste brasileiro, abrangendo parte dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, estando equidistante das três maiores metrópoles brasileiras. É considerada prioritária para a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica (Conservation International do Brasil et al., 2000). Apresenta remanescentes florestais com alto grau de conectividade e é a maior unidade de conservação que integra o corredor sul da Mata Atlântica, onde estão concentradas as áreas florestais contínuas desse bioma.

A Mata Atlântica é bioma reconhecido como Patrimônio Nacional pela Constituição de 1988 e homologada como Reserva da Biosfera em 1992, pelo programa *Man and Biosphere* (MaB) da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). O bioma é considerado um dos cinco “hotspots” para a conservação da biodiversidade (Myers et al., 2000).

Além de abrigar fauna e flora ameaçada de extinção, a Serra da Mantiqueira abriga ainda as nascentes que abastecem as principais bacias da região sudeste: Paraná e Paraíba do Sul. Apesar dos impactos da atividade humana, a região ainda apresenta um rico ecossistema característico de Floresta Ombrófila Densa. Nas áreas intangíveis, podem ser encontrados ecossistemas primitivos com grande acervo de espécies endêmicas.

Entretanto, não são apenas os interesses federais e internacionais de conservação da Mata Atlântica que estão presentes nessa região. Originalmente habitada por índios, com vigorosa ocupação durante a época da colônia, industrialização da porção paulista e fluminense e com crescente influxo turístico, a Serra da Mantiqueira compõe atualmente um cenário no qual diversos tipos de atores interagem entre si e com a natureza. São estes: agricultores familiares, turistas e migrantes de origem urbana (dentre os quais

compõe-se o movimento ambientalista), empresários e órgãos públicos municipais, estaduais e federais.

No presente capítulo, busca-se recuperar parte da história da região, atentando para as relações socioambientais dos diversos atores, principalmente agricultores, ambientalistas e órgãos públicos de defesa do meio ambiente. Entender esse cenário é fundamental para pensar os limites da construção de uma gestão participativa na Serra da Mantiqueira.

### **5.1 Breve histórico de ocupação da região**

O termo Mantiqueira denota a presença remota de índios na região. De origem Tupi-Guarani, a tradução mais encontrada deste termo é “local em que se originam as águas”. Lamego (1950) citado por Costa, (2003) no entanto, busca, baseado em Orville Derby, uma explicação mais precisa: *Amanty* ou *amandy* significa chuva e *uquire*, dormir. *Amantiquir* seria pouso das chuvas. A palavra Mantiqueira corresponderia a *aman-ty-quer*, que se traduz como “queda d’água das nuvens”.

Com a chegada dos primeiros bandeirantes em busca de ouro, principalmente a partir da segunda metade do século XVII, a Serra da Mantiqueira começa a ser incorporada ao que hoje se denomina cultura ocidental (Mendes Jr et al., 1991). Nesse momento, a principal via de acesso à região era a “Garganta do Embaú”, onde atualmente se encontra a estrada que liga os municípios de Cruzeiro e Passa Quatro. Assim, os desbravadores plantaram as primeiras roças no lugar que seria chamado Pouso Alto e deste ponto de apoio chegaram ao ouro.

No século XVIII, com a notícia de ouro no território mineiro, o processo de ocupação se acelerou:

*A ocupação foi muito rápida. De Portugal vieram milhares de aventureiros em poucas décadas. Com a imigração portuguesa vieram também os escravos africanos, que se juntaram aos índios aprisionados.*

*Os mamelucos paulistas ficavam com as tarefas secundárias de plantio e abastecimento das minas. Os campos altos nativos da Mantiqueira serviam de imediato à criação de gado e de burros de carga [...] Da miscigenação destas três raças, que é a base do povo brasileiro e com esta produção fez-se o povoamento da Serra da Mantiqueira (Mendes Jr. et al., 1991, p. 36)*

Enquanto outras regiões mineradoras do estado de Minas Gerais (principalmente do norte) dependiam de abastecimento externo, na Bacia do Rio Grande e em seus principais tributários instalava-se um centro agropastoril favorecido pelas condições naturais, que supriam os centros mineradores próximos e, posteriormente, ganhariam importância regional (Cavallini, 2003). Assim, mesmo dominante, a atividade mineratória não era exclusiva na região:

Nascida mineratória, primeiro o ouro e, a partir de 1929, os diamantes, a economia de Minas Gerais não se limitará a estes produtos. Desde o início do século XVIII, as sucessivas crises de abastecimento, em 1699-1700-1701, a carência dos gêneros importados, a rápida decadência de muitas áreas mineratórias, induziram à diversificação produtiva, fazendo com que ao lado da atividade mineratória dominante se expandissem a agricultura, a pecuária, diversas atividades manufatureiras (*Pádua, 2000: 63*).

Durante todo o período aurífero, São Paulo e Rio de Janeiro tratavam de buscar ouro na montanha sem, no entanto, se encontrar. Neste período, o Vale do Paraíba permanecia coberto pelo “mato bravo”. Entretanto, a partir de 1785, o café começou a ser plantado em Resende. *“Desde então um assalto formidável à gleba virgem, rio abaixo e rio acima, subindo lombadas, rompendo cristas, galgando divisores, no rastro das florestas fugitivas, os cafezais precipitavam-se em fileiras cerradas, conquistando o Vale inteiro”* (Lamego, 1950 citado por Costa, 2003, p. 77). Durante o ciclo do café, a estruturação social do Vale do Paraíba do Sul se modificou por completo, sobretudo na região fluminense.

Com a crise do café, a pecuária voltou então a substituir os cafezais. Mas, no Vale do Paraíba, esta realidade dura muito pouco e, com o advento da

industrialização, em meados do século XX, a região passou a ser aceleradamente ocupada. Assim, a vertente sul da montanha, a Mantiqueira rural de Minas passou, por comparação, a ser relacionada ao atraso.

No entanto, a região não deixou de “servir ao progresso” e milhares de árvores foram derrubadas para alimentar a siderurgia que se instalava no Vale do Paraíba:

*A última carvoaria que eu vi foi por volta de 78; de lá pra cá não, mas até essa época tirava muito carvão; na década de 40, 50 tirava muito carvão [...] essa terra foi toda devastada. O que nós vemos de mata não é a mata virgem, é a mata nativa, mas não é a mata virgem. Na verdade, a mata virgem, ela foi, próximo do Pico das Agulhas Negras, foi tudo [...] A devastação, madeira de lei, tudo que se pode devastar, devastou. Hoje, nós temos, nos últimos 25 anos, por aí, nós tivemos um aumento da mata nativa bastante considerável [...] esse tipo de comércio acabou e foi-se permitindo que a natureza regenerasse (Relato de entrevista – cooperativista, representante de associações de produtores rurais).*

Entre as décadas de 1960 e 70 houve um grande êxodo rural, quando o processo de urbanização e industrialização conduziu boa parte das populações rurais e urbanas do sul de Minas Gerais às maiores cidades, especialmente aquelas localizadas no Vale do Paraíba, como Taubaté, Caçapava, São José dos Campos e Guaratinguetá. Paradoxalmente, a região tem apresentado um grande influxo de moradores de grandes centros urbanos, principalmente impulsionados pela baixa qualidade de vida das grandes cidades e pela busca de uma vida alternativa. Se, por um lado, isto tem causado um turismo desordenado em algumas regiões, é parte desta nova geração de migrantes que vai dar forma ao movimento ambientalista na Serra da Mantiqueira (item 5.3).

Como pode ser percebido no breve relato apresentado, a ocupação ocorreu em diferentes formas e níveis na Serra da Mantiqueira, configurando um território caracterizado por forte heterogeneidade das características sócio-econômicas, culturais e de paisagens. Se, em meados do século XIX, encontravam-se modos de produção que eram comuns e generalizados nos

estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, nestes últimos, o advento de novas técnicas fez com que estes métodos fossem sendo substituídos, tendo *“a cultura tradicional de subsistência refluído para bolsões cada vez menores, na maior parte das vezes ao longo das serras onde as terras são de mais difícil acesso, menos propícias à mecanização e por isso também menos cobçadas e mais baratas”* (Mendes Jr et al., 1991, p. 36). Atualmente, são grandes os contrastes existentes entre as porções paulista e fluminense e a mineira. Enquanto nas primeiras é forte o processo de urbanização e turismo, em Minas ainda permanecem formas de manejo que, apesar de algumas mudanças, remontam à época dos bandeirantes.

Dados do censo de 1991 e 2000 de alguns municípios da Serra da Mantiqueira, apresentados no Anexo B, são bastante elucidativos desta heterogeneidade. É possível perceber que, embora tenha havido uma diminuição da porcentagem de população rural entre 1991 e 2000, a maioria dos municípios mineiros é predominantemente rural, ao contrário dos municípios paulistas e fluminenses. De forma geral, os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro também apresentam maiores níveis de renda e menor analfabetismo que os de Minas Gerais.

## **5.2 Mudanças no mundo rural da Mantiqueira**

Apesar do êxodo rural e da influência do turismo<sup>12</sup> serem cada vez maiores, ainda existe, na porção mineira da Serra da Mantiqueira, uma

---

<sup>12</sup> Boa parte da população rural vem sendo incorporada pelo turismo e muitas propriedades vêm sendo adquiridas por pessoas provenientes dos grandes centros urbanos. Especialmente na porção paulista e fluminense da Serra, este processo já é bem acelerado, como descreve um ambientalista do bairro da Serrinha, zona rural de Resende (RJ): *“A população mais antiga já está toda incorporada a esse processo turístico, mas há bem menos tempo que Mauá. A população nunca foi proprietária de muita terra, só que utilizava muita terra. Essas áreas que eles usavam acabaram sendo cercadas pelo dono. As áreas disponíveis para plantio acabaram, a população passou a viver estritamente na areazinha que ela conseguiu adquirir, que geralmente são áreas pequenas, a trabalhar como jardineiro, pedreiro, ajudante...”*. O impacto do turismo é muitas

população que descende da ocupação realizada pelos bandeirantes desde o século XVIII e que ainda vive do trabalho na terra. São normalmente pequenos proprietários de terra que vivem de uma agropecuária de subsistência.

Recentes trabalhos realizados na região de estudo, desenvolvidos por Cavallini (2001) e Jardim (2003)<sup>13</sup>, identificam que, nas propriedades rurais, domina o trabalho familiar, com o qual coexistem outras relações de trabalho, como a contratação de mão-de-obra temporária, o estabelecimento de parcerias e a realização de mutirões ou troca de trabalho. Destaque-se este último que, embora cada vez menos freqüente, denota a existência de normas de reciprocidade na sociedade rural, principalmente referentes a laços familiares.

São normalmente pequenos proprietários que desenvolvem uma agricultura de subsistência, mas com forte presença da criação bovina leiteira, fortemente direcionada à comercialização (Cavallini, 2001, p. 31). Jardim (2003) destaca ainda a importância da aposentadoria rural e do “trabalho fora” de algum dos membros da família para a aquisição de bens não produzidos na propriedade.

Nas propriedades planta-se principalmente milho e feijão para o consumo interno e a alimentação animal. Tradicionalmente, o processo de aração era realizado por juntas de boi, sempre obedecendo às curvas de nível do terreno que, apesar de ser uma técnica antiga, é muito apropriada a áreas montanhosas como da Serra da Mantiqueira. Entretanto, seu uso tem sido restringido pela diminuição de estabelecimentos rurais que ainda dispõem desse recurso e pelo escasseamento da mão-de-obra. Nesse sentido, Jardim (2003) observou que muitos produtores têm preferido, por motivos econômicos, alugar tratores. O problema é que, pela topografia da região, a aração mecânica acaba

---

vezes drástico; em Campos do Jordão, por exemplo, a população local acabou morando em barracos nas encostas dos morros (Mendes Jr *et al.*, 1991).

<sup>13</sup> Cavallini (2001) estuda os bairros rurais pertencentes ao município de Itamonte, Alagoa, Aiuruoca e Pouso Alto; Jardim (2003) centra seu estudo na zona rural de Bocaina de Minas.

tendo que ser feita “morro abaixo”, contribuindo para a aceleração dos processos erosivos e perda da fertilidade da área de plantio.

Segundo Cavallini (2001, p. 31), por sua abrangência e caráter extensivo, a atividade bovino leiteira é o sistema produtivo que possui maior influência na dinâmica da paisagem local: “*enquanto as áreas destinadas para o plantio raramente alcançam 20% das propriedades, as áreas de pastagem facilmente abrangem 50% ou mais*”. Segundo este autor, o fato, de consenso entre os agricultores estudados, de que a atividade leiteira vem se tornando cada dia menos atraente do ponto de vista econômico, tem gerado ações e práticas produtivas de forma diferenciada e aparentemente antagônica. Embora não seja generalizável a todos agricultores da região, essas ações têm se dado na direção de maximização do rebanho como forma de aumentar a produção bruta, seja pela expansão das áreas de pastagem, seja pela lotação dos pastos, conduzindo a maior pressão sobre os remanescentes florestais, levando ao empobrecimento da terra, compactação do solo e aumento dos processos erosivos.

A forma tradicional de manejar o pasto é por meio do fogo. Jardim (2003) traz um pouco da racionalidade dos agricultores em usar esta forma de manejo, o que se justifica pela forte crença de que o fogo aumenta a fertilidade do solo. Entretanto, vale destacar o fato de que é cada vez menor a presença de mão-de-obra na região e que esta é uma forma de manejo muito barata.

Outras atividades vêm se mostrando como importantes alternativas, como a apicultura, a truticultura e outros, mas têm pouca penetração nas comunidades rurais. Também faz parte do modo de vida dessa região, utilizar espécies arbóreas nativas para o uso interno da propriedade, seja para uso mais nobre como artesanato, construção de casas, galinheiros, currais ou paióis, ferramentas de trabalho, seja para lenha.

É importante frisar aqui que, se, por um lado, as formas tradicionais de uso e manejo do solo vão ao encontro da legislação ambiental, por outro lado -

até por seu caráter de pequena escala-, essas formas de manejo permitiram que se mantivessem remanescentes florestais, que tanto chamaram a atenção das pessoas vindas da cidade.

Ainda, é de importante constatação que a propriedade para esta população, é, ao mesmo tempo, unidade de produção, de consumo e de reprodução social. De acordo com Jardim (2003), sem querer classificar essas propriedades como conservacionistas ou não, essa é uma percepção de profunda interação com a natureza, que é diferente da visão dicotômica das pessoas de origem urbana.

### **5.3 Os anos 70, a re-significação do rural: a chegada o movimento ambientalista na Serra**

Principalmente a partir da década de 70, muitos grupos de classe média e de origem urbana passaram a frequentar a Serra da Mantiqueira. Estabelecendo apenas casas de veraneio ou de fato migrando para a montanha, estas pessoas, insatisfeitas com a qualidade de vida nas cidades, buscam uma vida alternativa, mais ligada à natureza e a princípios comunitários. Nesse aspecto, as características da Serra, que sob uma perspectiva urbano-industrial eram consideradas extremamente atrasadas, passam a ser valorizadas.

*Durante algum tempo, eu e outros amigos com idéias semelhantes procuramos um local adequado para fundar uma comunidade. Há uns três anos encontramos finalmente o Vale das Flores<sup>14</sup> que, além das vantagens de ser relativamente perto dos grandes centros urbanos, estava situado numa região razoavelmente preservada.... A densidade demográfica na região é, portanto, relativamente baixa e a falta de estradas asfaltadas funcionou e vem funcionando como uma espécie de cordão de isolamento. Por todos estes aspectos, o local é para nós bastante atraente para a experiência (A volta..., 1980).*

---

<sup>14</sup> O Vale das Flores localiza-se em Bocaina de Minas, MG

Essa migração urbana aconteceu em várias regiões da Serra, dando origem a diversos focos de ações culturais-ecológicas. No que concerne à construção de um movimento ambientalista local, voltado essencialmente para a proteção dos recursos naturais da Mantiqueira, vale destacar as regiões de Visconde de Mauá (RJ e MG) e Bocaina de Minas (MG) como os primeiros focos articuladores e, mais recentemente, as regiões de Itamonte, Baependi e Aiuruoca, em Minas Gerais.

Neste princípio, o ambientalismo na Mantiqueira pode ser identificado com uma forte influência do movimento “hippie”<sup>15</sup>, trazendo para a Serra os Encontros de Comunidades Alternativas (ENCAs). Organizado pela Associação de Protetores da Natureza do Vale de Bocaina (APROBIO, organização fundada por pioneiros do movimento na Serra e presente hoje no Conselho da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira), foi realizado, no Vale das Flores, em Bocaina de Minas, o IV ENCA, em 1980, reunindo cerca de 500 pessoas ligadas ao movimento de comunidades alternativas. Depois deste, ainda foram realizados outros ENCAs na região.

Segundo depoimento de ambientalista, nesta época discutia-se a idéia de pólos Ecológicos, *“centros geopolíticos de convergência e atração que passaram a canalizar a demanda de novos grupos que vão deixando a cidade para ir ao campo”* (Pólos..., 1983), trazendo uma idéia política, mas também mística desta região: *“obedecendo a raciocínio de ordem estratégica e de observação das diversas áreas comunitárias. Em geral, os pólos estão espalhados em torno do paralelo 15, que consta das profecias de Dom Bosco como sendo a faixa planetária de importância vital nos eventos que marcarão a Nova Era”*. Em entrevista para o presente estudo, este mesmo ambientalista colocou que as idéias dos Pólos, em conjunto com uma situação de denúncias

criada na época, principalmente de desmatamentos e loteamentos ilegais, influenciaram a criação, em 1985, da Área de Proteção Ambiental (APA) Serra da Mantiqueira.

A questão é que, além da real importância destes grupos na divulgação das ameaças aos recursos naturais da região, no fluxo de pessoas da cidade para a montanha existiam também pessoas de influência política, como José Pedro de Oliveira Costa (então funcionário do Governo de São Paulo), que foi o proponente e implementador da APA.

No entanto, com a visão de que “nada tinha mudado” com a criação desta Unidade de Conservação, foi formada a Frente de Defesa da Mantiqueira (Fedapam), que em 1989 chegou a congregar 15 organizações da sociedade civil em torno da questão ambiental. Buscando ser um espaço de articulação entre entidades pela Mantiqueira, a ação de maior referência da Fedapam foi a publicação, em 1991, do Relatório Mantiqueira (Mendes Jr et al., 1991). Entretanto, logo após a publicação deste documento, a Fedapam se desfaz por “brigas internas” (segundo depoimento de ambientalista).

Diversas eram as formas de ação do movimento ambientalista, algumas ligadas à divulgação e alerta das ameaças aos recursos naturais da Serra, como a realização de “caravanas” em jegues, o “Jegue Trophy” (1998); outras ligadas a atos contra empreendimentos específicos, como o Ato Antinuclear de Resende, em 1989, que vetou a implantação da usina nuclear em Resende; a retirada de Balsas que ainda extraíam ouro do rio Aiuruoca, poluindo o ecossistema com mercúrio e o SOS Fumaça, uma campanha que vetou o projeto de exploração do potencial hidrelétrico da cachoeira da Fumaça em Resende. O depoimento de um ambientalista sobre este último movimento mostra algumas características

---

<sup>15</sup> Apesar das diversas transformações que tem sofrido a ação ambientalista na Serra da Mantiqueira, essa identificação com o movimento “hippie” ainda permanece para muitos dos moradores mais antigos, como foi percebido por Jardim (2003).

comuns às formas de ação do ambientalismo na Serra, com influência política e ações muitas vezes opostas aos interesses de outros moradores da região:

*A primeira tentativa foi em 1987 e o prefeito da época, assessorado até pelo André Vieira, que conhecia bem a região, descobriu que aquela serra da cachoeira era do município e decretou o Parque Municipal da Cachoeira da Fumaça. Ao criar isso, deu uma embolada no meio de campo. Só isso não impedia, mas criava uma situação que retardou a história [...]. Aquilo criou um impasse que a imprensa deu uma recuada e se ganhou alguns anos. Mas, quatro anos depois, já no outro prefeito, essa empresa voltou - não sei nem se era a mesma empresa ou não - pra gerir energia especificamente para uma fábrica que ia ser montada num município de Minas, Passa Vinte. E aí, de novo a polêmica surge e esse prefeito decreta o tombamento da cachoeira da fumaça, justamente para garantir a preservação do fenômeno de água que gerou o nome da cachoeira [...] Claro, os ambientalistas todos apoiando o processo de tombamento (e a comunidade também?) **A comunidade mineira, não gostando nada do tombamento porque a empresa plantou neste município que tem uma depressão econômica brutal que aquilo era a redenção econômica do município, aquela empresa, e aquela empresa só podia existir se houvesse energia abundante [...]. Eram os ambientalistas aliados à prefeitura contra o interesse econômico da grande empresa.**[...] Neste governo, numa terceira investida da empresa, houve um grupo empresarial pra se fazer a cachoeira da fumaça, teve mais um processo de tombamento. Foram três documentos jurídicos de âmbito municipal aliados a pareceres do Ibama que conseguiram realmente reverter essa ameaça [grifo nosso].*

No contexto da ECO-92, foi realizado um evento no qual alguns representantes de vários países foram convidados a plantar árvores nativas em uma área então chamada de Bosque das Nações.

Mais recentemente, o movimento tem se espalhado por muitas regiões da Serra, caracterizando-se cada vez mais por ações institucionais, como a captação de recursos financeiros para a realização de projetos ambientais. Sem querer ser exaustiva, vale a pena enumerar alguns destes projetos<sup>16</sup>:

---

<sup>16</sup> Os projetos listados apresentam um recorte do ponto de vista da observação participante e não sendo fruto de um extenso levantamento.

- Em 1997, o projeto "Muda o Mundo Raimundo", financiado pela Fundação Roberto Marinho e realizado pelas ONGs Instituto Brasil de Educação Ambiental (Rio de Janeiro) e Crescente Fértil (Resende) promoveu um processo de capacitação em educação ambiental para professores e lideranças comunitárias do entorno do Parque Nacional do Itatiaia;
- Em 2001 e 2002, uma rede de ONGs locais, financiada pela Fundação Luterana de Diaconia, deu início ao projeto "Integrando Ações na Mantiqueira", que desenvolveu ações de formação e integração de jovens residentes em cinco comunidades localizadas na APA da Serra da Mantiqueira: Colina e Campo Redondo (Itamonte, MG), Visconde de Mauá (Bocaina de Minas, MG e Resende, RJ), Serrinha do Alambari (Resende, RJ) e Matutu (Aiuruoca, MG). Vale ressaltar que, apesar de ter seus recursos renovados, este projeto não teve continuidade devido a conflitos entre as organizações locais;
- Em 2003 foi aprovado, junto ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), coordenado pela Fundação Matutu e Ibama, o projeto de fortalecimento do então recém-formado Conselho Consultivo da APA Serra da Mantiqueira;
- Em 2004, o Centro Comunitário da Colina obteve financiamento do "Critical Ecosystems Partnership Fund" (CEPF) para o "Projeto de ecodensenvolvimento para conservação da microbacia do rio Colina: conhecendo e planejando a Colina";
- O CEPF ainda financia os projetos "Corredor ecológico do Sul de Minas" (Valor Natural - 2003) e "Gestão Socioambiental na APA Serra da Mantiqueira" (Crescente Fértil - 2004).

Destacam-se ainda eventos com objetivos de articulação política, como uma viagem à Alemanha, por diversas entidades ambientalistas e órgão públicos,

em 1999, para assinar um termo de cooperação com ONGs e representantes públicos deste país e a realização do evento "Mobilização Nacional para o Ecodesenvolvimento de Montanhas" ([www.itatiaia.org.br](http://www.itatiaia.org.br) e [www.mountais2002.org](http://www.mountais2002.org)) realizado em 2002, no Parque Nacional do Itatiaia, no contexto do Ano Internacional das Montanhas (estabelecido pela "Food and Agriculture Organization" - FAO).

A partir da exposição acima, é possível tecer alguns comentários sobre as características do movimento ambientalista na Serra da Mantiqueira. Primeiramente, embora não seja um movimento homogêneo, percebe-se que existe uma tendência cada vez maior de ações em rede. Essa rede é alimentada em ações e eventos ambientais, mas também há de se destacar, mais recentemente, o uso da "internet" como um meio importante de comunicação<sup>17</sup>. É também patente o acesso do movimento à mídia local e regional, bem como sua articulação com instâncias nacionais e mesmo internacionais, seja para captar recursos seja para exercer pressão política.

Mesmo depois de séculos de devastação (com o ouro, o café, a exploração de madeira, caça indiscriminada, etc.), são estes grupos que passam a divulgar as questões de degradação ambiental na Serra como problemas<sup>18</sup>, chegando a institucionalizar esta questão inclusive com a criação de unidades de conservação, como a APA Serra da Mantiqueira.

Outra característica essencial para se entender a atual condição deste movimento é que ele é composto por pessoas, em sua maioria, oriundas das grandes cidades. Embora atraídas pela vontade de "voltar" à natureza, mesmo

---

<sup>17</sup> Em outubro de 2000, foi criado o grupo de discussão virtual, "redemantiqueira@grupos.com.br", como um instrumento de integração, participação e divulgação das ações ambientais. Um exemplo importante de atuação da rede foi durante o incêndio no PNI em 2001, que possibilitou a pronta atuação das brigadas voluntárias das comunidades do Matutu (Aiuruoca) e de Visconde de Mauá.

<sup>18</sup> Segundo o Relatório Mantiqueira (Mendes Jr et al., 1991, p. 9), as principais ameaças à Serra são: 1) as práticas agropastoris e extrativistas arcaicas, 2) o turismo e urbanização desordenados e 3) a pressão sobre os recursos minerais, hídricos e o potencial hidrelétrico.

daquelas que moram na região e são donas de terras, poucas são as que tiram seu sustento integralmente do local. Ainda, embora o discurso e ação do movimento e organizações de cunho ambiental cada vez mais incorporem a necessidade da participação de diversos atores na construção da sustentabilidade, o movimento ambientalista traz consigo uma idéia própria de natureza freqüentemente distinta das visões da população local. Para Jardim (2003), a questão é que, diferentemente das populações rurais, é forte no ideário destes novos migrantes a idéia da “natureza intocada”, com forte influência do preservacionismo.

Se, por um lado, essa interação potencializa situações de destradicionalização da cultural local, em algumas localidades são geradas situações de aprendizagem social e com um potencial emancipador, como, por exemplo, nos casos dos bairros rurais Campo Redondo e Colina (ambos em Itamonte, MG), sobre os quais trata o trabalho de Costa (2003), que conclui:

*Articulado em forma de rede, o movimento ambientalista observado tem se mostrado capaz de fortalecer o capital social das comunidades, aumentando suas condições de acesso à outros atores sociais, em um processo que culminou em 2003 na participação dos Centros Comunitários Rurais da Colina e do Campo Redondo no recém-formado Conselho Consultivo da APA da Mantiqueira (Costa, 2003, p.140).*

#### **5.4 A APA Serra da Mantiqueira: entra em cena o Ibama**

A Área de Proteção Ambiental (APA) Serra da Mantiqueira foi criada em 1985 pelo Decreto Federal nº 91.304. Para ambientalistas que tiveram contato com José Pedro de Oliveira Costa, o criador desta Unidade de Conservação (UC), a extensão da APA, de aproximadamente 400.000 hectares, justifica-se pela intenção de criar um corredor ecológico ligando a região alta da Serra Mantiqueira (Visconde de Mauá) a Campos do Jordão.

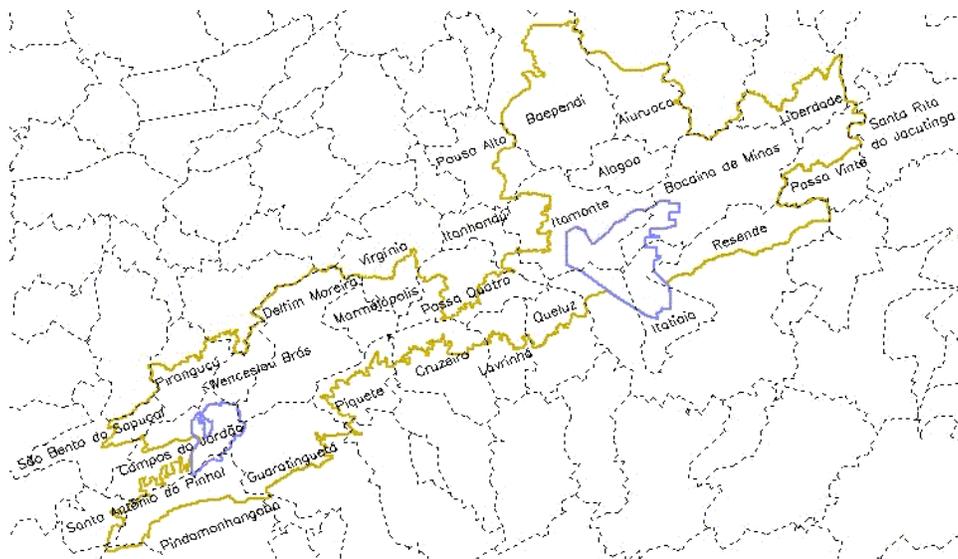
A APA abrange parte dos seguintes municípios (Figura 1)<sup>19</sup>: Aiuruoca, Alagoa, Baependi, Bocaina de Minas, Delfim Moreira, Itanhandu, Itamonte, Liberdade, Marmelópolis, Passa Quatro, Passa Vinte, Piranguçu, Pouso Alto, Virgínia e Wenceslau Brás, no estado de Minas Gerais; Campos do Jordão, Cruzeiro, Guaratinguetá, Lavrinha, Pindamonhangaba, Piquete, Santo Antonio do Pinhal, São Bento do Sapucaí e Queluz, no estado de São Paulo e Itatiaia e Resende, no estado do Rio de Janeiro.

Além desta APA federal, a Serra da Mantiqueira ainda apresenta as seguintes UCs:

- de uso sustentável: Floresta Nacional (FLONA) de Passa Quatro (345 hectares) e diversas APAs municipais;
- de proteção integral: Parque Nacional do Itatiaia (30.000 hectares) (Figura 1), Parque Estadual do Pico do Papagaio (22.000 hectares), Parque Estadual de Campos do Jordão (8.300 hectares) (Figura 1) e diversas Reservas Particulares do Patrimônio Nacional.

---

<sup>19</sup> Essa delimitação está de acordo com o Memorial Descritivo da APA (artigo 3 do seu Decreto de Criação). Note-se que existem algumas diferenças na relação de municípios descrita no Artigo 1º deste mesmo decreto.



**FIGURA 1** Limites da APA Serra da Mantiqueira (em amarelo), outras unidades de conservação (em azul) e municípios (linhas tracejadas).

Segundo seu decreto de criação, a APA Serra da Mantiqueira objetiva:

*além de garantir a conservação do conjunto paisagístico e da cultura regional [...] proteger e preservar: a) parte de uma das maiores cadeias montanhosas do sudeste brasileiro; b) a flora endêmica e andina; c) os remanescentes dos bosques de araucária; d) a continuidade da cobertura vegetal do espigão central e das manchas de vegetação primitiva; e) a vida selvagem, principalmente as espécies ameaçadas de extinção (Decreto 91.304/85, Artigo 2º).*

Uma vez que a APA ainda não possui um plano de manejo, a única restrição específica a ela, ou seja, além daquelas já impostas à propriedade pela legislação ambiental brasileira<sup>20</sup>, é a colocada pelo Artigo 6º de seu decreto de criação, que rege:

*A abertura de vias de comunicação, de canais, a implantação de projetos de urbanização, sempre que importarem na realização de obras*

<sup>20</sup> O Código Florestal, Lei nº 4.771, veta o uso dos recursos naturais em áreas de proteção permanente (APPs): margens de rio, áreas acima de 1.800m de altitude, topos de morro e encostas com declividade maior que 45°.

*de terraplanagem, bem como a realização de grandes escavações e obras, que causem alterações ambientais, dependerão de autorização prévia da SEMA, que somente poderá concedê-la: a) após estudo do projeto, exame das alternativas possíveis e a avaliação de suas consequências ambientais; b) mediante a indicação das restrições e medidas consideradas necessárias à salvaguarda dos ecossistemas atingidos (Decreto 91.304/85, Artigo 6º).*

Dessa forma, pela interpretação feita por analistas ambientais do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), ficam sujeitas à autorização do órgão gestor da APA todas as atividades que movimentem mais de 100 m<sup>3</sup> de terra.

Além disso, por conta da Resolução nº 456/2000, Artigo 3º, da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a existência da APA também faz exigir que a instalação de luz elétrica nas propriedades se dê somente após vistoria e autorização do órgão gestor. Isto significa que a instalação de novas redes de energia só possa ocorrer em propriedades regulamentadas (inclusive com a reserva legal averbada) e que não tenham construções em áreas de proteção permanente (APP)<sup>21</sup>.

O histórico de gestão da APA Serra da Mantiqueira pode ser dividido em três períodos: de sua criação até o início de 2002, de 2002 ao início de 2004, quando a gerência passou para Itamonte, MG, e ficou sob a administração do gerente T. e o período atual, com a saída deste e a entrada do gerente B. e a implementação do Conselho Consultivo da APA Serra da Mantiqueira.

Até 1991, a APA não possuía nenhum gerente. De 1991 a 2002, a UC tinha apenas um funcionário, seu gerente, mas somente em 2001 ela teve um escritório que funcionava junto com a administração da FLONA de Passa Quatro, MG. Até essa época, pouco foi realizado em nível institucional. Uma

---

<sup>21</sup> Convém comentar que, pelas próprias características geográficas da região (topografia montanhosa, altitude média e grande densidade de nascentes), são raras as áreas que não se enquadram nos quesitos de APP.

única ação para implementação da APA da qual se tem registro foi um planejamento parcial da UC, realizado entre 1998 e 1999, no perímetro de São Paulo e Rio de Janeiro, por uma empresa de Belo Horizonte<sup>22</sup>. O planejamento gerou alguns produtos do plano de gestão da unidade que nunca chegou a ser implantado. No contexto desta consultoria também foi realizada uma oficina, entre 09 e 12/02/1999, na qual estavam presentes 14 entidades, sendo cinco secretarias de meio ambiente, cinco ONGs ambientalistas, uma associação de comerciantes, o Instituto Estadual de Florestas, uma associação de reflorestamento e uma associação de produtores rurais. Nesta oficina propôs-se que o planejamento fosse implementado em oficinas de consolidação bio-regionais para cada uma das regiões de Campos do Jordão, Pindamonhangaba/Cruzeiro e Itatiaia/Resende, durante 1999, o que não ocorreu.

Em 2002, tomou posse o gerente T. Estabelecendo uma parceria com a Prefeitura Municipal de Itamonte, o Ibama passou a ter sede própria dentro do Horto Florestal de Itamonte, MG. Foi também nesta época que dois analistas ambientais concursados foram encaminhados para a APA.

A gerência do chefe T., que vigorou entre março de 2002 e fevereiro de 2004, teve uma forte atuação no sentido de tornar a unidade aparente para a população local. No Sul de Minas, uma das estratégias utilizadas foi a fiscalização rigorosa em diversas localidades, em uma operação conjunta entre o Ibama, o Instituto Estadual de Florestas (IEF), a Polícia Ambiental de Minas Gerais e a Polícia Federal, durante o segundo semestre de 2002. Se, por um lado, essa ação atingiu seu objetivo, no sentido de colocar em evidência as restrições de uso dos recursos naturais, por outro, ela foi feita de tal maneira que deixava revolta por onde passava. Muitos proprietários multados continuaram sem saber o que significava exatamente estar dentro de uma área de proteção ambiental.

---

<sup>22</sup> Walm Engenharia e Tecnologia Ambiental S/C LTDA

Órgãos como o Ibama, IEF e Polícia Federal passaram a ser reconhecidos na região, inclusive vistos como uma coisa só.

*Não existe uma percepção da população muito clara do que é Ibama, do que é polícia, do que é IEF, do que é parque, do que é APA [...] É claro que eles sabem que APA é menos restritiva do que um parque, mas é restrição; então, não tem aquela divisão muito nítida. “Ah! veio aqui o Ibama e fez isso”, às vezes nem é o Ibama, foi o IEF. Então, é uma coisa mais abstrata para a população separar. (Relato de entrevista - Analista ambiental do Ibama)*

Mas, não necessariamente liga-se a presença destes órgãos com a existência de uma unidade de conservação:

*“A maioria das pessoas até pode saber alguma coisa sobre o Ibama, mas não notam que por trás do Ibama existe a APA.” (Depoimento de morador de Pouso Alto para jovens pesquisadores do projeto de Fortalecimento do Conselho – Silva et al., 2004)*

Jardim (2003) também observou diretamente esse fato na sua pesquisa de campo no município de Bocaina de Minas, MG:

*Em relação às leis ambientais cabe ressaltar suas implicações sobre a vida e as práticas dos camponeses enfocados nesta pesquisa. Primeiramente, deve-se esclarecer que os nativos não relacionam a acirrada fiscalização dos órgãos ambientais nessa área à proximidade do Parque Nacional de Itatiaia e muito menos à Área de Proteção Ambiental (APA) Serra da Mantiqueira, uma vez que estas Unidades de Conservação não são significativas para eles, pois não foram nem sequer mencionadas na pesquisa (Jardim, 2003, p. 100).*

A forma truculenta de ação realizada pelo gerente T. ainda é bastante viva na memória dos moradores, em muitos gerando perplexidade e revolta:

*Na região nós não temos pedintes, mas são pessoas que vivem com menos de um salário mínimo por mês, que tira 15, 20 litros de leite, que trabalha na agricultura de subsistência. Então, quando há uma multa assim (R\$500, R\$600), eles ficam desesperados. E houve uma ação há dois anos atrás [...] ao invés de chegar, conversar, educar, chega, pune. As pessoas não podem pagar a multa porque já é alta, então, futuramente, essa pessoa vai sofrer uma execução por parte do Estado,*

*além de responder por crime. (Relato de entrevista – secretário de meio ambiente 1, representante de prefeitura)*

*Na época, tinha 14–17 anos de ter a APA e ninguém sabia nada. E as autoridades só vêm pra isso.[...] Foi um dia que eles vieram e fizeram essa anarquia toda. Agora a gente tá recorrendo. Multou desaterro, construção de poço e barragens. Basicamente foi isso, que é uma estrutura que o pessoal faz. O relevo é montanhoso, volta e meia tem um desaterrozinho pra fazer uma casa, bastante água, clima bom pra truta, vou fazer um pocinho aqui... E realmente não sabiam que precisavam da autorização, muitos ainda não sabem. Não sabem o que é uma área de preservação permanente, não sabem porque ela é uma área de preservação permanente. Muitos pensam que é só desejo da autoridade, ou de um, de outro. (Relato de entrevista – secretário de meio ambiente 1, representante de prefeitura).*

*Na última gestão, não houve uma ação de conscientização, houve uma ação de multas. Eu conversava com o povo, e via o povo revoltado. O povo não sabe o que é APA da Mantiqueira, não sabe nada. Não houve um trabalho de conscientização porque seria se o Ibama ou qualquer outro órgão relacionado à preservação da natureza, tivesse primeiro uma amizade com o povo. Você tem que ter uma coisa aberta pra você poder se expressar, porque se você não tem uma amizade com o povo, não saber chegar pra entrar na caso do povo. Você não tem nem como com expressar o que você veio fazer. (Relato de entrevista – morador da APA, representante de associação de moradores).*

*Essa gestão passada houve um grande tumulto na região e isso não beneficiou em nada o trabalho de benefício da natureza. Pelo contrário, eu mesmo vi pessoas dizendo que ia botar fogo na mata porque não podia cortar o pau, depois de queimado tá tudo queimado mesmo. (Relato de entrevista – cooperativista, representante de associação de produtores rurais).*

*Esse trabalho punitivo ele, de certa forma, ele inibe, mas, ao mesmo tempo que ele inibe, ele cria uma revolta em quem está vivendo dentro do meio ambiente e quem realmente pode trabalhar pelo meio ambiente. (Relato de entrevista – cooperativista, representante de associação de produtores rurais).*

Em dezembro de 2002, neste contexto de grande descontentamento com a ação do órgão gestor da unidade, essa gerência deu início ao processo de formação do Conselho Consultivo da APA e, no dia 30/09/2003, este foi formado.

Entretanto, antes mesmo da primeira reunião ordinária do Conselho, em janeiro de 2004, foi mudado o gerente da APA, chegando o gerente B. No ano que durou este estudo, a ação do gerente B se mostrou bastante diferente da anterior, com ênfase preferencial na negociação e colaboração entre os atores. Entretanto, pela própria demanda de denúncias ao Ibama, as suas ações ainda centram-se em atividades fiscalizatórias e de aplicação de multas. Assim, embora a disposição dos atuais funcionários da APA para negociação seja importante, e aqui se caracterize como uma potencialidade à gestão participativa desta UC, a relação entre o órgão gestor e a população ainda incita grandes limites à construção de uma ação conjunta para a conservação da Serra.

#### **5.4.1 Como a população da APA vê a unidade de conservação e o Ibama?**

Responder a esta pergunta foi um dos objetivos do diagnóstico realizado em novembro e dezembro de 2004 por jovens moradores da APA, no contexto do projeto “Fortalecimento da Gestão Participativa da APA Serra da Mantiqueira” (Fundação Matutu, 2003).

Da participação neste processo de diagnóstico, como assessora técnica do referido projeto, já foi possível perceber a grande apreensão das pessoas em relação ao Ibama. Isto era patente, uma vez que, dentre os maiores problemas trazidos pelos jovens estava a dificuldade em explicar que um projeto em parceria com o Ibama não tinha o intuito de denunciar irregularidades ambientais.

Os resultados da pesquisa de campo dos jovens também apontam questões interessantes para pensar a opinião dos moradores da APA sobre o Ibama e a UC.

Das 235 entrevistas, 30,8% indicaram uma visão negativa sobre o Ibama, 25,1% o viam de forma positiva, 22% não quiseram responder e 22% disseram que existia um lado positivo e outro negativo (Silva et al., 2004). Analisando as justificativas fornecidas pelos entrevistados, a pesquisa mostrou que a maioria das pessoas que viam negativamente o Ibama, o fazia porque o identificavam exclusivamente com sua ação fiscalizatória e punitiva (62,9%), como exemplifica a fala de um entrevistado do município de Itamonte, MG: *"O Ibama só quer multar sem saber se as pessoas estão cientes que estão cometendo um crime"*. Alguns (25,7%), inclusive, tratam explicitamente do medo gerado na população por essa ação exclusivamente punitiva, como um entrevistado no município de Bocaina de Minas, MG.

Muitas respostas também fazem menção à ausência ou ineficiência do órgão (44,3%), seja em relação à fiscalização, à agilidade dos processos ou à prática de orientação e educação ambiental. A questão da falta de disseminação de informação e aproximação com a realidade local também é vista como ponto negativo dos órgãos ambientais (citados, respectivamente por 18,6% e 15,7% das pessoas que viam negativamente o Ibama), como revelou um munícipe de Aiuruoca: *"Vejo interesse do Ibama em preservar a região, porém, vejo um pouco de distância desta realidade com relação a quem mora na APA. O Ibama age pouco na conscientização e muito na punição"*.

Das pessoas que declaram ser favoráveis ao Ibama, a maioria (57,9%) argumentou sobre o papel importante deste órgão e algumas falaram sobre o bom trabalho (40,0%) que vem sendo desempenhado pela instituição na região.

Embora esta pesquisa não tenha abrangido uma amostra estatisticamente significativa da população da região, estes dados, em conjunto com a observação

participante de diversos eventos de análise coletiva que envolveram este diagnóstico (que abrangeram um público maior ao da pesquisa de campo dos jovens), apontam para questões bastante relevantes sobre a atual opinião da sociedade da APA Serra da Mantiqueira sobre o Ibama. Apesar de haverem respostas positivas - com justificativas bem vagas por sinal -, a realidade atual é de descrédito e desconfiança da população em relação ao órgão gestor da APA (e aos órgãos ambientais como um todo), seja daquelas pessoas que sofrem diretamente com as restrições de uso e não têm clareza (informação adequada) sobre seus direitos e deveres, seja por aquela parte da população que gostaria de ver o órgão mais ativo em sua atividade fiscalizatória (os ambientalistas).

A forma de criação da APA, mobilizada apenas por uma minoria, em conjunto com seu histórico de gestão, praticamente inexistente por um longo período e centralizado em ações punitivas, inclusive feitas de forma bastante autoritária durante o ano de 2002, caracteriza uma situação de grande insatisfação com a UC. De fato, o padrão de criação e gestão desta UC e seus resultados sob a percepção da população local sobre a unidade não se diferenciam da grande maioria de outras áreas protegidas no país.

#### **5.4.2 As prefeituras da APA Serra da Mantiqueira**

Com a criação da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira, abrangendo parte de 26 municípios em três estados, entra em cena um ator muito importante: as prefeituras municipais. Em uma área tão grande quanto a da APA Serra da Mantiqueira, o papel dos municípios em relação à questão ambiental é de extrema relevância, como coloca claramente um dos analistas ambientais do Ibama:

*No Brasil não se tem uma percepção clara da importância do município. Mas, o município é a esfera mais importante no meio ambiente. Ele tem o poder de estabelecer o uso do solo. E é o uso do*

*solo que vai dizer o que vai acontecer com o meio ambiente, basicamente, né?.” (Relato de entrevista - Analista ambiental do Ibama).*

Entretanto, embora haja diferenças relevantes entre os tipos de governo a importância dada ao meio ambiente dos municípios da APA<sup>23</sup>, de maneira geral não existe a percepção de sua relevância para o município.

*Eles acham que o meio ambiente não é atribuição deles, é atribuição do Ibama, por exemplo, no nosso caso, no caso da APA da Mantiqueira. Tem muita resistência dos municípios. Você percebe que, mesmo você querendo chamar os municípios para estar participando, discutindo, vendo alternativas, talvez por uma questão política, muitos deles preferem um confronto. Então, eu vou ignorar isso aí, eu vou fazer o que eu quero e assim eu sou simpático à população, é isso o que ocorre. Você vê que não é uma discussão construtiva. É um problema muito grave, que eu acho que tem hoje (Relato de entrevista - Analista Ambiental do Ibama).*

*Normalmente, isso faz pela cabeça do prefeito. Em [município], os prefeitos sempre disseram que não fazem nada na área rural porque a área rural não produz nada para o município...A estrutura da instituição não diz que isso aí é uma força para ela ter uma regulamentação do solo. Ela tem um nível superior, federal de uma APA que vai facilitar ela fazer a regulamentação dela, inclusive até para captar recursos para serem aplicados na região. (Relato de entrevista – secretário de meio ambiente 2, representante de prefeitura).*

Baseada na discussão sobre a evolução da questão ambiental (capítulo 2) é possível perceber que a grande maioria das prefeituras atua no papel desenvolvimentista, hoje transfigurado na questão do emprego.

*Hoje, desenvolvimento, ele está transfigurado na palavra emprego. “Ah,, então eu vou dar emprego”. É justificativa pra tudo; eu*

---

<sup>23</sup> No presente estudo não foi possível averiguar mais profundamente esta questão, mesmo porque não se tratava dos objetivos propostos. Entretanto, um breve levantamento sobre a quantidade de prefeituras com secretarias de meio ambiente, ou ainda com conselhos municipais de desenvolvimento ambiental (Codemas) instituídos e funcionando, feita durante o diagnóstico, indicou que, sob estes parâmetros, municípios de São Paulo e Rio de Janeiro têm mais em conta as questões ambientais que os municípios de Minas Gerais. Um estudo mais aprofundado desta questão pode corroborar esta hipótese.

*posso estar envenenando todo mundo, mas eu vou estar dando emprego. Emprego dá voto, emprego é simpático, preservação do meio ambiente é antipático muitas vezes, porque você tá restringindo alguma coisa, alguma liberdade, alguma coisa que a pessoa se sente restrita. E aí eu chego com um discurso que eu vou dar emprego, fazer isso, fazer aquilo, então, é uma forma política de atuar. Principalmente em Minas Gerais, isso é muito comum. Você vê que os municípios tem essa tradição de política pequena, uma política atrasada e isso influi muito na nossa região aqui (Relato de entrevista - Analista Ambiental do Ibama)*

### **5.5 O conflito socioambiental na Serra de Mantiqueira**

Contextualizados o cenário e alguns dos principais atores da questão ambiental na APA Serra da Mantiqueira, convém discutir algumas características do conflito surgido a partir da situação de restrição ao uso dos recursos, gerada ou potencializada pela existência desta UC<sup>24</sup>. Como discutido no capítulo 3, a problemática da propriedade é central aos conflitos socioambientais, especialmente em unidades de conservação e entendê-la se faz mister para pensar a ação coletiva na conservação dos recursos naturais.

O conflito entre o uso particular dos recursos e o valor difuso de sua conservação é manifesto na Serra, tendo, de um lado, os órgãos ambientais e parte dos ambientalistas, que trazem constantemente o argumento do caráter difuso da questão ambiental, e de outro, os proprietários de terra dos quais se destaca, por terem suas atividades diárias diretamente atingidas por estas restrições, a população da zona rural que vive do trabalho na terra.

Embora esta segunda parte, diferentemente da primeira, não esteja organizada para reivindicar seus interesses de uso dos recursos naturais, este problema (de restrição ao uso) é claramente reconhecido por ela e identificado

---

<sup>24</sup> Entende-se, como Côrtes (2003) que, embora uma unidade de conservação como a área de proteção ambiental não estabelece restrições muito maiores à propriedade privada que as colocadas para todo o território brasileiro, ela acaba por potencializá-las, no sentido de as tornar mais percebidas pela população.

na figura dos órgãos ambientais e de alguns “moradores vindos da cidade”, os grandes responsáveis por denúncias feitas ao Ibama. Ao contrário dos primeiros, que usam o discurso da natureza difusa do meio ambiente, a resposta dos segundos raramente se dá no nível do argumento direto, estando muito mais relacionada à não participação, ao isolamento ou revolta.

Para o analista ambiental do Ibama, esse conflito é colocado nos seguintes termos:

*A APA cria restrições, porque ela propõe um ordenamento, e ordenamento você parte do princípio de restrição, alguma restrição. Muitas vezes, essa restrição, ela não é negativa. [...] Agora, do ponto de percepção da população da região, é muito negativo, porque esta região ficou atrasada socialmente, culturalmente, ela ficou isolada durante muito tempo. E, hoje ainda, você vê a dificuldade de transporte que a gente tem aqui, a transmissão da informação aqui ainda é muito difícil. Tem gente que mora nos bairros rurais que nunca saiu de lá, não conhece nem o centro do município, os centros urbanos do município. Então, o que ocorre com estas populações? Elas têm um senso de propriedade que não é do nosso tempo, tá? Hoje, a propriedade não é absoluta como ela era antigamente. Então, isso, quando você chega com uma restrição um negócio, ‘não, o meio ambiente é de todos, não é só seu; você tem o direito de uso da sua propriedade, mas o meio ambiente não é seu é de toda população, tem que estar em benefício de todos’, isso não entra na cabeça das pessoas, assim, é um choque cultural. Então, você vem com uma idéia assim muito avançada, uma idéia nova dos nossos dias de hoje, para uma população que está no passado ainda, então, cria conflito. Isso a gente percebe no dia-a-dia no campo. As pessoas acham que nós estamos interferindo no direito de propriedade delas, diretamente. (Relato de entrevista - Analista Ambiental do Ibama).*

Realmente, a realidade sócio-cultural da região rural da Serra da Mantiqueira remonta em muitos aspectos aos tempos de sua ocupação pelos bandeirantes. Entretanto, tratar o estranhamento da população em relação às restrições ambientais apenas como um apego ao passado seria reduzir demais a questão. É claro que, a partir da história das relações entre homem e natureza na região, marcada por um passado de abundância em grande parte caracterizado

pela forte exploração dos recursos, não é de se estranhar que os moradores rejeitem a “nova” necessidade de se preservar os recursos. No entanto, há outros aspectos nessa situação que devem ser considerados.

Apesar de já ter havido uma grande migração para atividades do setor terciário (turismo e serviço), muitas pessoas ainda vivem do trabalho na terra. Embora as atividades apresentem-se cada vez menos rentáveis, a propriedade de terras e a capacidade de tirar seu sustento básico dela, muitas vezes, são as possibilidades para não passar fome na cidade:

*Eles vêem a terra deles como a capacidade que eles têm de não ir para a favela na cidade. Foi isso que aconteceu com a família deles... lá [na roça] eles têm um processo de pobreza, mas não têm miséria. (Relato de entrevista – secretário de meio ambiente 2, representante de prefeitura).*

Neste mesmo sentido, a necessidade de mudança de atividades (no caso daquelas causadoras de impacto), embora possam responder a uma maior rentabilidade a longo prazo pelo fato de aumentarem a produtividade, normalmente acarretam em custos que não raramente são difíceis de serem arcados. Assim, a necessidade de alternativas economicamente viáveis é essencial para pensar a transformação das práticas tradicionais. Também, além das questões relacionadas ao sustento, a relação destes produtores com a terra está ligada a diversas normas relacionadas com a reprodução das relações sociais desta comunidade e aí vale ressaltar a importância de se considerar estes aspectos culturais ao pensar na forma trazer estas alternativas.

A tão comum negação das restrições ambientais também está relacionada a uma visão de que “nada pode ser feito na APA”. Sobre isso, podem-se destacar fatores estruturais, como a própria geografia da APA que naturalmente faz com que muitas áreas sejam áreas de preservação permanente e que, portanto, sejam realmente restritas ao uso, como coloca o analista ambiental do Ibama:

*Pela própria topografia da região, o próprio uso da terra, ele acaba agredindo o meio ambiente. Eu vou fazer uma roça, ou eu faço em nascente, ou eu faço em topo de morro, áreas que pela legislação seriam protegidas. (Relato de entrevista – Analista ambiental do Ibama).*

Ainda existe a questão fundiária, que também acaba por impossibilitar que diversas atividades, que seriam legais dentro da APA, possam ser autorizadas:

*Que na hora que você vai mexer nos recursos naturais, você tem que ter uma regularização fundiária, porque o Ibama necessita de alguns documentos, que a maioria das vezes o município aqui não tem. O chefe de família, dono de grandes propriedades, foi dividindo pros filhos com um recibinho, uma notinha. Então, na hora que vai pedir pra movimentar algum recurso natural, não consegue. A hora que não consegue pensa que é proibido. Não é nada proibido, tudo é permitido, com autorização. (Relato de entrevista – secretário de meio ambiente 1, representante de prefeitura).*

Entretanto, apesar destes fatores estruturais, há de se destacar a forma pouco participativa com que foi criada e gerida a APA nestes seus 18 anos de existência, sem sequer levar informação à população sobre o que realmente pode e não pode ser feito.

*Muitas informações não chegaram aqui ainda. A própria questão da APA eles não sabiam. Inclusive, eu fui acusado na rua com dedo assim: ‘você vem de fora, você faz essas leis, criam essas APA’. Pessoas de conhecimento, comerciantes, donos de comércio, não tendo essa informação, que a APA já existe há 19 anos (Relato de entrevista – secretário de meio ambiente 1, representante de prefeitura).*

Nessa situação, as respostas desta população às restrições de uso, se não o êxodo rural normalmente, acabam por manifestar-se em atitudes de maior degradação ambiental:

*Se tivesse um munícipe aqui, ele falaria o seguinte: ‘até o Ibama aparecer, a nossa relação era bem saudável com o meio ambiente; a gente deixava até alguns pinheiros sim porque a gente cortava eles depois. Agora com a nova lei a gente não pode mais cortar nada, a gente não pode nem plantar, a gente não pode arar. Tenho certeza que*

*eles pensam assim porque eles vêm pra mim e falam essa quantidade de inverdades, por falta de conhecimento e não é culpa dele, é culpa das autoridades. (Relato de entrevista – secretário de meio ambiente 1, representante de prefeitura).*

*Nós temos os problemas das queimadas. A queimada você pode separar em vários. Primeiro, a queimada, aquela tradicional mesmo, de limpar o pasto, que é cultural, que é uma coisa que vem desde os índios, dos bandeirantes e tal. Depois, você tem aquela queimada de, ‘Ah eu vou queimar porque estão restringindo muito o meu uso, uma coisa meio vingativa. Isso a gente vê bastante. Aqui virou um parque, então eu estou com raiva, eu vou por fogo. (Relato de entrevista - Analista Ambiental do Ibama).*

*Aí vai um policial e multa e aplica uma multa duríssima e cria revolta! E essa pessoa, numa roçada de pasto, não vai deixar crescer outras espécies. Porque ele deixou crescer, um dia ele quis usufruir, ele acha que ele não vai poder usufruir. Esse é um problema sério que vejo entre quem administra e quem vive nestas áreas. (Relato de entrevista – cooperativista, representante de associações de produtores rurais).*

Concluindo-se, frente a toda esta situação, o argumento, muitas vezes usado, de proteger para outras pessoas, torna-se muito frágil, como fala uma liderança local e como assume o próprio analista ambiental do Ibama:

*Francamente, eu tenho a opinião sincera de que meio ambiente a gente faz pra quem vive nele e não pra quem vive em capitais que estão poluindo, que estão destruindo, quem ganha bem lá, que tem uma empresa, um emprego, ou uma coisa assim.... (Relato de entrevista – cooperativista, representante de associações de produtores rurais).*

*Tem a questão da água, que tem que ser vista de uma forma mais ampla. Por que? Porque existe uma preocupação muito grande. ‘Ah, vamos proteger as nascentes, vamos proteger as águas’ e não é pra essa população, é pra outra. Então, de repente, a população, ela tem maiores restrições pra preservar a água que vai gerar energia nas represas, que vai irrigar grandes plantações. Eu acho, no meu ponto de vista, que há um conflito. Ela não está muito bem caracterizado ainda, mas ele existe, cada vez mais. A quantidade de pessoas que dependem da energia que se gera na bacia do rio Grande é muito grande. (Relato de entrevista - Analista Ambiental do Ibama).*

## **6 FORMAÇÃO, COMPOSIÇÃO E AÇÃO DO CONSELHO CONSULTIVO DA APA SERRA DA MANTIQUEIRA**

Procura-se, neste capítulo, descrever e analisar o processo de formação e implementação, em sua fase inicial, do Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental Serra da Mantiqueira (CONAPAM). Busca-se também analisar sua atual composição (2004/2005), focando, principalmente, os aspectos do alcance da representação (amplitude da participação) e legitimidade desta (MMA, 2004). A partir disso, procura-se delinear algumas considerações sobre o papel do atual Conapam no cenário da questão ambiental na APA Serra da Mantiqueira, tratado no capítulo anterior.

### **6.1 Formação**

A iniciativa de criar o Conapam partiu da gestão do gerente T., que vigorou entre 2002 e 2004. De acordo com os analistas ambientais do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), nessa época recém-chegados à APA, não era muito clara, mesmo para eles, a intenção do gerente T. em criar o Conselho. Entretanto, pela época em que surgiu essa iniciativa (pouco tempo depois da promulgação do Decreto 4340/02 que regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC). Isso provavelmente se deu por ordens de níveis superiores do Ibama.

Uma primeira reunião foi realizada em 17/12/2002 nas dependências da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), em Itamonte, MG, com o objetivo de apresentar a proposta de formação do Conselho. Considerando o tamanho, a quantidade de municípios e a dificuldade de locomoção, característicos da região, foi adotada a estratégia de dividi-la em três regiões, cada uma abrangendo cerca de oito municípios (Ibama, 2003). Assim, foram organizadas pelo Ibama mais reuniões: dia 25/06/2003, em Visconde de Mauá

(MG/RJ) para atores da região norte da APA, na Floresta Nacional de Lorena, SP, em 26/06/2003 para atores da região sul e novamente na APAE de Itamonte, MG, no dia 27/06/2003, para atores da região centro; nas quais estiveram presentes representantes de prefeituras, ambientalistas e população de maneira geral. Os convites para estas reuniões foram feitos “boca a boca” e por carta, pelo Ibama, a organizações locais ou com influência na região que fossem legalmente constituídas, ou seja, inscritas no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), condição para poder participar do Conselho.

Neste momento, foram feitas muitas críticas à gestão da APA e a maioria das colocações dos participantes girou em torno do Conselho ser consultivo ou deliberativo, ou seja, do seu real poder na gestão da APA. A argumentação do Ibama<sup>25</sup> foi bastante legalista: o decreto que regulamenta o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) prevê que, em unidades de proteção integral, os conselhos sejam consultivos; no caso das UCs de uso sustentável, como as APAs prevê explicitamente que o conselho seja deliberativo apenas no caso das reservas extrativistas e em reservas de desenvolvimento sustentável, sem definir as demais. A partir disso, colocou-se a existência de um parecer da procuradoria do Ibama, que *indicava* que em APAs os conselhos fossem consultivos.

Para Loureiro, essa inclinação à criação de conselhos consultivos em UCs:

*reflete muito mais uma visão tecnocrática e de baixa tradição participativa dos órgãos de meio ambiente que um cuidado justificável. O fato de o conselho ser deliberativo em UCs não significa risco a integridade do patrimônio preservado, mas a garantia de que todos(as) os(as) envolvidos(as) possam decidir sobre a área, respeitando-se a lei maior que rege uma determinado UC. O conselho pode, perfeitamente, deliberar dentro dos limites de uso estabelecidos, o que facilita a motivação envolvimento comunitário (Loureiro et al., 2003, p. 28).*

---

<sup>25</sup> Especialmente na reunião realizada em Itamonte, MG, estavam presentes não apenas os funcionários da APA (gerente e analistas ambientais), mas também a gerência estadual do Ibama e a coordenadoria de áreas protegidas do Ministério do Meio Ambiente.

Paradoxalmente à aceleração da criação de conselhos em UCs, percebe-se que ainda domina nos órgãos públicos exatamente essa visão tecnocrática (como colocada por Frey, 2001 e Valle, 2002). O próprio analista ambiental do Ibama comenta sobre o descrédito do órgão em relação às APAs e à participação da sociedade na gestão dos recursos naturais:

*Eu, pessoalmente, acho que APA é uma coisa muito moderna. É a forma de trazer a população para gerir os recursos diretamente. Essa não é a visão geral no Ibama. Não existe um apoio pra APA. Eles acham, talvez, a administração ache, que a população não esteja madura pra participar de uma gestão de uma unidade. A gente tem muita dificuldade com apoio, com recursos, com todo tipo de coisas que você imagina. No Ibama, muitos nem consideram a APA como unidade de conservação. É difícil (Relato de entrevista - Analista Ambiental do Ibama).*

A discussão deliberativo/consultivo também se deu no âmbito do “Seminário de Gestão Participativa no SNUC” (MMA, 2004), sem, no entanto, chegar-se em um consenso. A decisão então incluída no documento "Diretrizes para a Gestão Participativa de UCs", gerado nesse encontro, foi que as posições de ambos os conselhos, deliberativos ou consultivos, fossem acatadas, uma vez que não ferissem a lei vigente, sendo que, no caso dos conselhos consultivos, em caso de discordância com os responsáveis pela UC, fossem encaminhadas às instâncias competentes (MMA, 2004, p. 38).

De alguma forma, a pressão exercida durante as primeiras reuniões de formação Conapam fez com que a gerência estadual do Ibama se comprometesse, mesmo que apenas verbalmente, a acatar as decisões do Conselho. Essa promessa foi reafirmada em outros eventos.

Durante o encontro de 31/07/2003, na Associação Comercial de Itamonte, (MG, devido a questionamentos sobre a forma autoritária da condução do processo de formação do Conselho, foi instituída uma “Comissão Pró-Reunião” (como foi chamada pelo Ibama em relatório técnico Ibama, 2003) ou

“Comissão Pró-Conselho” (como foi chamada pelos participantes da reunião), formada basicamente por ambientalistas (representantes de ONGs e associação de moradores) e um analista ambiental do Ibama; com o objetivo de auxiliar voluntariamente o Ibama na organização da reunião de formação do Conselho Consultivo. Trabalhando dentro do tempo estipulado pela gerência da UC, esse grupo foi responsável pelo desenvolvimento da metodologia da reunião (incluindo o desenvolvimento de uma proposta de composição para o Conselho) e por uma sua divulgação, principalmente através da internet.

Assim, no dia 30/09/2003, o IBAMA, em parceria com a comissão Pró-Conselho, realizou o Encontro Regional da Serra da Mantiqueira (no contexto da I Conferência Nacional do Meio Ambiente). No mesmo dia, foi formado o Conselho Consultivo da APA Serra da Mantiqueira - Conapam (Figura 2). A reunião contou com 84 participantes, em sua maioria dos municípios de Minas Gerais. Tanto a composição do Conselho (número de cadeiras e distribuição das cadeiras entre os setores da sociedade) como as instituições representadas nele, foram determinadas pelas entidades inscritas até ou no dia do evento<sup>26</sup>, sendo a primeira discutida em plenária e a segunda em grupos divididos por setores da sociedade.

Na discussão sobre a composição do Conapam (Tabela 2), houve outras três propostas além da formulada pela Comissão Pró-Conselho (A), duas de um representante de uma organização não governamental (ONG) ambientalista (B e D) e uma de um representante de um conselho municipal de desenvolvimento ambiental (CODEMA) (C) (Tabela 2).

---

<sup>26</sup> Reforçando-se que, para se inscrever, as organizações deveriam ser legalmente constituídas, ou seja, possuir inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica.



**FIGURA 2** Formação do Conselho, atividade de localizar-se na APA

**TABELA 2** Propostas para composição do Conselho Consultivo da APA Serra da Mantiqueira

		<i>Setores da Sociedade/ Propostas</i>			
Sociedade civil	Associações de moradores	4	4	4	4
	ONGs ambientalistas	3	5	3	6
	Associações de turismo e hotelaria	3	2	2	2
	Comerciais, industriais e de mineração	3	2	2	2
	Associações de produtores rurais	2	2	2	2
	Instituições técnico-científicas	1	1	2	2
	Comitês de bacia	1	1	2	0
Organizações governamentais	Prefeituras municipais	6	6	6	6
	Instituições estaduais	5	5	5	5
	Instituições federais	6	6	6	6
<b>Total</b>		<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>34</b>

Fonte: Ibama (2003)

Com 80% dos votos elegeu-se a proposta B, que aumentava para cinco o número de cadeiras das ONGs ambientalistas e tirava uma das associações de comércio e indústria e outra das associações de turismo e hotelaria. Neste momento também houve algumas manifestações sobre a necessidade da inscrição no CNPJ e, mais uma vez, o Ibama argumentou que essa era uma condição legal para se estar no Conselho.

Para ampliar a participação de organizações no Conselho, sem torná-lo excessivamente grande, foi sugerido pela Comissão Pró-Conselho que uma mesma cadeira poderia ser dividida por duas organizações (uma titular e outra suplente). Como esta sugestão foi acatada pelos participantes, todas as organizações inscritas acabaram sendo contempladas com lugar no Conselho. Assim, a discussão em grupos para a eleição das organizações representantes e a plenária de apresentação das organizações eleitas ocorreu sem grandes conflitos manifestos.

Em suma, o processo de formação do Conapam se deu efetivamente em cerca de um ano, a partir de seis reuniões, realizadas em apenas três municípios diferentes e para as quais foram chamadas organizações que entraram diretamente em contato com o Ibama (ou foram convidadas por ele) e pessoas ou organizações avisadas por elas<sup>27</sup>. Vale destacar também que este processo se deu na conjuntura da ação repressiva por parte o Ibama. A observação desse processo, especialmente do fato de que o tema central destes encontros foi o poder do Conselho sobre o Ibama, demonstra que, neste momento, a participação se pautou principalmente pela questão conjuntural de insatisfação com a forma de gestão da unidade.

Assim, na experiência da APA Serra da Mantiqueira, percebeu-se que o Estado fez foi abrir o espaço, provavelmente por uma necessidade legal, sem

atentar para um processo de divulgação e informação. A partir disso, não é de se estranhar que neste processo estivessem presentes principalmente aqueles atores com experiência prévia de articulação e organização.

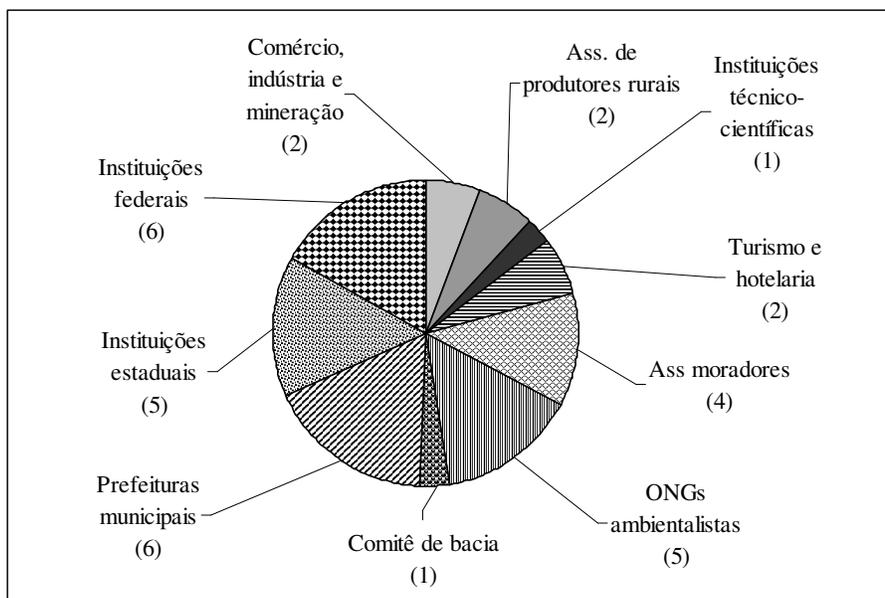
Entretanto, embora não tenha se dado a partir de um processo amplo de mobilização, vale ponderar que, para os participantes, esse foi considerado um importante momento de articulação e luta frente ao autoritarismo da gerência da APA. Inclusive, muitos ainda se referem a essa mobilização para a formação do Conapam, como tendo sido uma das principais razões do afastamento do gerente T..

## **6.2 Composição e perfil**

O Conselho, decretado pela Portaria nº49 do Ibama, de 07/05/2004, foi constituído com 34 membros titulares, sendo 17 da sociedade civil (organizações não governamentais – ONGs - ambientalistas, associações de comércio industriais e mineração, setor de produção rural, instituições técnico-científicas e educacionais, turismo e hotelaria, centros e associações de moradores, instituições religiosas e beneficentes) e 17 do poder público (níveis municipal, estadual e federal), nas proporções mostradas na Figura 3.

---

<sup>27</sup> Dos conselheiros que preencheram o questionário, 61,9% responderam que souberam da criação do Conselho por convite à entidade ou contato com Ibama, 38,1% responderam que souberam por conhecidos.

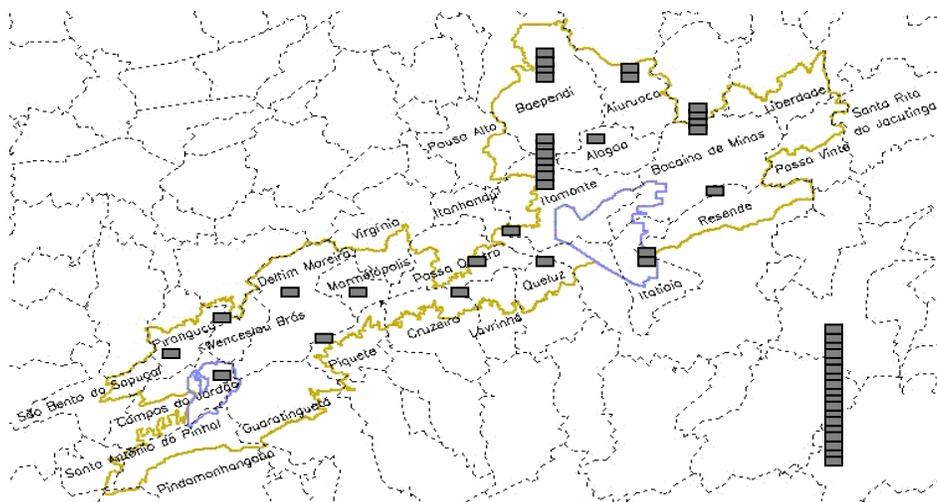


**FIGURA 3** Composição do Conapam por setores da sociedade<sup>28</sup>

Embora a composição por setor da sociedade mostre-se pertinente em relação aos atores em cena na APA, isso não garante, necessariamente, um alto *alcance da representação* e nem a *legitimidade* desta. Apesar do pouco tempo de existência do Conapam, a análise de algumas características das organizações eleitas e dos conselheiros indicados por elas, pode ajudar a tecer alguns comentários sobre estes dois fatores, considerados essenciais para que os conselhos de unidades de conservação atinjam seus papéis (MMA, 2004).

A Figura 4, que apresenta a distribuição espacial das organizações presentes no Conapam, demonstra que o Conselho é pouco representativo do total da espacialidade da APA, estando concentradas organizações com sede na região central da UC (próxima à sede do Ibama, em Itamonte, MG).

<sup>28</sup> Essa proporção está em relação às cadeiras no conselho. Se forem consideradas as organizações representadas de cada setor essa proporção mudará, já que várias cadeiras possuem diferentes instituições como titulares e suplentes. No Conapam estão presentes, entre titulares e suplentes, 28 organizações da sociedade civil e 29 organizações públicas.



**FIGURA 4** Localização das organizações (sede) eleitas para o Conapam. (cada retângulo significa uma organização com cadeira no Conapam, os retângulos fora da linha amarela referem-se às organizações eleitas com sede fora da APA)

A Tabela 3, referente à escolaridade dos conselheiros, aponta que a maioria deles tem nível superior completo (30,8%) e que, somando-se os três últimos itens, 46,2% fizeram algum tipo de pós-graduação. Considerando-se como alta escolaridade aqueles conselheiros com ensino superior completo ou incompleto, a soma resulta em 92,2% de conselheiros nessa condição. A diferença é brutal diante da realidade da APA, que apresenta uma média de 11,85% da população acima de 15 anos como analfabeta (considerando apenas os municípios de Minas Gerais, essa média aumenta para 14,7%) (Tabela 2B, Anexos).

**TABELA 3** Escolaridade dos conselheiros da gestão 2004/2005 do CONAPAM

<b>Escolaridade</b>	<b>%</b>
1 a 4	0,0
5 a 8	0,0
Fundamental completo	0,0
Médio incompleto	0,0
Médio completo	7,7
Superior incompleto	15,4
Superior completo	30,8
Pós (latu senso)	15,4
Pós (strictu senso- mestrado)	15,4
Pós (strictu senso- doutorado)	15,4

A Tabela 4, que trata da renda dos conselheiros, mostra que a maior concentração de respostas ficou na faixa de renda entre 3 e mais de vinte salários mínimos (68% dos entrevistados), sendo que 20% ganham acima de 20 salários mínimos. Mais uma vez, comparando-se com a realidade da APA, pode-se perceber uma considerável diferença, uma vez que a média da renda *per capita* dos municípios da UC é R\$ 238,38, menos que um salário mínimo (considerando apenas os municípios de Minas Gerais este valor cai para R\$ 192,67) (Tabela 2B , Anexos).

**TABELA 4** – Renda dos conselheiros da gestão 2004/2005 do CONAPAM

<b>Renda Pessoal (em salários mínimos)</b>	<b>%</b>
Sem renda	8
1 a 3	8
Mais de 3 a 5	16
Mais de 5 a 8	20
Mais de 8 a 12	8
Mais de 12 a 15	20
Mais de 15 a 20	4
Mais de 20	16

A questão da renda é muito relevante, uma vez que não existe nenhum apoio financeiro à participação no Conapam. Um membro do Conselho, quando perguntado se conhecia algum agricultor que se interessaria em participar do Conselho, colocou esta questão como um dos principais empecilhos:

*Eu imagino que tenham pessoas que iriam, mas tem que ser uma coisa bem disponibilizada porque a pessoa tira leite, tem todo um serviço, tem todas umas necessidades, precisa ser uma coisa bem acessível para ele se deslocar ao local, tentar desfazer a inibição, praticar mais a questão da cidadania. (Relato de entrevista - secretário municipal de meio ambiente, representante de prefeitura)*

Em relação à atividade dos conselheiros, pode-se observar (Tabela 5) que apenas 14,6% dos conselheiros da sociedade civil que responderam o questionário vivem de atividades ligadas à agropecuária.

**TABELA 5** Principal atividade dos conselheiros da gestão 2004/2005 do CONAPAM

<b>Atividade por setor</b>	<b>%</b>
Turismo e Hotelaria	21,4
Agropecuária	14,3
Indústria	7,1
Terceiro Setor	14,3
Comércio	0,0
Outros	42,9

As Tabelas 6 e 7, referentes à origem dos conselheiros, apontam para uma grande maioria de origem urbana. Isso é bastante contrastante com a realidade da APA, cuja média da porcentagem de população rural dos municípios é de 35,9%. Se forem considerando apenas os municípios de Minas, este valor sobe para 47,9% (Tabela 1B, Anexos). Alguns destes conselheiros são nascidos em cidades próximas à APA, o que explica a maior porcentagem de conselheiros que responderam serem naturais da APA em relação àqueles que responderam serem de origem rural. Entretanto, é comparando as porcentagens

de conselheiros naturais da APA com os que moram atualmente na APA, que fica patente que muitos dos representantes fazem parte do grupo de atores vindos das cidades grandes para a Mantiqueira em busca de uma vida alternativa.

**TABELA 6** Origem (rural/ urbana) dos conselheiros da gestão 2004/2005 do CONAPAM

<b>Rural (%)</b>	<b>Urbana (%)</b>
15,4	84,6

**TABELA 7** Origem (região da APA ou não) dos conselheiros da gestão 2004/2005 do CONAPAM

	<b>Sim (%)</b>	<b>Não (%)</b>
Natural da APA	26,9	73,1
Mora atualmente na APA	53,8	46,2

Pelos dados apresentados é possível perceber que a heterogeneidade espacial, cultural e sócio-econômica da APA Serra da Mantiqueira não está presente no Conapam. Fica patente que quem está presente no Conselho é uma elite, principalmente vinda das zonas urbanas. Além disso, quando perguntados sobre sua participação em ações socioambientais, a grande maioria demonstrou já ter um histórico pessoal de atividades relacionadas ao meio ambiente na Serra da Mantiqueira, ou seja, mais ou menos ativamente, a maior parte dos conselheiros faz parte da rede do movimento ambientalista da região.

Uma vez que se trata de um espaço de representação e não de participação direta, isso poderia denotar o fato das organizações eleitas estarem indicando pessoas mais gabaritadas e já com conhecimento da questão ambiental, entretanto, as respostas sobre a motivação de participar do Conapam (Tabela 8) mostram uma situação diferente:

**TABELA 8** Motivação para participar do Conapam

Motivações	Sociedade Civil		Organizações Governamentais	
	Primeira opção (%)	Três primeiras opções (%)	Primeira opção (%)	Três primeiras opções (%)
Para defender os interesses da organização que represento	0,0	0,0	16,7	14,3
Por interesse pessoal na questão ambiental	13,3	19,0	16,7	28,6
Para aprender/ viver coisas novas	6,7	4,8	33,3	14,3
Para acompanhar mais de perto o trabalho da gerência da APA	20,0	21,4	0,0	21,4
Para defender os interesses do setor que represento	0,0	4,8	0,0	0,0
Porque já participam do movimento ambientalista que desembocou neste Conselho	13,3	16,7	0,0	0,0
Porque a organização que represento já vem desenvolvendo projetos ambientais na região da APA e acredito que podemos ajudar na sua gestão	26,7	26,2	16,7	14,3
Outros*	20,0	7,1	16,7	7,1

\*A maioria dos conselheiros que assinalaram essa opção, descriminava que o motivo para sua participação era para ajudar a promover o desenvolvimento sustentável da APA

Pode-se observar que muitos conselheiros colocam, inclusive como primeira motivação, o interesse pessoal na questão ambiental, a vontade de aprender e já estar participando do movimento ambientalista (total de 33,3% das primeiras opções da sociedade civil e 50% dos órgão públicos). Alguns indicam a capacidade técnica de sua instituição, mas muito poucos (16,7% dos entrevistados das organizações governamentais e nenhum dos representantes da

sociedade civil) estão motivados em participar para representar os interesses de um setor ou mesmo de sua organização.

Isso caracteriza uma situação de *personalização da participação*, um problema que tem chamado a atenção de trabalhos sobre conselhos de UCs (MMA, 2004). O fato é que a participação dos membros do Conselho fica muito mais pautada nas suas opiniões e experiências particulares que na representação dos valores e interesses dos setores pelos quais eles foram eleitos.

Pelo próprio contexto da APA e pela história de formação do Conapam, a forte presença de pessoas ligadas ao movimento ambientalista faz sentido, porque são as pessoas previamente ligadas a esta rede que podem ser mais facilmente mobilizadas em um processo rápido e restrito, como foi o de criação do Conselho. Da sociedade civil, são estas pessoas que, neste momento tiveram maior motivação, acesso à informação e poder (organizações formalmente constituídas) para ocuparem o espaço do Conselho. Nas próprias palavras de um ambientalista membro do Conselho:

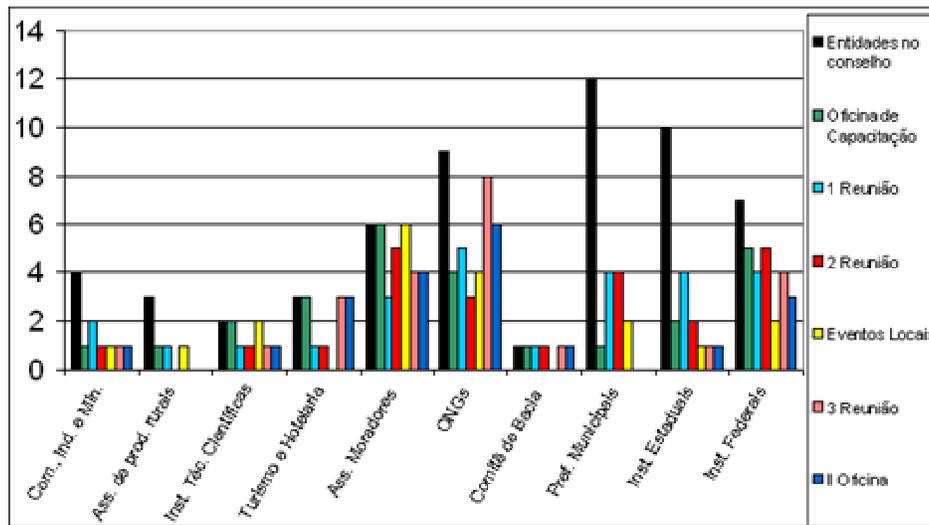
*O Conselho formou a composição que ele podia formar. Era quem tava neste momento, quem poderia estar. Acho que ele representa bem o momento atual. Certamente ele não é um Conselho representativo, se você analisa o espaço geográfico. Se você analisa o tempo, é um Conselho deste tempo. (Relato de entrevista – ambientalista, representante de ONGs ambientalistas)*

Tratando ainda da questão da representatividade do Conselho, esse mesmo conselheiro afirma:

*A participação acaba não sendo representativa dos interesses mais legítimos. Todas as pessoas que escolheram morar nesta região, elas têm uma cultura de participação cidadã, muito maior que os moradores tradicionais. Então, a gente acaba tendo participações que são excludentes porque elas representam grupos pequenos e dificilmente os moradores tradicionais estão representados. Várias vezes são até grupos bem porta-vozes das necessidades, mas a sensação não é a mesma. A sensação de grande parte da comunidade é que ela não*

*participa, outros participam por ela.* (Relato de entrevista – ambientalista, representante de ONGs ambientalistas).

A maior presença do movimento ambientalista no Conapam também se manifesta na frequência de participação nas atividades do Conselho. A Figura 5 compara o número de organizações presentes no Conapam, por setor da sociedade, com a frequência de sua participação nos eventos ocorridos em 2004. É possível perceber que a maior frequência é das ONGs ambientalistas e associações de moradores (que, em sua maioria, são representadas por pessoas ligadas ao movimento ambientalista na Serra da Mantiqueira). Por outro lado, as organizações estaduais e municipais foram as que menos frequentaram os eventos ocorridos em 2004.



**FIGURA 5** Presença de conselheiros por setor da sociedade nos eventos e reuniões realizados em 2004, comparação com o número de organizações presentes no Conselho (primeira seqüência)

Se o forte envolvimento do movimento ambientalista no Conselho pode ser considerado previsível e, inclusive, positivo, no sentido de já existir um

conhecimento prévio das questões socioambientais da região, esta situação suscita alguns questões bastante relevantes para um espaço como este.

Em primeiro lugar, mesmo com pouco tempo de existência, pôde-se perceber, no acompanhamento das reuniões, que existe uma linguagem técnica dominante e um grupo que mais se manifesta durante as reuniões. Nesse sentido, um membro do Conselho, um dos únicos nativos da zona rural da APA, afirmou:

*Tem algumas pessoas que só vão falar ‘sim’ e ‘não’ e nunca vão expor uma idéia objetiva e tem alguns que querem aparecer [...] algumas pessoas não vão se manifestar nunca... (Relato de entrevista – cooperativista, representante de associações de produtores rurais).*

Outro fato que pode ilustrar essa questão ocorreu durante uma oficina temática sobre filosofia e prática de elaboração de projetos socioambientais, no contexto do projeto de fortalecimento do Conselho. O objetivo desta oficina foi nivelar conhecimentos de forma que organizações locais estivessem aptas a refletir sobre ações sociambientais. Em determinado momento, uma das participantes (representante de uma ONG ambientalista) manifestou-se indignada: *“quem será aqui que não sabe escrever e executar um projeto social?”*.

Em segundo, pôde-se perceber uma certa tendência nos assuntos tratados pelo Conselho até agora. Durante o ano de 2004, o Conapam encontrou-se em três reuniões ordinárias (08/07/2004, 06/09/2004 e 03/12/2004), além dos eventos realizados pelo projeto “Fortalecimento da Gestão Participativa da APA Serra da Mantiqueira”: duas oficinas temáticas e três fóruns regionais com a população. Nestas reuniões foram, basicamente, discutidas questões sobre o regimento interno (pauta oficial da primeira e segunda reunião, mas que acabou surgindo diversas vezes na terceira) e apresentados projetos ambientais de ONGs presentes ou não no Conselho. Além dos manifestos conflitos internos do setor das ONGs - que discutiram se o Conselho deveria ou não endossar todos os

projetos apresentados sem a apreciação prévia por um grupo - representantes de outros setores manifestaram-se negativamente sobre esta questão:

*Eles [a população] não reconhecem o Conselho. Mas, eu vejo essa importância dele para estar atuando mais diretamente na gestão e não ficar muito só naquelas conversinhas lá que apresentam um projeto que já foi aprovado. Pra que o Conselho vai dar o aval? Já está aprovado já! Não tem nada a ver. (Relato de entrevista - secretário municipal de meio ambiente 1, representante de prefeitura).*

Por outro lado, outros assuntos importantes foram considerados apenas de forma tangencial, como o caso da instalação de luz elétrica na APA (Quadro 1).

Outros conselheiros entrevistados também indicaram essa inclinação do Conselho à opinião do movimento ambientalista da Mantiqueira que, para muitos, ainda é identificado com a postura preservacionista:

*Certas ONGs defendem apenas certas coisas. Eu, como sou da parte de agricultura, eu conheço as pessoas, eu já sei alguma coisa que está vindo de encontro. É difícil como vamos trabalhar isso. Eu tenho medo que o Conselho tome um rumo muito diferente do que deveria tomar, esquecer quem mora na Serra... (Relato de entrevista – cooperativista, representante de associação de produtores rurais).*

#### **QUADRO 1 Luz na APA**

Uma questão bastante importante que assaltou a APA Serra da Mantiqueira no ano de 2004 foi o problema da instalação de rede elétrica, inexistente em muitos bairros rurais da região. Por um lado, o programa “Luz para todos”, do governo federal, prometia instalações elétricas em todo Brasil até 2005. Por outro, a resolução da ANEEL (nº 456/2000 Artigo 3º) estabelecia que, no caso de unidades de conservação, a instalação de luz elétrica estaria sujeita à autorização do órgão gestor da unidade. Para autorizar, o Ibama estabeleceu que as propriedades interessadas na luz deveriam estar regularizadas, inclusive com sua reserva legal averbada. Como em grande parte do território brasileiro, na Serra da Mantiqueira são poucas as propriedades com documentação regularizada e muito menos aquelas com reserva legal averbada.

Fazendo pressão sobre o Ibama, um secretário de meio ambiente de um município com área completamente dentro da APA, foi convidado a levar este

problema ao Conapam e assim o fez durante os informes gerais da segunda reunião ordinário do Conselho.

Neste momento, apenas um conselheiro se manifestou, propondo que a gerência da APA convidasse um técnico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para dar esclarecimentos sobre a questão fundiária na APA. A gerência entrou em contato com o INCRA, mas, no mesmo dia que ia ser realizada, a palestra foi cancelada por impossibilidade do funcionário convidado. Nesse momento não houve manifestação alguma, e de fato nada mais foi comentado no espaço do Conselho sobre a questão da luz na APA. No entanto, esse assunto continuou a ser negociado entre Ibama e Cemig, mas, no sentido de facilitar a ação de vistoria do Ibama (que estava em processo de estabelecer uma parceria para que Cemig pudesse realizá-la em pequenas propriedades) e não de buscar formas alternativas para regularização fundiária na UC. Indignado com a pouca mobilização do Conselho para um assunto tão importante, o secretário que colocou a questão comentou:

*“Essa questão da averbação para a energia elétrica é de toda a APA. E são 25 municípios e ninguém falou, só eu.[...] É porque eles não representam a zona rural. O produtor rural não tem representatividade no Conselho, se não alguém se manifestaria, no meu município também está acontecendo assim, porque é em toda a APA.”*

### **6.3 O papel do Conselho**

Quando perguntados sobre sua opinião a respeito do papel do Conapam, várias foram as respostas dadas pelos conselheiros, desde idéias mais gerais até a discriminação de ações específicas que deveriam ser realizadas pelo Conselho. Respostas mais amplas normalmente citavam a proteção à APA (ou, no mesmo sentido, a necessidade de fazer valer a legislação ambiental), a educação ambiental da população, a efetivação da participação da sociedade na gestão da APA e mesmo um suporte (técnico e institucional) ao Ibama. Outros conselheiros colocaram como papel do Conselho desenvolver ações específicas, como levar informação à população, levantar e fomentar o uso de alternativas sustentáveis à região e promover o zoneamento da APA.

Estas são questões bastante pertinentes para a realidade da APA, mas que, no entanto, demonstram, em conjunto com toda discussão feita até aqui que,

dentre as funções dos conselhos de UCs, a atual composição do Conselho está muito mais propícia a atuar na proposição e execução de atividades para otimizar a gestão da APA, para ser um espaço de negociação de conflitos. Para tratar dessa função de articulação para ações na APA, vale trazer os resultados da II Oficina Integrada de Conselheiros (Pinto, 2004), realizada em 04 e 05/12/2004 no contexto do Projeto “Fortalecimento da Gestão Participativa da APA Serra da Mantiqueira”. Em uma parte dessa oficina foi trabalhado um plano de ação para 2005. A Tabela 9 apresenta as três ações mais votadas pelos conselheiros participantes, em ordem de prioridade:

**TABELA 9** Resultado da votação de ações prioritárias para 2005 do Conapam

<b>votação</b>	<b>Tipo de ação – Metas</b>	<b>Ações específicas</b>
1º	Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disponibilizar informações adequadas ao público;</li> <li>• Promover campanha informativa junto as comunidades escolares;</li> <li>• Escrever artigos e trabalhos sobre a APA;</li> <li>• Elaborar e implementar plano de comunicação do Conapam;</li> <li>• Escrever e divulgar a importância dos recursos naturais da APA;</li> <li>• Levantar, sistematizar e divulgar os projetos desenvolvidos na APA;</li> </ul>
2º	Zoneamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciar processo de implementação de zoneamento ecológico-econômico,</li> <li>• Criar banco de dados geográficos;</li> <li>• Fazer macrozoneamento;</li> </ul>
3º	Conservação Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover capacitação em técnicas sustentáveis;</li> <li>• Encaminhar denúncias específicas.</li> </ul>

Fonte: Pinto (2004)

Assim, percebe-se que foram discutidas e eleitas ações de profunda relevância para as necessidades da APA Serra da Mantiqueira. A existência e a

constante divulgação de informações claras e acessíveis sobre os recursos naturais e sobre as regras do jogo na APA (legislação ambiental) é um fator essencial na motivação dos atores para a ação coletiva. Nesse sentido, o diagnóstico realizado pelos jovens participantes do projeto “Fortalecimento da Gestão Participativa da APA Serra da Mantiqueira” apontou essa questão como um dos maiores problemas atuais na APA (Silva et al., 2004).

Vale destacar também que, para algumas destas ações, já foram estabelecidas, dentro do Conselho, importantes parcerias como: com a 7ª Superintendência Regional de Ensino (Caxambu), que envolveu-se diretamente no esboço de projeto de comunicação elaborado durante a II Oficina Integrada de Conselheiros (Pinto, 2004), já se comprometendo a envolver as escolas neste processo de construção e divulgação de informação para a população e o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) para a criação do banco de dados de informações georreferenciadas para discussão do macrozoneamento da APA.

A articulação destas parcerias dentro do Conselho indica, apesar do seu pouco tempo de existência, que este espaço tem o potencial de favorecer a comunicação entre os atores. Como já destacou Ostrom (1998), a comunicação, principalmente a face a face, favorece a construção de relações de confiança, elemento que conta positivamente para a motivação em agir coletivamente. A fala de um representante do poder público municipal ilustra esse potencial do Conselho em favorecer a comunicação entre os atores:

*Embora ainda não tenha solução nenhuma, [o Conapam] é um lugar que a gente pode colocar as nossas reivindicações. A gente é obrigado a ser ouvido; nem que seja 5 minutos tem que ouvir [...] Por enquanto, o Conselho não gerou nenhum benefício para o município. O que gerou foi relacionamentos, então, eu consegui um relacionamento melhor com outros municípios, com representantes de outros municípios para tentar entender melhor algumas questões aqui, um melhor relacionamento com a própria gestão da APA. Isso facilita os*

*processos que a gente monta de autorização, cortes. Esse contato eu vejo facilitado* (Relato de entrevista – secretário de meio ambiente 1, representante de prefeitura).

Em conclusão, é possível perceber que nem todos os atores presentes na APA estão representados no Conapam, e mesmo atores importantes que foram eleitos, como as prefeituras e os sindicatos rurais, não estão mais efetivamente participando das reuniões (questões que comprometem o grau de representação do Conselho). Ainda, percebe-se que existe uma forte personalização da participação (comprometendo a legitimidade da representação). De fato, nota-se que quem está realmente envolvido com o Conselho são pessoas de alguma forma ligadas ao movimento ambientalista na Serra. Isso faz sentido pelas próprias características das relações socioambientais na Serra e pelo processo de formação do Conselho, em que era essa rede que, neste momento, dispunha de motivação, informação e poder para estar ocupando este espaço. Entretanto, há de se ponderar que este é o primeiro ano de existência deste Conselho e que, mesmo que neste primeiro momento ele seja pouco caracterizado enquanto um espaço plural, ele pode vir a favorecer alguns aspectos da ação coletiva para a conservação da Serra.

Sobre isso vale destacar o favorecimento da comunicação entre atores presentes neste espaço e do estabelecimento de importantes parcerias para desenvolver ações de real implementação desta UC.

## 7 CONCLUSÕES

Os conselhos gestores são novas institucionalidades nas unidades de conservação (UCs) brasileiras legalizadas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000). O surgimento de tais espaços no âmbito das UCs vincula-se a um contexto internacional e, mais recentemente, nacional de crescente articulação entre democracia e conservação ambiental. A isso soma-se uma conjuntura de grandes dificuldades e conflitos na implementação das UCs, levando-se à busca de novas formas de criação e gestão destas áreas, com maior envolvimento das populações locais. Entretanto, não é a simples existência dos conselhos em UCs que garante uma efetiva gestão participativa.

O estabelecimento de uma gestão participativa significa, na prática, lidar com questões de ação coletiva, ou seja, com os condicionantes que influenciam na opção dos atores por colaborar com a conservação dos recursos naturais. Na perspectiva deste trabalho, isso significa tratar diretamente com os diferentes interesses e valores relativos à apropriação destes recursos, especialmente em categorias de UCs onde é possível permanecer a propriedade privada, como é o caso das áreas de proteção ambiental (APAs). Assim, é essencial entender como se delinea o conflito socioambiental entre uso e proteção dos recursos, o cenário das relações socioambientais tecidas no processo de interação entre os atores e entre estes e o ambiente.

No atual contexto da APA Serra da Mantiqueira foi possível perceber que o conflito entre uso/ proteção dos recursos naturais está colocado tendo de um lado órgãos públicos de defesa do meio ambiente e parte do movimento ambiental, que trazem as restrições de uso dos recursos, e de outro os proprietários de terras, dos quais vale destacar os agricultores, que tem nessas restrições grandes implicações na sua vida cotidiana.

Atualmente, este é um conflito que se caracteriza pela grande heterogeneidade entre os atores, seja sócio - economicamente seja em relação à percepção e dependência do uso dos recursos naturais da região. Da sociedade civil, os ambientalistas apresentam normalmente poder aquisitivo (frequentemente com renda vinda das cidades) e experiência de organização mais elevados que os moradores da zona rural. Outra característica é que, neste cenário, as regras do jogo (legislação ambiental) não são claramente conhecida pela população de uma maneira geral, especialmente a da zona rural. Situação esta que se soma ao pouco trabalho em relação a alternativas economicamente atrativas. Também a forma como tem sido gerida a APA baseada essencialmente na fiscalização e punição - inclusive na última gestão se dando de forma bastante autoritária - gerou uma reputação bastante negativa e uma desconfiança generalizada em relação ao órgão gestor e à UC.

Sobre a argumentação dos atores, os órgãos ambientais e ambientalistas frequentemente se utilizam do discurso do caráter difuso do meio ambiente para justificar suas ações. Já a argumentação dos proprietários, é normalmente baseada no seu direito de uso dos recursos contidos em sua terras. Entretanto, algumas problematizações devem ser feitas em relação a esse atual posicionamento: serão os órgãos públicos de defesa do meio ambiente (e mesmo a legislação ambiental) realmente defensores dos direitos difusos? Ou, como o Estado brasileiro se constitui hoje, ele acaba defendendo interesses de elites de ambientalistas (que são os responsáveis pela criação da maioria das leis ambientais e da maioria das UCs)? Por outro lado, até que ponto a posição dos proprietários, especialmente os da zona rural que habitam a região por gerações, em defender seu direito privado de uso dos recursos, não é apenas uma resposta à forma de ação dos órgãos ambientais? Será que não existem normas sociais de gestão dos recursos que levem em conta os seu uso coletivo? E como foram tratadas estas normas até hoje? Estas são questões que valem a pena serem

aprofundadas, para um maior entendimento da atual situação da APA e das dificuldades de estabelecimento de uma gestão participativa nesta UC.

A partir do primeiro ano de implantação do Conselho Consultivo da APA Serra da Mantiqueira (Conapam) foi possível observar algumas características deste espaço. A análise do perfil sócio-demográfico do Conselho permitiu demonstrar que a heterogeneidade característica do conflito socioambiental na Serra da Mantiqueira não está presente no Conselho. Isso também manifesta-se na linguagem dominante e no tratamento dos temas levados ao Conselho no ano de 2004. O que se percebe é que a abertura deste espaço, em grande parte, refletiu a situação de mobilização, informação e poder na APA, onde, na sociedade civil, eram essencialmente os ambientalistas que possuíam acesso à informação e organizações formais (com inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica) para ocupar este espaço na forma e conjuntura – de grande repressão em vigor na APA - em que ele foi criado.

Essa atual composição de organizações e conselheiros, com praticamente total ausência de representantes da zona rural, torna este um espaço frágil para constituir-se enquanto arena de negociação de conflitos entre uso e proteção dos recursos naturais. Entretanto há de se ponderar que, embora não tenha sido suficientemente ampla em relação a todos os atores da APA, a mobilização que se deu no ano de 2003 a partir na notícia de criação de um conselho na APA, é vista e lembrada até hoje pelos participantes como um importante período de luta frente ao autoritarismo da então gerência da APA.

Além disto, embora neste momento ele não se caracterize enquanto um espaço representativo de todos atores presentes na APA, o Conapam fez colocar frente a frente alguns importantes atores da APA, como órgãos públicos de diferentes níveis (ao que se destaque prefeituras e órgão de defesa do meio ambiente), instituições de ensino atuantes na região e organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas, que podem constituir importantes

alianças para a construção de um rede de incentivos à conservação dos recursos naturais (assim como foi observado no caso estudado por Beduschi Filho, 2001). Neste sentido, foi possível observar, no âmbito do Conapam, a constituição de importantes alianças entre algumas destas entidades para ações como: informação à população e início do processo de zoneamento da APA. A evolução destas parcerias também se constitui um importante campo de estudos futuros, uma vez que entre estes atores (e mesmo dentro de cada grupo) existem muitos conflitos que não puderam, por falta de tempo e espaço, ser abordados neste estudo.

Por fim, embora convenha uma análise crítica destas novas institucionalidades que são os conselhos gestores, e especialmente que eles não sejam entendidos como uma panacéia, vale reafirmar sua importância como um dos instrumentos para a construção de uma gestão ambiental participativa nas UCs. Corroborar essa importância, no entanto, demanda um estudo a longo prazo destes espaços, especialmente com foco no seu papel no processo de transformação das relações sociais e das formas de apropriação dos recursos naturais. É importante, no entanto, que este acompanhamento se dê em conjunto com o de outras instâncias de participação social, sejam estas formais ou informais.

Neste sentido, também vale salientar a importância de programas de incentivos às ações de fortalecimento da participação social na gestão das UCs que sejam baseados na valorização das instituições locais, nos processos de comunicação entre os atores e na construção conjunta de conhecimento.

## 8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A volta à natureza, como perspectiva real. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 29, 9 jul. 1980.

ACSELRAD, H. Cidadania e meio ambiente In: ACSELRAD, H. (Org.) **Meio ambiente e democracia**. Rio de Janeiro: IBASE, 1992. 127 p.

AGUIAR, F. La lógica de la cooperacion. In: AGUIAR, F. (Comp) **Interesses individuales y accion colectiva**. Madri: Pablo Iglesias, 1991.

ALENCAR, E. **Introdução à metodologia de pesquisa**. Lavras: UFLA/FAEPE, 2000.

BEDUSCHI FILHO, L. C. **Assentamentos rurais e conservação da natureza: do estranhamento à ação coletiva**. São Paulo: Iglu/Fapesp, 2001.

BOGDAN, R. C.; BIKKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994. 336 p.

BRITO, M. C. W. de. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. São Paulo: AnnaBlume/FAPESP, 2000.

CASTELLS, M. **A era da informação: economia, sociedade e cultura - O poder da identidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. v. 2.

CAVALLINI, M. M. **Agricultura tradicional, composição paisagística e conservação de biodiversidade na região Sul Mineira: subsídios ao desenvolvimento rural sustentável**. 2001. Dissertação (Doutorado em Ciências Biológicas e Saúde) - Universidade Federal de São Carlos São Carlos, São Carlos.

CONSERVATION INTERNATIONAL DO BRASIL, FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA, FUNDAÇÃO BIODIVERSITAS, INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLÓGICAS, SEMAD-SP, IEF-MG. **Avaliação e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos**. Brasília: MMA/SBF, 2000.

CÔRTE, D. A. de A. **Planejamento e gestão de APAs: enfoque institucional**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1997.

- CÔRTEZ, M. R. **Colegiado gestor em áreas de proteção ambiental: análise de três experiências no estado de São Paulo: murro em ponta de faca?.** 2003. Dissertação (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos.
- COSTA, J. P. L. da. **Ambientalismo e mundo rural em Itamonte – MG: reserva da biosfera.** 2003. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas e Sociais) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- CRESPO, S. **Da Rio 92 à Rio +10: um balanço.** Balanço dos principais resultados da pesquisa O que o Brasileiro Pensa do Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.iser.org>>. Acesso em: 30 jun. 2004.
- DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada.** São Paulo: Hucitec, 2000. 169 p.
- EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World Development**, Oxford, v. 24, n. 6, p. 1055-1054, jun. 1996.
- FERREIRA, L. C.; SIVIERO, S. de O.; CAMPOS, S. de C.; SILVEIRA, P. C. B.; OLIVEIRA, V. G. de; MENDES, A. B. V.; PINTO, A. de O. Conflitos ambientais em áreas protegidas no Brasil: Moradores, Instituições e ONGs no Vale do Ribeira e Litoral Sul, SP. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 1., 2003. **Anais...** 2003.
- FUNDAÇÃO MATUTU. Projeto: **“Fortalecimento da gestão participativa da APA Serra da Mantiqueira.”** 2003. Mimeografado.
- FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 4, n. 9, p. 1-34, 2001.
- GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sóciopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001. 120 p.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, Washington, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, dez. 1968.

HERMMAN, G.; COSTA, C. Programa de gestão participativa no Parque Nacional do Itatiaia. Cadernos FBDS. Disponível em: <<http://www.fbds.org.br/IMG/pdf/doc.32.pdf>> Acesso em: maio/2003.

IBAMA. **Relatório Técnico:** Assunto: Conselho Consultivo Reunião de 30 de setembro de 2003 Clube Social Recreativo Itamontense Itamonte/MG, 2003. Mimeografado.

UICN - **Guidelines for protected area management categories.** Gland: UICN, 1994.

JARDIM, A. C. S. **Uso dos recursos naturais pelos produtores rurais da nascente do Rio Grande.** 2003. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG.

LEIS, H. R. **A Modernidade insuportável:** as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea. Petrópolis: Vozes, Santa Catarina: UFSC, 1999.

LEIS, H. R.; VIOLA, E. J. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multisetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D. J.; VIEIRA, P. F. (Org). **Dilemas sócio-ambientais e desenvolvimento sustentável.** Campinas: Unicamp, 1995.

LOUREIRO, C. F.; AZAZIEL, M.; RANCA, N. **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação.** Rio de Janeiro: Ibase: Ibama, 2003.

MENDES, L. O.; ANTONIAZZI, M.; VIEIRA, M. C. W.; SUSEMIHL, P. (Coord.). **Relatório Mantiqueira.** São Paulo: FEDAPAM, 1991.

MMA. **Áreas protegidas do Brasil.** gestão Participativa do SNUC. Brasília, 2004. v. 2.

MYERS, N.; MITTERMEIER, R. A.; MITTERMEIER, C. G.; FONSECA, G. A. B. da; KENT, J. Biodiversity hotspots for conservation priorities. **Nature**, London, v. 403, n. 6772, p. 853-858, Feb. 2000.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva:** os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999. 2001 p.

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. New York: Cambridge University Press, 1996. 280 p.

OSTROM, E. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: presidential address. **American Political Science Review**, Washington, v. 92, n. 1, p. 1-22, Mar. 1998.

OSTROM, E. Private and common property rights. Disponível em: <[www.indiana.edu/~iascp/information.html](http://www.indiana.edu/~iascp/information.html)>. Acessado em: 03 fev. 2004

OSTROM, E. Reformulating the commons. **Ambiente & Sociedade**, Campinas, v. 5, n. 10, p. 1-21, 2002.

PÁDUA, J. A. de. **Raízes da modernidade em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. 154 p.

PINTO, I. de A. **Relatório da II oficina integrada de conselheiros**. 2004. Mimeografado.

PÓLOS Ecológicos podem induzir o homem à mudanças profundas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p. 23, 10 jul. 1983.

RESENDE, R. U. **As regras do jogo...** São Paulo: AnnaBlume: Fapesp, 2002.

RICARDO, F. (Coord.). **Programa de Monitoramento de Áreas Protegidas do Instituto Socioambiental**, 2004

RÖPER, M. A Área de proteção ambiental Brasileira: 'Instrumento demagógico' ou palco de experiências inovadoras? Disponível em: <<http://www.participando.com.br>>. Acesso em: 30 ago. 2002.

SANTILLI, J. A distribuição socialmente injusta dos ônus gerados pelas políticas de criação e implantação de unidades de conservação ambiental em áreas ocupadas por populações tradicionais. A visão crítica do socioambientalismo e as tentativas de superação de tais discriminações sociais através de mecanismos jurídicos criados pela Lei do SNUC. In: ENCONTRO ANPASS, 2., 2004, Indaiatuba. Disponível em: <[http://www.anppas.org.br/encontro/segundo/Papers/GT/GT17/gt17\\_juliana\\_santilli.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro/segundo/Papers/GT/GT17/gt17_juliana_santilli.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2005

SILVA, B. S. G. da, PINTO, I. de A.; RIBEIRO, K. O. **Relatório preliminar**: caracterização socioambiental da Serra da Mantiqueira. 2004. Mimeografado.

SILVA, M.; CARVALHO, I. **Meio ambiente e cidadania**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996. (Série Meio Ambiente em Debate ; 6).

TEIXEIRA, E. C. Conselhos de Políticas Públicas: Efetivamente uma nova institucionalidade In: \_\_\_\_\_. CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (Org.) **Conselhos gestores de políticas públicas** São Paulo: Polis, 2000. 144 p.

URBAN, T. **Saudades do Matão**: lembrando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação MacArthur, 1998. 374 p.

VALLE, R. S. T. do. **Sociedade civil e gestão ambiental no Brasil: uma análise da implementação do direito à participação em nossa legislação**. 2002 Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de São Paulo, São Paulo.

VIOLA, E. J. O movimento ambientalista no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável In: GOLDENBERG, M. (Coord.). **Ecologia, Ciência e Política: participação social, interesses em jogo e luta de idéias no movimento ecológico**. Rio de Janeiro: Revan, 1992

## ANEXOS

ANEXO A	<b>Página</b>
QUESTIONÁRIO SOBRE PERFIL DO CONAPAM.....	115

Questionário sobre perfil do Conapam – Gestão 2004/ 2005

Nome: \_\_\_\_\_

Origem: ?  Rural  Urbana

É nativo da região da APA?  Sim  Não

Mora atualmente na APA?  Sim  Não

Entidade que representa: \_\_\_\_\_

Nível de escolaridade:

- |  |  |  |
|--|--|--|
| <input type="checkbox"/> 1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> | <input type="checkbox"/> Médio Completo            | <input type="checkbox"/> Pós ( <i>strictu sensu</i> - Mestrado)  |
| <input type="checkbox"/> 5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> | <input type="checkbox"/> Superior Incompleto       | <input type="checkbox"/> Pós ( <i>strictu sensu</i> - Doutorado) |
| <input type="checkbox"/> Fundamental Completo            | <input type="checkbox"/> Superior Completo         |  |
| <input type="checkbox"/> Médio Incompleto                | <input type="checkbox"/> Pós ( <i>latu sensu</i> ) |  |

Qual sua principal atividade hoje?

- |  |   |  |
|--|---|--|
| <input type="checkbox"/> Autônomo              | <input type="checkbox"/> Empregado s/ carteira      | <input type="checkbox"/> Servidor Público Estadual |
| <input type="checkbox"/> Empregador            | <input type="checkbox"/> Servidor Público Municipal | <input type="checkbox"/> Servidor Público Federal  |
| <input type="checkbox"/> Empregado c/ carteira |   |  |

Em que setor?

- |                                       |   |  |
|---------------------------------------|---|--|
| <input type="checkbox"/> Hotelaria    | <input type="checkbox"/> Indústria      | <input type="checkbox"/> Comércio        |
| <input type="checkbox"/> Agropecuária | <input type="checkbox"/> Terceiro Setor | <input type="checkbox"/> Outros Serviços |

Renda:

- |                                     |  |  |
|-------------------------------------|--|--|
| <input type="checkbox"/> Sem renda  | <input type="checkbox"/> De 8 até 12       | <input type="checkbox"/> Mais de 15 até 20 |
| <input type="checkbox"/> De 1 até 3 | <input type="checkbox"/> Mais de 12 até 15 | <input type="checkbox"/> Mais de 20        |
| <input type="checkbox"/> De 3 até 5 |  |  |
| <input type="checkbox"/> De 5 até 8 |  |  |

Como ficou sabendo da existência da APA Serra da Mantiqueira?

- |  |                                   |               |
|--|-----------------------------------|---------------|
| <input type="checkbox"/> Jornais       | <input type="checkbox"/> Internet |               |
| <input type="checkbox"/> Ibama         | <input type="checkbox"/> ONG      | Ambientalista |
| <input type="checkbox"/> Outros: _____ |                                   |               |

Quando ficou sabendo?

- |   |  |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Perto de 1985, quando de sua criação | <input type="checkbox"/> Agora, com a criação do Conapam |
| <input type="checkbox"/> Recentemente, a menos de dois anos   | <input type="checkbox"/> Entre 1985 e agora              |

Como ficou sabendo da Criação do Conapam?

- |  |   |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Através de convite do Ibama para minha entidade | <input type="checkbox"/> Através de contato com o Ibama |
| <input type="checkbox"/> Através de conhecidos                           | <input type="checkbox"/> Através da Internet            |

Você sabe quais são os objetivos desta Unidade de Conservação? Se sim, quais?

Marque até três motivos pelos quais você está participando do CONAPAM, colocando-os em ordem de importância (1 mais importante- 3 menos):

- ( ) Para defender os interesses das entidades que represento
- ( ) Por interesse pessoal na questão ambiental
- ( ) Para aprender/viver coisas novas
- ( ) Para poder acompanhar mais de perto o trabalho da gerência da APA
- ( ) Para defender os interesses do setor que represento
- ( ) Por já participar do movimento ambientalista que desembocou nesse Conselho
- ( ) Porque a entidade que represento já vem desenvolvendo projetos ambientais na região da APA e acredito que podemos ajudar na sua gestão
- ( ) Outros: \_\_\_\_\_

Para você, qual deve ser o principal papel do Conapam? Por que?

ANEXO B	Página
TABELA 1B Porcentagem de população rural (1991 / 2000) dos municípios que fazem parte da APA Serra da Mantiqueira.....	118
TABELA 2B Renda per capita e índice de analfabetismo (1991/ 2000) dos municípios que fazem parte da APA Serra da Mantiqueira.....	119

**TABELA 1B** Porcentagem de população rural (1991/ 2000) dos municípios que fazem parte da APA Serra da Mantiqueira

<b>Município</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>
Aiuruoca (MG)	61,8	53,3
Alagoa (MG)	68,3	64,3
Baependi (MG)	37,5	31,6
Bocaina de Minas (MG)	59,3	55,7
Delfim Moreira (MG)	69,8	66,7
Itamonte (MG)	45,4	45,2
Itanhandu (MG)	19,7	18,6
Liberdade (MG)	42,6	32,8
Marmelópolis (MG)	58,0	55,6
Passa Quatro (MG)	31,8	23,8
Passa Vinte (MG)	50,5	40,7
Piranguçu (MG)	70,2	66,0
Pouso Alto (MG)	51,7	48,3
Virgínia (MG)	70,9	61,2
Wenceslau Braz (MG)	57,9	54,3
<b><i>Média municípios mineiros</i></b>	<b>53,0</b>	<b>47,9</b>
Campos do Jordão (SP)	1,1	1,0
Cruzeiro (SP)	3,9	3,1
Guaratinguetá (SP)	8,3	4,9
Lavrinhas (SP)	21,5	11,7
Pindamonhangaba (SP)	6,3	5,5
Piquete (SP)	6,5	6,5
Queluz (SP)	16,7	13,9
Santo Antônio do Pinhal (SP)	54,9	52,1
São Bento do Sapucaí (SP)	52,1	55,3
Itatiaia (RJ)	38,8	52,6
Resende (RJ)	14,0	8,2
<b>Média Total</b>	<b>39,2</b>	<b>35,9</b>

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil/ 2000

**TABELA 2B** Renda per capita e índice de analfabetismo (1991/2000) dos municípios que fazem parte da APA Serra da Mantiqueira

Município	Renda percapta (R\$)		Porcentagem da população com mais de 15 anos analfabeta	
	1991	2000	1991	2000
Aiuruoca (MG)	131,6	207,1	24,2	17,2
Alagoa (MG)	120,7	157,7	23,7	17,2
Baependi (MG)	126,3	196,2	21,3	14,9
Bocaina de Minas (MG)	115,3	179,6	22,3	22,8
Delfim Moreira (MG)	127,1	163,6	22,6	12,9
Itamonte (MG)	123,7	236,2	13,9	9,9
Itanhandu (MG)	219,7	306,5	11,0	7,4
Liberdade (MG)	121,3	168,1	29,8	20,1
Marmelópolis (MG)	93,2	150,9	21,2	16,2
Passa Quatro (MG)	142,5	240,6	14,0	8,3
Passa Vinte (MG)	108,6	168,5	22,6	17,6
Piranguçu (MG)	120,8	168,9	27,8	13,9
Pouso Alto (MG)	145,4	196,5	20,0	11,7
Virgínia (MG)	89,1	141,2	23,9	17,7
Wenceslau Braz (MG)	114,1	208,6	17,3	13,4
Media municípios mineiros	126,6	192,7	21,0	14,7
Campos do Jordão (SP)	284,5	377,3	12,6	7,7
Cruzeiro (SP)	223,28	314,28	7,81	4,77
Guaratinguetá (SP)	391,58	401,02	7,39	4,68
Lavrinhas (SP)	173,77	189,05	16,11	10,16
Pindamonhangaba (SP)	264,4	332,01	9,03	5,57
Piquete (SP)	241,78	285,42	9,37	6,95
Queluz (SP)	151,68	222,08	14,18	9,17
Santo Antônio do Pinhal (SP)	181,93	281,61	19,34	12,22
São Bento do Sapucaí (SP)	198,33	242,83	17,58	11,01
Itatiaia (RJ)	240,46	295,87	14,18	8,01
Resende (RJ)	247,74	365,45	10,85	6,89
Média Total	173,0	238,3	17,5	11,8

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil/ 2000