

Áreas Protegidas e Inclusão Social: Construindo novos significados

Marta de Azevedo Irving (org.). Rio de Janeiro, Fundação Bio-Rio, Núcleo de Produção Editorial Aquarius, 2006.

Por Tatiana Marchetti Panza*

Esta obra é resultado do empenho conjunto de pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, com o intuito de pensar o tema da inclusão social em áreas protegidas e contribuir para a construção democrática de políticas públicas. O livro é apresentado em dez partes, dentre artigos e trabalhos, elaborados a partir de projetos de pesquisa, monografias, dissertações e teses e, de parcerias em projetos com diversas instituições e setores da sociedade, portanto, sendo de naturezas diferentes, os textos apresentados também expõem diferentes graus de níveis de profundidade. Para facilitar a compreensão desta resenha, estas partes serão descritas como capítulos.

O **capítulo um**, escrito por Rodrigo Medeiros, Marta de Azevedo Irving e Irene Garay, intitulado "Áreas Protegidas no Brasil: Interpretando o contexto histórico para pensar a inclusão social", apresenta uma discussão sobre o tema da inclusão social na gestão de áreas protegidas no Brasil, a partir da análise das práticas recentes de criação destes espaços no país, destacando especialmente três períodos marcantes: a década de 1930, o período da ditadura militar (1963-1984) e, o período pós 1985. Por meio de uma narrativa



historiográfica, os autores apontam as diferentes formas de administração e enfoques políticos ocorridas durante os 500 anos de existência do país, que experimentou diversas estratégias de apropriação e gestão dos recursos renováveis. Conforme os autores a

década de 1930 representa um marco histórico no processo de criação de áreas protegidas, na medida em que surgiram os principais dispositivos legais de proteção da natureza, voltados principalmente à instituição e gestão destas áreas. O principal instrumento legal criado foi o Código Florestal de 1934, que contemplava não só a idéia de criação de espaços protegidos com o objetivo de preservação mas já englobava a perspectiva do uso sustentável dos recursos renováveis, preocupando-se com sua conservação. Na década de 1970, com o intuito de integrar e desenvolver todas as regiões do país, estes instrumentos políticos são revisados e, instituídos novos, para a criação de áreas protegidas e de organismos governamentais, a fim de implementar e gerir a política ambiental.

No entanto, até o início dos anos 90, o país contava com uma dezena de instrumentos políticos de proteção à

natureza complexos e desarticulados, trazendo perversas conseqüências no que diz respeito à gestão das áreas protegidas, ocasionando desperdícios de recursos e oportunidades. Essa situação fez despertar uma reflexão sobre a necessidade de se instituir um sistema mais integrado para a criação e gerenciamento das áreas protegidas, o que foi efetivado somente no ano 2000 com a aprovação da Lei 9985 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), no qual são previstas 12 categorias de manejo distintas. Atualmente, o modelo de proteção da natureza está praticamente centrado em dois dispositivos legais: o SNUC e o Código Florestal (Lei 4771/1965), apesar da existência de diversos outros, de relevante importância, tais como o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído recentemente pelo Decreto nº 5758/06, que inclui as terras indígenas e remanescentes quilombolas. A reflexão dos autores aponta diversos condicionantes históricos e indefinições que impedem ou não colaboram para o efetivo funcionamento de um sistema integrado de Unidades de Conservação, destacando principalmente as limitações financeiras e de recursos humanos e, os problemas ligados à articulação entre os diferentes níveis governamentais (federal, estadual e municipal). Por fim, sugerem que para o estabelecimento de políticas públicas efetivas, há necessidade de ações integradas do Governo brasileiro, aperfeiçoamento do sistema, fortalecimento de canais de diálogo entre os atores sociais e setores envolvidos e, a compreensão da perspectiva social associada à proteção da natureza.

O **capítulo dois**, "Construção de governança democrática: Interpretando a gestão de parques nacionais no Brasil", foi escrito por Marta Irving, Felipe Cozzolino, Cláudia Fragelli e Altair Sancho, com o objetivo de interpretar o processo de governança na gestão de áreas protegidas no Brasil,

enfocando a questão da participação da sociedade nos processos de tomada de decisão. Dentre os instrumentos de gestão previstos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), os autores destacam dois como mecanismos relevantes para o controle e inclusão social: o Plano de Manejo e o Conselho Gestor. Estes, podem ser interpretados como uma oportunidade para a construção coletiva de pactos sociais com base em informações sólidas sobre a área protegida e o entorno, possibilitando o exercício da cidadania. Neste capítulo, os autores apresentam a conceituação de governança e de governança democrática, enfatizando a importância da participação social dos diversos grupos de interesse nos processos decisórios para a formulação e implementação de políticas públicas integradas entre as Unidades de Conservação e o entorno. Contudo, tendo em vista que a gestão das áreas protegidas permanece ainda na esfera pública e que há uma falta de tradição participativa da sociedade brasileira, relatam que esta questão ainda representa um grande desafio.

No **terceiro capítulo** "O olhar psicossocial para a gestão participativa de áreas protegidas: refletindo sobre possibilidades e desafios", Heloisa Helena Ferraz Ayres e Marta de Azevedo Irving, refletem sobre a questão da gestão de áreas protegidas enfatizando a importância do olhar da sociedade neste processo, que envolve a transição de modelos centralizadores e autoritários para práticas mais democráticas. As autoras citam o documento elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente e IBAMA (2004) intitulado 'Gestão Participativa do SNUC', como uma tentativa de mobilização da sociedade para o tema. Porém, a participação social só é efetiva quando o

*Turismóloga, especialista em Planejamento e Marketing Turístico e mestranda em Hospitalidade pela Universidade Anhembi Morumbi.

indivíduo se sente comprometido com o projeto coletivo. Outro ponto discutido é referente aos conflitos gerados nesse processo. Conflitos estes necessários ao processo de tomada de decisão e alternativa possível para o equacionamento dos problemas identificados, por meio de consenso.

O **quarto capítulo**, "Entre a 'Paz' e a 'Corrente': Conflitos no Parque Estadual da Pedra Branca - RJ", tem como discussão central as relações de tensões e conflitos ocorridas entre grupos humanos estabelecidos em áreas protegidas e as autoridades competentes em sua gestão, tendo como objeto de estudo o Parque Estadual da Pedra Branca, no Rio de Janeiro. Elaborado por David Gonçalves Soares e Marta de Azevedo Irving, este trabalho foi dividido em duas partes. Na primeira parte, discutem e analisam a natureza sociológica dos conflitos do ponto de vista de diversos autores envolvidos com as ciências sociais, tais como: Simmel (1993), Perls (1977), Ortega e Gasset (1993), Coser (1996), Hirschman (1996), Dahrendorf (1992), Thompson (1998), entre outros. Em resumo, o conflito é um elemento encontrado em praticamente todas as relações humanas e pode ser considerado como perigoso, corrosivo e, potencialmente destruidor da ordem social. Entretanto, também pode desempenhar um papel construtivo nas relações sociais, pois reflete uma relação dialógica potencial, promovendo a integração e a coesão social. Na segunda parte do trabalho, os autores fazem uma interpretação dos conflitos existentes no Parque Estadual da Pedra Branca, objetivando analisar as ações e reações do grupo humano que reside no interior do mesmo e, tecem comentários sobre a implantação do Plano Nacional Estratégico de Áreas Protegidas (PNAP) pelo governo federal, como importante instrumento na gestão de parques nacionais.

No **capítulo cinco**, intitulado "Áreas Protegidas e 'Inclusão Social': Problematização

do paradigma analítico-linear e se separatismo na gestão ambiental", os autores Carlos Frederico B. Loureiro e Marcos Azaziel fazem inicialmente, uma reflexão sobre a relação histórica entre a sociedade e natureza e, depois inserem uma discussão sobre a gestão democrática e integrada de áreas protegidas. Os autores afirmam, que apesar de uma tentativa de se efetivar um novo modo de governar por meio de novas práticas democráticas, tais como a criação de Conselhos de Políticas Públicas em suas várias modalidades, o 'campo ambiental' ainda se encontra em fase de definição do tipo de participação que se pretende institucionalizar, principalmente no que diz respeito às Unidades de Conservação. Destacam também a importância do diálogo entre o Estado e a Sociedade Civil, nas diferentes escalas de governo, mediadas por Conselhos Gestores e, do incentivo à participação permanente de agentes internos e externos, ampliando assim, a democratização da gestão.

O **sexto capítulo**, "Centralismo e Participação na proteção da natureza e desenvolvimento do turismo no Brasil" foi escrito por Davis Gruber Sansolo, que apresenta algumas mudanças na condução do processo de planejamento e gestão de áreas protegidas em paralelo ao desenvolvimento das políticas públicas de turismo turística, utilizando como exemplos dois estudos de caso: um no Núcleo Picinguaba do Parque Estadual da Serra do Mar, litoral norte paulista e, o outro em Silves, no Estado do Amazonas. O autor destaca as modificações ocorridas na gestão público-estatal antes da década de 1980, cujas ações tinham como foco principal o desenvolvimento econômico, conduzido pelo Estado centralizador e burocrático e, após esta época, quando passou-se a considerar o paradigma da participação social, primeiramente tendo a

descentralização como meio de diminuição de gastos públicos e ao mesmo tempo a transferência de algumas competências à iniciativa privada e posteriormente a incorporação do discurso do modelo de gestão participativa. Embora, atualmente, seja freqüente o discurso da gestão participativa nas políticas de proteção à natureza e desenvolvimento do turismo, ainda persistem as políticas centralizadoras do estado como paradoxo ao discurso participativo. Outra questão discutida pelo autor está relacionada à problemática da instituição de parques nacionais e estaduais no Brasil, no que diz respeito ao conflito sobre a terra e a insuficiência de verbas orçamentárias para a indenização de famílias que residem no interior destas áreas, bem como pelo fato destas unidades de conservação estarem inseridas em territórios municipais e estaduais, gerando sobreposição de competências entre as esferas federais, estaduais e locais (conflitos de poder sobre o território).

No **capítulo sete**, "Saúde, conflitos ambientais e inclusão social: Dinâmicas sócio-ecológicas em unidades de conservação na Amazônia e na Mata Atlântica", Hilton P. Silva faz um estudo em duas áreas de grande diversidade ecológica, discutindo a importância desses ambientes para a qualidade de vida da população e brasileira e para o equilíbrio ecológico do planeta. O autor faz um levantamento demográfico, sócio-econômico, epidemiológico e bioantropológico de duas unidades de conservação: Floresta Nacional de Caxiuanã (FLONA), no município de Melgaço (Pará) e, Reserva Biológica Augusto Ruschi (RBAR), no município de Santa Tereza (Espírito Santo), realizando uma comparação entre elas, no que diz respeito à infra-estrutura e à população. E assim, conclui: "*Um dos grandes desafios do Século XXI será o de integrar preservação ambiental e qualidade de vida das populações rurais*" (p. 165).

O **capítulo oito**, cujo título é "Mídia, Você é Verde", foi elaborado por Maria Célia Trannin, Marta de Azevedo Irving e Rosa Maria Leite Ribeiro Pedro, que trazem uma discussão sobre a importância da atuação da mídia na difusão de informações sobre Unidades de Conservação e conservação da biodiversidade, bem como no apoio à implementação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), recém aprovado no país. Por meio de pesquisa em veículos de comunicação impressos, de circulação nacional (375 matérias) e, entrevistas com 20 jornalistas ambientais, as autoras identificaram uma superficialidade na abordagem do tema, que é apresentado de maneira desintegrada do contexto político-social no qual se insere. Uma das recomendações feitas pelos jornalistas é a necessidade de realização de parcerias para a troca de informações e alianças entre as 'mídias verdes' e as de massa para a difusão da importância das áreas protegidas para a sociedade.

No **capítulo nove**, "Gestão em Unidades de Conservação: um caminho teórico e metodológico possível a partir da ótica da governança na APA do SANA (Macaé- RJ)", Luiz Felipe Freire Cozzolino e Marta de Azevedo Irving, discorrem inicialmente, sobre a necessidade de inclusão da sociedade na gestão de Unidades de Conservação (UCs), destacando o fato de que somente a democracia levará à sustentabilidade. A existência de um Conselho Gestor, constituído pelos órgãos públicos atuantes na região e por representantes da sociedade civil local, é condição fundamental para a construção de um processo democrático na gestão destas áreas. As questões levantadas pelos autores estão direcionadas ao entendimento da maneira como tem se efetivado a gestão participativa das UCs, por meio da formação e operacionalização do Conselho, tendo como estudo de caso a Área de Proteção

Ambiental (APA) Municipal do Sana, no município de Macaé, Rio de Janeiro. Os autores abordam o conceito de Governança sob o ponto de vista de Graham, Amos e Plumptre (2003) que propuseram cinco princípios-chave para sua avaliação em UCs, como também foi discutido no capítulo dois deste livro. Dentre estes princípios estão: Legitimidade e Voz, Direcionamento, Desempenho (performance), Prestação de contas (accountability) e Equidade (fairness). A partir destes princípios foram elaborados instrumentos de avaliação e propostos indicadores para a gestão participativa na APA do Sana.

O **último capítulo** (dez), intitulado "Agenda 21 comunitária e Teatro do Oprimido como alternativas de inclusão social no entorno do parque nacional da Tijuca", escrito por Aline Pinto de Almeida e Marta de Azevedo Irving, apresenta metodologias alternativas para se pensar a inclusão social para a gestão de áreas protegidas, por meio da arte e da ecologia social. Este trabalho apresenta uma experiência inovadora, onde são utilizadas ferramentas do Teatro do Oprimido para a construção da Agenda 21 comunitária, em comunidades do entorno do Parque Nacional da Tijuca. E, de acordo com Boal (1998), as autoras citam dois princípios do Teatro do Oprimido: "*Transformação do espectador em protagonista da ação teatral: espect-ator; - A tentativa de, através dessa transformação, modificar a*

sociedade e não apenas interpretá-la, a fim de preparar ações para mudanças futuras" (p. 204). Abordam ainda, algumas considerações sobre a Agenda 21 e suas intenções, destacando a possibilidade e a importância da participação da comunidade no planejamento do desenvolvimento e formulação de políticas públicas. Mais adiante, apresentam sobre este enfoque, a pesquisa realizada na área do entorno do Parque Nacional da Tijuca.

Como se pôde observar, o livro apresenta um panorama sobre o processo de inclusão social na gestão de áreas protegidas, trazendo discussões relevantes e necessários a uma discussão crítica sobre espaços especialmente administrados para proteção da natureza. Ressalta a necessidade do desenvolvimento de pesquisas sobre o assunto e fornece informações fundamentais, teóricas e práticas, para estudiosos e pesquisadores. O livro propõe temas desafiadores para políticas públicas e ressalta o papel da sociedade como um todo na proteção e gestão das unidades de conservação. Traz estudos de caso como base para reflexões teóricas, o que possibilita a ampliação das discussões pra outros níveis de análise como a escala nacional além das contribuições para as localidades tratadas.

Trata-se portanto de uma referência para futuros estudos a cerca da relação entre proteção da natureza e a inclusão social.