

**RICARDO SILVEIRA ORLANDO**

**A GESTÃO COMPARTILHADA EM ÁREAS DE PROTEÇÃO  
AMBIENTAL: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO GESTOR DAS  
APAS CABREÚVA, CAJAMAR E JUNDIAÍ – SP**



ARARAQUARA – SP

2010

RICARDO SILVEIRA ORLANDO

**A GESTÃO COMPARTILHADA EM ÁREAS DE  
PROTEÇÃO AMBIENTAL: A EXPERIÊNCIA DO  
CONSELHO GESTOR DAS APAS CABREÚVA, CAJAMAR E  
JUNDIAÍ - SP**

Tese de Doutorado, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

**Linha de pesquisa:** Estado, Instituições e Políticas Públicas

**Orientadora:** Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

**Bolsa:** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES

ARARAQUARA – SP  
2010

Orlando, Ricardo Silveira

A gestão compartilhada em áreas de proteção ambiental: a experiência do conselho gestor das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá - SP / Ricardo Silveira Orlando – 2010

247 f. ; 30 cm

Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara

Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

1. Capital social (Sociologia). 2. Controle social.  
3. Governança. 4. Conselhos gestores. 5. Política ambiental.  
I. Título.

RICARDO SILVEIRA ORLANDO

# **A GESTÃO COMPARTILHADA EM ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL: A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO GESTOR DAS APAS CABREÚVA, CAJAMAR E JUNDIAÍ - SP**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

**Linha de pesquisa:** Estado, Instituições e Políticas Públicas

**Orientadora:** Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

**Bolsa:** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES

Data da defesa: 05/05/2010

## **MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientadora:** Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy – UNESP/Araraquara

---

**Membro Titular:** Profa. Dra. Maria Cristina de Senzi Zancul – UNESP/Araraquara

---

**Membro Titular:** Profa. Dra. Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira – UNESP/Araraquara

---

**Membro Titular:** Profa. Dra. Norma Felicidade Lopes da Silva Valencio – UFSCAR

---

**Membro Titular:** Prof. Dr. Rodrigo Constante Martins – UFSCAR

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
UNESP – Campus de Araraquara

## **Agradecimentos**

*A concretização desta tese só foi possível diante da contribuição e o apoio de pessoas e instituições, às quais terei oportunidade de agradecer:*

*À minha orientadora, Professora Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy, por ter acreditado no meu projeto, conduzindo-o com muita paciência e sabedoria, por suas contribuições, pela motivação em um momento de grande indagação em minha vida.*

*Às Professoras Dra. Maria Cristina Zancul e Dra. Darlene Aparecida de Oliveira, pelas sugestões e propostas que foram feitas no exame de qualificação e que me permitiram melhorar a versão inicial deste trabalho.*

*Aos Professores do Programa de Pós-Graduação em Sociologia pelas contribuições teóricas e metodológicas transmitidas durante o curso.*

*Aos Funcionários do Programa de Pós-Graduação em Sociologia por toda atenção, retaguarda e apoio.*

*Aos colegas do Doutorado pela convivência e trocas de experiências.*

*À Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Nível Superior – CAPES, pela bolsa de Doutorado, fundamental para a edificação do trabalho.*

*Aos membros do conselho gestor das APAs CCJ, pela dedicação às questões socioambientais.*

*Aos conselheiros que participaram das entrevistas, contribuindo por grandiosas informações para a pesquisa.*

*À minha amiga e revisora Janete Stella Domênica pelo excelente trabalho de revisão.*

*À minha amiga Marina Eduarte, pela amizade e cumplicidade desde os tempos da graduação.*

*À minha esposa Wilma Regina, por compartilhar momentos de angústias, dúvidas, alegrias e pelo inestimável apoio.*

*E por fim, a todas as pessoas e instituições não nominadas e que também contribuíram para a concretização deste trabalho.*

*Que este trabalho seja capaz de corresponder, pelo menos em uma pequena parcela, à confiança que todos sempre depositaram em mim.*

Aos meus pais, Cláudio e Lúcia, pela existência e formação.  
*À minha “vó” Adelaide, fiel conselheira e torcedora.*  
*À Wilma Regina, pela compreensão, carinho e amor dedicados todos estes anos.*  
*Aos meus mascotes Bob, Diana, Fred e Julie pela alegria.*

[...] as sociedades aristocráticas sempre encerram no seu seio, no meio de uma multidão de indivíduos que nada podem sozinhos, um pequeno número de cidadãos muito poderosos e muito ricos; cada um deles pode exercer sozinho grande empreendimentos. Nas sociedades aristocráticas, os homens não têm necessidade de unir-se para agir, porque são fortemente mantidos juntos. Cada cidadão rico ou poderoso forma ali como que a cabeça de uma associação permanente e necessária que é composta de todos aqueles que faz concorrer para a execução de seus desígnios. Nos povos democráticos, pelo contrário, todos os cidadãos são independentes e frágeis: quase nada podem sozinhos e nenhum, dentre eles seria capaz de obrigar seus semelhantes a lhe emprestar seu concurso. Por isso, caem todos na impotência, se não aprenderem a se ajudar livremente. (TOCQUEVILLE, 1987:392)

## **RESUMO**

Apesar da maior relevância adquirida nas últimas décadas, o debate ambiental global promovido nas grandes conferências patrocinadas pelas Nações Unidas tem encontrado dificuldades para se transformar em ações concretas para a sustentabilidade. Contudo, contribuiu, nos níveis mais locais, para a criação de novos arranjos institucionais e novas formas de planejamento cuja tônica é a participação, a democratização e a descentralização dos processos políticos como requisitos à sustentabilidade – o que chamaremos nesse trabalho de “governança ambiental”. A ideia que norteia este trabalho é a de que o envolvimento e a participação democrática dos atores sociais são fundamentais para incorporar maior legitimidade e eficiência às políticas públicas, especialmente àquelas que se relacionam com a temática ambiental, deslocando o eixo das discussões e da tomada de decisões de um aparato estatal-tecnocrata para espaços socialmente mais representativos. Assim, o alcance do planejamento e das políticas ambientais dependeria da qualidade da interação e das sinergias entre os representantes do Estado e a sociedade civil – a formação e os efeitos dos estoques de capital social. A participação dos atores sociais, propondo parcerias na gestão pública, pode contribuir para uma discussão mais democrática e propositiva com o Estado. Através de um estudo de caso sobre o Conselho Gestor das Áreas de Proteção Ambiental Cabreúva, Cajamar e Jundiáí, realizado entre os anos de 2006 e 2009, pretende-se compreender as possibilidades e os limites da gestão compartilhada em Unidades de Conservação de Uso Sustentável com base nos pressupostos teóricos do capital social, considerando os inúmeros interesses envolvidos no processo e as próprias dificuldades inerentes aos debates efetuados em espaços participativos e plurais.

### **Palavras-Chaves:**

Capital Social; Controle Social; Governança; Conselhos Gestores; Política e Planejamento Ambiental.

## **ABSTRACT**

Though in the past few decades the global debate on the environment has gained an increased relevancy in United Nations sponsored conferences, this has not resulted in concrete actions toward sustainability. Still, it has contributed to sustainability-enhancing transformations at the local level. Such changes include the creation of new institutional arrangements and ways of planning that stress participation, democratization and decentralization of political processes. In this work, I will call such changes “environmental governance.” This work is guided by the principle that the involvement and democratic participation of social actors are vital for the increased legitimacy and efficiency of public policy, especially that which relates to the environment. This principle shifts the focus of discussions and decision-making from a technocrat-state apparatus to more socially representative spaces. With this shift, the reach of planning and environmental policies would arise from the quality of the interaction and synergy between the representatives of the State and the civil society – the development of a stock of social capital. The participation of social actors, proposing partnerships in public management, can contribute to a more democratic discussion with the State. A case-study on the Management Council of the Cabreúva, Cajamar and Jundiáí Environmental Protection Areas, carried out between 2006 and 2009, provides the basis of this work. The analysis aims to understand the possibilities and limits of shared management in the Units of Sustainable Use Preservation, using theoretical assumptions of social capital and taking into account the numberless interests included in this process and the difficulties which are inherent to the debates in participatory and plural spaces.

### **Key words:**

Social Capital; Social Control; Governance; Management Councils; Environmental Policy and Planning.

## Lista de siglas e abreviaturas utilizadas

APA	Área de Proteção Ambiental
APA CCJ	Áreas de Proteção Ambiental Cabreúva, Cajamar e Jundiá
APP	Área de Preservação Permanente
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDB	Convenção Sobre Diversidade Biológica (1992)
CDS	Comissão de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU)
CETESB	Companhia Tecnológica de Saneamento Ambiental (SP)
CDS	Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ONU)
CMMAD	Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU)
CNUMAD	Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DAE	Departamento de Áreas Especiais (SP)
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente (SP)
DAIA	Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental (SP)
DEPRN	Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais (SP)
EE	Estação Ecológica
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
ETE	Escola Técnica Estadual
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IF	Instituto Florestal
IDS	Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (ONU)
IUCN	International Union for Conservation of Nature
FF	Fundação Florestal (SP)
OP	Orçamento Participativo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PL	Projeto de Lei
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

## **Lista de siglas e abreviaturas utilizadas**

MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RL	Reserva Legal
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente
SISEMA	Sistema Estadual de Meio Ambiente (SP)
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SMA	Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TI	Terras Indígenas
UC	Unidade de Conservação
UGRHI	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SP)

## Figura

Figura 1: APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá.....	37
--	----

## Lista de Gráficos

Gráfico 1: Áreas Protegidas no Mundo (2009).....	109
Gráfico 2: Parcela sob proteção em cada bioma brasileiro.....	130
Gráfico 3: A evolução do número de APAs no Estado de São Paulo.....	162
Gráfico 4: Percepção dos membros quanto à tomada de decisões.....	186
Gráfico 5: Satisfação do conselheiro quanto à tomada de decisões no conselho gestor.....	186
Gráfico 6: Influência sobre o processo decisório.....	187
Gráfico 7: Como o conselho gestor seleciona os projetos que pleitearão os recursos financeiros.....	188
Gráfico 8: Níveis de conhecimento e informação no momento da votação.....	191
Gráfico 9: Maneira pela qual os conflitos internos são resolvidos pelo conselho.....	193
Gráfico 10: Percepção quanto ao nível de confiança durante a gestão do conselho.....	194
Gráfico 11: Grau de confiança no desempenho do conselho gestor das APAs CCJ.....	196
Gráfico 12: Tendência à manutenção de acordos.....	197
Gráfico 13: Percepção sobre cooperação e realização de projetos.....	198

## **Lista de Tabelas**

Tabela 1: Crescimento populacional dos municípios que compõem as APAs CCJ.....	43
Tabela 2: A evolução do número de conselheiros e a representatividade por segmento no conselho gestor das APAs CCJ .....	46
Tabela 3: Gestão de APAs e vínculos entre conselheiros.....	183
Tabela 4: Participação no conselho e a criação de novos vínculos sociais.....	185

## Lista de Quadros

Quadro Informativo 1: Dados gerais das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiaí.....	39
Quadro Informativo 2: A composição do conselho gestor das APAs paulistas.....	45
Quadro Informativo 3: A representação da sociedade civil nas gestões das APAs CCJ (1998-2011).....	48
Quadro Informativo 4: Unidades de Conservação e a situação quanto à posse e o domínio de propriedade.....	133
Quadro Informativo 5: Objetivos e características das APAs.....	154
Quadro Informativo 6: Histórico da criação das APAs estaduais paulistas e sua situação institucional.....	157
Quadro Informativo 7: Características gerais das APAs estaduais paulistas.....	159
Quadro Informativo 8: A composição do conselho gestor das APAs CCJ.....	178

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>18</b>
<b>OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS.....</b>	<b>26</b>
<b>PROBLEMA DA PESQUISA E HIPÓTESES CONSIDERADAS.....</b>	<b>27</b>
<b>METODOLOGIA DA PESQUISA.....</b>	<b>32</b>
<b>PARTE I – CONTEXTO HISTÓRICO, DELIMITAÇÃO TERRITORIAL E ASPECTOS INSTITUCIONAIS.....</b>	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO I – AS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL CABREÚVA, CAJAMAR E JUNDIAÍ.....</b>	<b>36</b>
1.1. Aspectos históricos e a questão ambiental regional.....	39
1.2. Configuração dos conflitos nas APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiaí.....	42
1.3. O conselho gestor das APAs CCJ.....	44
1.4. A representação da sociedade civil no conselho gestor das APAs CCJ.....	47
<b>CAPÍTULO II – PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA ANÁLISES DE QUESTÕES AMBIENTAIS OU DA GOVERNANÇA AMBIENTAL.....</b>	<b>51</b>
2.1. Bens comuns, conflitos ambientais e gestão compartilhada.....	52
2.2. Capital social e o debate epistemológico.....	61
2.3. Capital social e sua natureza multidimensional.....	65
2.4. Capital social, desempenho institucional e governança ambiental.....	69
<b>PARTE II – DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA E PRINCIPAIS RESULTADOS.....</b>	<b>72</b>
<b>CAPÍTULO I – EM BUSCA DA GOVERNANÇA AMBIENTAL: OS NOVOS PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO – ECODESENVOLVIMENTO E SUSTENTABILIDADE.....</b>	<b>73</b>
1.1. A crítica ao conceito de desenvolvimento: uma aproximação.....	74
1.2. As novas propostas teóricas para o desenvolvimento: o ecodesenvolvimento e o desenvolvimento sustentável.....	80
1.3. As dimensões da sustentabilidade.....	89
1.4. A relevância da dimensão político-democrática para a sustentabilidade.....	92

<b>CAPÍTULO II – AGENDA AMBIENTAL GLOBAL E CONSTRUÇÃO DE MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE.....</b>	<b>97</b>
2.1. A Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento: institucionalização de mecanismos de participação para a sustentabilidade.....	100
2.2. Agenda 21: planejamento estratégico, desenvolvimento sustentável e participação...	103
2.3. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).....	108
<b>CAPÍTULO III – ENTRE A PROPRIEDADE E OS BENS DE USO COMUM: O ÁRDUO CAMINHO NA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA AMBIENTAL NO BRASIL.....</b>	<b>112</b>
3.1. A regulação pública e meio ambiente no Brasil.....	116
3.2. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a institucionalização da participação em áreas protegidas.....	130
<b>CAPÍTULO IV – ARRANJOS INSTITUCIONAIS E PARTICIPAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>135</b>
4.1. A questão da representatividade e formas mais diretas de participação.....	136
4.2. Os elementos centrais da teoria democrática: participação, deliberação e representatividade.....	139
4.3. Sociedade civil, representatividade e espaços públicos no Brasil.....	142
4.4. Os desafios enfrentados pelos conselhos gestores de políticas públicas.....	148
<b>CAPÍTULO V – A ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA) ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA AMBIENTAL PARTICIPATIVA.....</b>	<b>151</b>
5.1. A institucionalização das APAs como mecanismo de gestão e planejamento ambiental do território.....	152
5.2. Política ambiental paulista e a sua interface com a sociedade civil: tentativas para a conciliação de interesses.....	155
5.3. As Áreas de Proteção Ambiental no Estado de São Paulo.....	156
5.4. Plano de Manejo de APAs em São Paulo.....	164
5.5. Áreas de Proteção Ambiental e recursos financeiros.....	168
<b>CAPÍTULO VI – O CONSELHO GESTOR DAS APAS CABREÚVA, CAJAMAR E JUNDIAÍ.....</b>	<b>172</b>
6.1. Governança ambiental global: ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável...	173
6.2. Agenda ambiental global e institucionalização dos mecanismos de participação.....	174
6.3. O lugar das áreas protegidas e da participação social na política ambiental brasileira.....	175

6.4. Caracterização do Conselho Gestor das APAs CCJ.....	176
6.5. Capital social estrutural.....	181
6.6. Capital social cognitivo.....	194
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>199</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>208</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>225</b>
ANEXO A – Categorias do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.....	226
ANEXO B – Regimento interno do conselho gestor das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá.....	227
ANEXO C – Questionário para pesquisa de campo: conselho gestor das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá (APAs CCJ).....	234
ANEXO D – Mapa APA CCJ – Zoneamento e Uso Presente.....	246

## Introdução

É relativamente recente o reconhecimento da problemática ambiental enquanto questão desafiadora dos governos do mundo todo. A legislação ambiental moderna, impulsionada pelo debate internacional, emergiu de um contexto marcado pela crise de legitimidade de instituições como o Estado Nacional e de partidos políticos tradicionais, bem como de um novo contrato social que reconheceu o ambiente como um **bem comum** às gerações presentes e futuras. Nas palavras de Santos (2002: 5), vivemos em um momento histórico dependente de um contrato social da modernidade: tal contrato se fundaria como elemento essencial da política moderna. É [...] uma expressão de uma tensão dialética entre a regulação social e a emancipação social que se reproduz pela valorização constante entre vontade individual e vontade geral, entre o interesse particular e o bem comum”.

Santos (2002) enfatiza que, nos clássicos da filosofia e da ciência política (Hobbes, Locke e Rousseau), encontramos concepções de contrato social que se espelham em diferentes abordagens de estado de natureza. No entanto, o que aproxima tais pensadores é a ideia de que, quanto mais violento o estado de natureza, maiores são os poderes investidos no Estado saído do contrato social.

Ainda de acordo com este autor:

O contrato social visa criar um paradigma sócio-político que produz de maneira normal, constante e consistente quatro bens públicos: legitimidade da governação, bem-estar econômico e social, segurança e identidade coletiva. (SANTOS, 2002:11)

Para Santos, existe uma relação intrínseca entre a necessidade de uma eficiência dos sistemas políticos contemporâneos (governança) e a temporalidade de questões emergentes, como o tempo instantâneo do ciberespaço e o tempo “glacial” da degradação ecológica. No entanto, nos dias de hoje, qualquer dessas temporalidades colide frontalmente com a temporalidade política e burocrática do Estado.

Apesar das características do tempo que cerca a degradação do ambiente, é urgente uma resolução da crise ecológica, na medida em que esta pode se transformar em um obstáculo ao próprio funcionamento do sistema democrático. A crise ambiental diminui a legitimidade do sistema representativo quando afeta a capacidade operacional do Estado ou quando este fica incapaz de encontrar

respostas rápidas para a problemática ecológica que afeta negativamente a vida de uma comunidade<sup>1</sup>.

O tempo (de urgência) das questões ecológicas requer uma agilidade incompatível com a temporalidade das burocracias estatais nacionais. Santos (2002) acredita, então, que a temporalidade da ecologia só poderia ser atendida em escalas menores de governo – níveis regionais e locais – com base na participação social, comunitária e democrática.

Apesar da magnitude das questões ambientais, o autor entende que o contrato social firmado entre os agentes e o Estado ainda não possui uma eficiência necessária para que as questões mais urgentes sejam resolvidas ou equacionadas. Esta deficiência seria um subproduto da desregulação social e da crise pela qual passa o Estado Nacional<sup>2</sup>.

Por causa disso, adverte o autor, faz-se urgente a reconstrução ou reinvenção de um espaço-tempo que favoreça e promova a deliberação democrática, cujo sentido é a construção de um novo contrato social que seja inclusivo, abrangendo não somente os grupos sociais excluídos do debate mas também a natureza.

Tanto o meio acadêmico quanto as instituições de gestão pública reconheceram que o tema ambiental não deveria estar dissociado das discussões sobre a importância das oportunidades geradas pelo processo participativo. Se existe um descompasso entre o tempo das questões ecológicas e do Estado Nacional (debilitado por uma crise de institucionalidade), o ideal seria a intervenção dos agentes sociais em espaços de discussões locais.

Dessas ideias apresentadas, surge a concepção de uma participação popular local voltada para a sustentabilidade.

O Brasil pós-ditadura militar tornou-se um dos principais laboratórios para os interessados na investigação do fenômeno participativo (incluindo a institucionalização do processo e seus principais resultados). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, redesenham-se formatos variados de instituições

---

<sup>1</sup> Resultando desconfiança dos cidadãos sobre a eficiência do Estado e incapacidade operacional dos governos e da democracia representativa.

<sup>2</sup> Apesar da literatura acerca da crise do Estado-Nação em um mundo marcado pela globalização, muitas instituições ainda consideram esse mesmo Estado como a instância de poder mais adequada para a resolução de problemas contemporâneos que afligem a sociedade. Prova disso é a ONU, que, na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), aponta o Estado como parceiro estratégico na conservação ambiental.

participativas com base na esfera local/regional: conselhos gestores, agenda 21, orçamento participativo, consultas e audiências públicas.

A disposição do Estado em incorporar a participação social no planejamento e gestão ambiental é bastante recente no Brasil, sendo anterior ao período de redemocratização. Foi influenciada pela pressão de movimentos sociais e ambientais que emergiram após 1974<sup>3</sup> e que adquiriram relevância política com a redemocratização do país.

O projeto da constituição de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação só ganhou relevância com a assinatura do país na Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB), durante a realização da Cúpula da Terra, na cidade do Rio de Janeiro em 1992. No mesmo ano, entrou no Congresso Nacional o Projeto de Lei 2.892/1992, de autoria do deputado federal paulista Fábio Feldman, para a criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Até então, o instrumento jurídico que amparava legalmente as Unidades de Conservação (UC) era o Código Florestal de 1965.

Depois de muitos estudos e debates, o Projeto de Lei foi reformulado e apresentado um substituto. Somente após oito anos de muitas discussões, foi promulgada pelo Congresso Nacional a Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

A lei representava um avanço para a gestão das UC ao permitir a **participação** da população na criação de uma unidade, nos **conselhos gestores** e na elaboração dos Planos de Manejo. É fundamental considerar que a elaboração de um Plano de Manejo e um Zoneamento Ambiental com a participação dos atores interessados, pode se transformar em uma ferramenta útil para que a propriedade cumpra a sua função social e ambiental estabelecida pela Constituição Federal.

Diferentemente do Código Florestal, o SNUC estabeleceu doze tipos de UC sendo divididas em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. Estas últimas tiveram sua redação menos restritiva, optando-se pela compatibilização da conservação ambiental com a utilização sustentável dos recursos naturais. Nesse grupo, foram inseridas as Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

---

<sup>3</sup> Viola (1987) assegura que, no ano de 1974, durante o governo Geisel, ocorreu um afrouxamento do aparato estatal de repressão aos movimentos da sociedade civil, inclusive ambientalistas.

Apesar de sua importância enquanto instrumento de política ambiental, as Unidades de Conservação de Proteção Integral nem sempre são as melhores estratégias para a proteção da biodiversidade e dos bens de uso comum em áreas de grande densidade populacional. Muitas vezes, a garantia de um envolvimento duradouro e a formação de um compromisso transparente pela conservação ambiental (entre as populações locais e o poder público) ocorrem quando a sociedade enxerga benefícios concretos para a melhoria de sua qualidade de vida. Esse ambiente de confiança, onde o usuário reconhece que pode “colher frutos” quando se opta pela conservação ambiental, cria uma atmosfera propícia para a cooperação entre parceiros: “se é bom para mim, eu faço!”.

Nesse sentido, o que diferencia as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) de outras UC mais restritivas é a possibilidade de compatibilizar a conservação com o direito da propriedade privada, desde que o exercício desse direito não afete a qualidade de vida da comunidade. Dessa forma, a existência da propriedade privada não pode se tornar um obstáculo para as políticas que visam à conservação e nem a conservação pode obstruir o desenvolvimento.

Os territórios de uma APA sofrem a intervenção de diversos atores sociais e o desenvolvimento de diferenciadas atividades socioeconômicas. Assim, a gestão de uma UC, dotada de tal complexidade, necessita de uma estrutura de gerenciamento que seja participativa a fim de canalizar as sinergias entre o Estado e a sociedade civil e transformar a iniciativa privada em uma importante aliada para a conservação<sup>4</sup>.

No Brasil, as APAs foram instituídas por meio da Lei nº 6.902/1981, antes mesmo da aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)<sup>5</sup>. A concepção brasileira de APAs foi baseada na existência dos Parques Naturais ou Nacionais existentes na Europa Ocidental (Portugal, Alemanha e Inglaterra), onde a preocupação com a conservação ambiental ocorreu *pari passu* com o desenvolvimento das atividades produtivas, dispensando a necessidade de gastos com as desapropriações.

A redação dada pelo SNUC às APAs manteve os mecanismos previstos em legislações anteriores, trazendo como novidade a constituição obrigatória de um

---

<sup>4</sup> No Estado de São Paulo, as APAs contam com conselhos consultivos com representação da sociedade civil, das prefeituras municipais e do governo do Estado. O número de assentos pode variar de doze até vinte e quatro, dependendo da extensão e das características da APA.

<sup>5</sup> Lei federal 6.938/1981.

conselho gestor presidido pelo órgão responsável por sua administração e formado por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil (ONGs, universidades, sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, iniciativa privada, consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas) e da população residente.

Os conselhos gestores de APAs foram projetados para serem arenas ou espaços institucionais de negociação, nos quais os agentes interessados buscassem a construção de um contrato para o uso sustentado de território. Portanto, a solidez desse contrato e da governança ambiental que daí deriva depende da eficiência do conselho gestor instituído. Como se trata de um fórum participativo, a qualidade da participação depende de conselheiros realmente comprometidos com o ideário da sustentabilidade, dispostos a cooperar e confiantes nas instituições representadas. A atmosfera de confiança e de reciprocidade pode criar situações que agradam o maior número de atores sociais realimentando o processo participativo. Essa maior disposição em participar, por sua vez, pode colaborar para melhorar o desempenho econômico, as interações sociais e a qualidade ambiental de uma comunidade.

O capital social (estrutural e cognitivo) será o abalizador do desempenho do próprio conselho e o que poderá influenciar a gestão e o planejamento da APA. Compreender o desempenho institucional do conselho para que cumpra os objetivos de uma APA é o objetivo geral deste trabalho. Partimos de uma crença sobre a relevância de certos aspectos, tais como confiança, solidariedade e reciprocidade, que norteiam as relações entre os conselheiros e que são fundamentais para a eficiência da participação na construção e implantação de políticas públicas. Caso as relações sociais não sejam marcadas por tais aspectos, o potencial participativo pode ser desperdiçado nas plenárias do conselho, sem contribuir para uma efetiva governança ambiental.

Portanto, será a capacidade dos atores sociais de se organizarem em torno de um bem comum (discutindo e propondo ideias, exercitando a cidadania, promovendo uma alteração na cultura política local) que influenciará o **desempenho institucional** do conselho gestor. Este, por sua vez, pode acarretar profundos impactos na **governança ambiental**.

• • •

Para a concretização deste trabalho, foi necessária a constituição de duas grandes partes ou seções.

Na **Parte I**, optamos pela produção de dois capítulos norteadores da tese. No capítulo I, procuramos delimitar o estudo de caso (contextualização histórica, territorial e jurídico institucional). O Capítulo II, dessa seção, aborda as perspectivas para análise de questões ambientais ou da governança ambiental. Já na **Parte II**, concentramos os capítulos considerados fundamentais para a construção dos resultados da pesquisa. Esses capítulos foram enumerados de I até VI e assim estão fundamentados:

O **Capítulo I** tem como proposta apresentar considerações sobre o conceito de desenvolvimento. Apesar da intensa produção acadêmica a respeito, o desenvolvimento ainda é tido como sinônimo de crescimento econômico. Nas últimas décadas, diversas instituições passaram a considerá-lo como um processo amplo e multifacetado, incorporando outras vertentes das práticas sociais. O melhor desenvolvimento seria o que conciliasse o crescimento econômico com distribuição de renda, conservação ecológica e dos recursos naturais e que fosse abalizado por um sistema democrático que valorizasse as iniciativas de participação mais diretas dos cidadãos. Nenhum dos adjetivos agregados ao desenvolvimento gerou tantas controvérsias quanto a noção de *sustentabilidade*. Lançadas ao debate internacional a partir da década de 1970, as teorias da sustentabilidade e do ecodesenvolvimento questionaram o padrão de crescimento econômico pautado no uso intensivo dos recursos naturais.

No **Capítulo II**, discorreremos sobre o caminho percorrido pelo tema da participação política nos debates mundiais sobre sustentabilidade. Apesar de a escola ecodesenvolvimentista já fazer menção ao potencial participativo para conservação dos recursos naturais na década de 1970, este tema encontra ressonância mundial somente na década de 1990. As discussões travadas na Cúpula da Terra (1992)<sup>6</sup> servem como evidência desse fenômeno. Além de cristalizar a ideia de que os recursos naturais são suficientes para satisfazer as

---

<sup>6</sup> Conhecida também como Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) ou Eco-92.

necessidades humanas desde que fossem bem utilizados, alguns documentos dessa conferência, ainda que timidamente, fizeram menção à relevância do aprofundamento do sistema político e da democracia via participação social. Deste modo, a construção de mecanismos de participação política para sustentabilidade estaria encontrando um espaço na agenda ambiental global. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) foi um documento que sacramentou a concepção de áreas protegidas para a governança ambiental. O eixo fundamental desta convenção foi adotado pelos países signatários, por meio de legislações ambientais nacionais específicas. No Brasil, a CDB teve grande influência na formatação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

No **Capítulo III**, demonstraremos as dificuldades na elaboração da agenda ambiental e de sua respectiva legislação no Brasil. Na década de 1930, identificamos as primeiras tentativas de criação de um marco regulatório sobre a base dos recursos naturais. A questão ambiental passou a ser demarcada pelo controle federal de forma setorial com a criação de legislações que arbitrassem sobre temas como água, pesca, energia elétrica, minérios e florestas. Nesse contexto histórico, surgiram as primeiras unidades de conservação com fortes traços de proteção integral. O campo jurídico brasileiro interpretava que as florestas são bens de interesse comum, e, por isso, sua destruição significaria um prejuízo para todos que dependessem de seus serviços ambientais. Daí decorreu a necessidade de conservação. Tal concepção marcou toda a legislação ambiental a partir daquele momento e a política ambiental brasileira dos anos 90 foi influenciada pela assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica. A fim de colocar em prática os compromissos assumidos, foram criados alguns programas dentro da estrutura de gerenciamento do Ministério do Meio Ambiente – notadamente projetos voltados para criação de áreas protegidas. Esta política ambiental centrada na figura de áreas protegidas fica evidenciada no momento da criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) uma década depois. O sistema estabeleceu duas categorias de unidades de conservação, permitindo a participação da população nas suas gestões por meio dos conselhos gestores.

No **Capítulo IV**, mencionaremos como a participação social nas últimas décadas se institucionalizou em novos formatos ou arranjos que extrapolam as

regras formais da democracia representativa. Entre os arranjos participativos mais comuns, situam-se os conselhos de políticas públicas, os conselhos gestores, o orçamento participativo, os mecanismos deliberativos no interior das agências de regulação, as conferências sobre temas variados, a legislação participativa e as audiências públicas. Variados grupos sociais, entre os quais os ambientalistas, assumem uma posição mais crítica do sistema representativo e do aparelho de Estado, desejando intervir em temas de seu interesse ou que afetem suas vidas. Ainda neste capítulo, discorreremos sobre a capacidade dos conselhos gestores se transformarem em verdadeiras arenas de representação paritária e plural (sem abordar, no momento, a importância da consolidação de estoques de capital social para que a participação seja coordenada, assunto que será tratado de forma mais detalhada na abordagem dos resultados da pesquisa).

No **Capítulo V**, apontaremos as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e seus conselhos enquanto instrumentos de política ambiental participativa no Brasil. As APAs foram instituídas por meio de legislação federal em 1981, quase duas décadas antes da aprovação do SNUC. No entanto, uma nova redação foi dada às APAs, incentivando a participação da comunidade e de outros atores sociais (iniciativa privada, universidade, sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos) na gestão do território. A institucionalização da participação foi possibilitada pelos conselhos gestores, instâncias deliberativas ou consultivas, cujo objetivo foi tornar públicos os conflitos e encontrar formas para resolvê-los. Os conselhos gestores das APAs estaduais paulistas caracterizam-se por serem consultivos e compostos de maneira igualitária entre representantes do poder público estadual, das prefeituras municipais e da sociedade civil. Compreendemos que, por apresentar territórios com atividades socioeconômicas diversificadas e potenciais conflitos, os conselhos gestores assumem importância quando se pensa em uma gestão ambiental compartilhada. O desempenho de suas funções irá depender de inúmeras variáveis, inclusive da qualidade das interações sociais. Nesse sentido, a qualidade da participação depende da disposição do conselheiro, de sua relação com a entidade representada e das trocas de informações com outros conselheiros.

No **Capítulo VI** serão apresentadas os resultados das entrevistas. E por último, as considerações finais.

## Objetivos gerais e específicos

Esta tese tem como **objetivo geral** – a partir da observação do conselho gestor das Áreas de Proteção Ambiental Cabreúva, Cajamar e Jundiá –, com base nos pressupostos teóricos do capital social, contribuir para uma reflexão sobre as possibilidades e os limites de arranjos participativos relacionados à gestão democrática, compartilhada e descentralizada em áreas ambientalmente protegidas.

Entre os **objetivos específicos** desta pesquisa, podemos destacar:

- analisar o debate mundial acerca das formas de desenvolvimento (ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável) que privilegiam a participação comunitária na gestão e planejamento ambiental contribuindo para uma efetiva governança ambiental;
- compreender os processos que levaram à formatação de uma agenda ambiental global, averiguando como foram sendo incorporados os mecanismos de participação para a sustentabilidade;
- resgatar os processos históricos que levaram à construção de uma agenda ambiental no Brasil, enfatizando os caminhos da política nacional sobre áreas protegidas;
- averiguar as potencialidades das Áreas de Proteção Ambiental (APAs) como instrumento de política ambiental participativa no Brasil e no Estado de São Paulo;
- observar o processo de institucionalização dos conselhos gestores de APAs no Estado de São Paulo.
- analisar as dinâmicas e interações (confiança, cooperação, conflito) entre os conselheiros das APAs e verificar se essas formas de relacionamento contribuem para a formação de estoques de capital social responsáveis pelo bom desempenho do conselho gestor e pela governança ambiental das unidades de conservação.

## Problema da pesquisa e hipóteses consideradas

Partimos do pressuposto geral de que o bom desempenho dos espaços participativos corrobora para formas mais qualificadas de desenvolvimento, principalmente quando se busca a dimensão da sustentabilidade: o que denominamos de governança ambiental<sup>7</sup>.

Veremos, no transcorrer deste trabalho, que a opção dos governos nacionais pelas políticas desenvolvimentistas no período pós-guerra teve grande impacto sobre os sistemas ecológicos e políticos. Com relação ao debate ambiental, o desenvolvimento econômico foi conseguido por meio da lógica os recursos naturais eram encarados como bens infinitos. A iminente crise ambiental poderia ser, então, equacionada por meio do desenvolvimento de tecnologias limpas. Com relação aos sistemas políticos, as decisões que afetavam a vida da sociedade eram tomadas por uma tecnocracia autoritária que desprezava mecanismos mais diretos de participação política.

A crise internacional do petróleo dos anos 1970 desmentiu a tese desenvolvimentista e ainda colaborou para uma nova reflexão sobre a relação desenvolvimento econômico e social, funcionamento dos sistemas políticos e qualidade ambiental. Ecologia e democracia tornaram-se, assim, vertentes que questionariam o desenvolvimento.

O Brasil é um dos principais exemplos de que o desenvolvimento econômico não ocorreu *pari passu* com o desenvolvimento social e a preservação ecológica. A expansão das atividades industriais e a urbanização não foram suficientes para a distribuição da riqueza. Ao contrário, o período de grande crescimento econômico coincidiu com uma brutal concentração de renda, com o questionamento do sistema político (inicialmente, o autoritário e, posteriormente, o democrático-representativo) e com a degradação dos principais ecossistemas.

Com relação à questão ambiental, é relevante observar que a estruturação da legislação ambiental brasileira aconteceu em períodos da ausência democrática<sup>8</sup>. A

---

<sup>7</sup> Entendendo “governança” como a forma de governar a fim de se atingir um estágio de desenvolvimento duradouro, que atenda às múltiplas dimensões do desenvolvimento (não somente a econômica), articulando ações positivas e concretas entre o Estado, a sociedade civil e o mercado.

<sup>8</sup> Veremos, no capítulo III, que os primeiros passos em torno de uma regulamentação ambiental no Brasil aconteceram na Era Vargas (1930-1945) e ganharam dimensão durante o período da ditadura

aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), considerada a base da moderna legislação ambiental brasileira, é apenas um exemplo dessa situação. Decorre desse fato que, na ausência de uma discussão profunda com os setores da sociedade, toda lei pode se tornar letra morta<sup>9</sup> - ainda mais quando o Estado e outros atores sociais possuem dificuldades estruturais, operacionais, financeiras e de recursos humanos para fiscalizar e fazer valer a lei. Na ausência de um compromisso sério entre as partes, um contrato pode ser desfeito a qualquer momento.

A aprovação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) ocorreu apenas em 2000, fruto das discussões entre sociedade, iniciativa privada e os governos (municipais, estaduais e federais). Nessa legislação, as Áreas de Proteção Ambiental foram finalmente consideradas como unidade de conservação de uso sustentável<sup>10</sup>.

Na tentativa de compatibilizar a ocupação humana, suas atividades potencialmente poluidoras e o uso racional dos recursos naturais, a participação dos agentes interessados é de suma importância. Caso não haja o envolvimento de todos os interessados na gestão de uma APA, setores mais descomprometidos com a questão ecológica podem pressionar pela mudança de zoneamento e de uso e ocupação do espaço. Por isso, diante dos múltiplos interesses em jogo, o planejamento e a gestão de uma APA devem ser participativos, compartilhados e integrados. Conforme nos ensina Putnam (2002), em situações análogas ao drama dos bens comuns, a melhor saída sempre é o diálogo, a confiança, a cooperação e a reciprocidade entre as partes interessadas (relações sociais horizontais).

Desta maneira, as APAs, enquanto instrumento de política ambiental participativa, são consideradas como novas institucionalidades e espaços públicos

---

militar (1964-1985). Ver: NEDER, Ricardo Toledo. **Crise sócio-ambiental: Estado & sociedade no Brasil (1982-1998)**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002.

<sup>9</sup> Santos e Baquero (2007) defendem a ideia de que a confiança dos cidadãos no Estado fortalece a democracia. Para estes autores, existiria uma associação significativa entre capital social e democracia. Os estoques de capital social influenciariam positivamente a crença nos regimes democráticos e em suas instituições. Ver: SANTOS, Everton; BAQUERO, Marcelllo. Democracia e capital social na América Latina: uma análise comparativa. **Revista de Sociol. Polít.**, 28, p.221-234, jun. 2007.

<sup>10</sup> O objetivo atual das APAs é conciliar a conservação dos recursos naturais com a ocupação humana. Elas foram criadas juridicamente em 1981, recebendo diversas redações ao longo dos anos. Foram finalmente incorporadas ao SNUC como Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

voltados para uma efetiva governança ambiental<sup>11</sup>. Tal processo depende da qualidade do potencial participativo e da vontade e engajamento do maior número de atores sociais – o que consideramos por capital social. Assim, serão abordados os assuntos presentes nas conexões entre os ecossistemas, desenvolvimento econômico, bem-estar, qualidade de vida, papel do cidadão e segurança ambiental.

Nas APAs, a participação dos atores sociais é possibilitada pela existência dos conselhos gestores: arranjos institucionais representativos dos interesses da sociedade civil, da iniciativa privada e dos representantes dos poderes públicos municipal, estadual e federal. A essência desses canais de negociação é a obtenção de um “empoderamento” da sociedade, o encontro de soluções “pactuadas” e “consensuadas” e, assim, uma maior governança no processo político.

Consideramos que o bom desempenho de um conselho gestor depende da coesão, participação, cooperação e confiança entre seus participantes – componentes essenciais para a existência do capital social. Este, por sua vez, influencia positivamente o desempenho das instituições em regimes democráticos. Como o conselho tem função de se tornar um canal de participação de representantes da sociedade civil e de órgãos públicos, espera-se que a participação seja qualificada. Essa qualificação depende, sobretudo, do grau de interação, articulação, confiabilidade e solidariedade entre os membros das esferas que compõem a sociedade (sem descartar as opiniões divergentes quanto ao uso do ambiente entre os atores).

Considerando a proposta de associativismo para as APAs estaduais de São Paulo, em especial o Conselho Gestor das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá (APAs CCJ), temos a seguinte pergunta:

**- as APAs CCJ possuem um conselho gestor que apresenta bom desempenho institucional?**

Dentro deste espectro de observações, algumas indagações serão acolhidas no presente trabalho: qual é a avaliação da intervenção dos atores sociais (considerando o elevado número de interesses em jogo) na definição de políticas

---

<sup>11</sup> Para Jacobi (2005), outros instrumentos de política ambiental seriam os conselhos de meio ambiente (ligados ao Executivo, nas esferas federal, estadual e municipal), as audiências públicas e os comitês de bacia.

ambientais e de conservação, sem desprezar as dificuldades inerentes aos fóruns participativos? Como é a composição dos conselhos gestores de APAs? Como se caracteriza o perfil social e econômico dos conselheiros? As instituições participantes estão conectadas em redes sociais? Como se processa a ação coletiva<sup>12</sup>? Em quais aspectos as variáveis do capital social cognitivo (confiança e cooperação) colaboram para o desempenho do conselho?

Para responder a pergunta geral, partimos de duas hipóteses iniciais:

- 1) o capital social e o desempenho institucional possuem forte vinculação;**
- 2) o conselho gestor da APA depende de alto grau de capital social; assim, na ausência deste, aquele estará fadado ao baixo desempenho institucional.**

Compreendemos que, para cumprir sua adequada função, os conselhos gestores de APAs devem apresentar alto grau de capital social e sinergia entre os atores por meio da participação, contribuindo para o bom desempenho da gestão e planejamento ambiental<sup>13</sup>.

A meta deste trabalho é mostrar o conselho gestor como uma arena de mobilização dos atores sociais para a sustentabilidade e sua correlação com o desempenho institucional. Entendemos como bom desempenho institucional um conselho gestor que consiga: estabelecer redes sociais com instituições que estão ou não representadas no conselho; captar e gerenciar todos os recursos financeiros; promover cooperação entre os membros do conselho; obter êxito na comunicação interna e externa quando da realização dos trabalhos; identificar e resolver os potenciais conflitos; apresentar alto grau de confiabilidade e solidariedade entre os conselheiros.

Alguns autores apontam, apesar de uma aparente obviedade, que não são todas as experiências participativas que colaboram para maior eficiência das políticas públicas. A maioria destas experiências ainda é bastante recente e carece de reflexões mais aprofundadas sobre seus impactos no sistema político.

---

<sup>12</sup> Especialmente com relação à tomada de decisões, mobilização e gerenciamento de recursos, comunicação interna e externa e resolução de conflitos.

<sup>13</sup> A literatura que versa sobre os espaços participativos aponta as diversas experiências bem sucedidas entre o planejamento e a gestão pública com a participação popular. Tal participação na tomada de decisões se realiza em diferentes arranjos: Agenda 21 Local, orçamentos participativos, consórcios intermunicipais, assembleias populares e conselhos e colegiados gestores. Em todas as experiências citadas, o que se espera é o engajamento de grande parte da população nos projetos para que estes alcancem maior eficiência. Todavia, a práxis participativa se insere em um meio de dificuldades e desafios.

Compreendemos que a participação é fundamental ao processo político; no entanto, não é garantia para um melhor desempenho de uma instituição. Muitas vezes, o potencial participativo dos atores sociais é desperdiçado pela ausência de coordenação.

## Metodologia da pesquisa

Esta pesquisa teve como base analítica o desempenho institucional de um conselho gestor consultivo que opera na temática ambiental: o conselho gestor das APAs – CCJ. Os conselhos gestores<sup>14</sup> são espaços formalizados que exercem funções consultivas ou deliberativas com respeito às políticas públicas. Os temas mais presentes nos conselhos são questões de gênero, educação, reforma agrária, equipamentos urbanos e “acesso à cidade”, saúde, etnia, meio ambiente, dentre outros. Também podem ser considerados como esferas de participação e de encontro entre os representantes da sociedade civil e do poder público. Como o estudo de caso versa sobre uma APA estadual, o poder público é representado, no conselho, por membros das prefeituras municipais e do governo estadual.

O trabalho foi dividido em duas grandes seções (partes). Na primeira parte, foram alocados todos os aspectos relacionados à estrutura da pesquisa: delimitação do estudo de caso; problematização e hipóteses consideradas; perspectivas teóricas para análises de questões ambientais ou de governança ambiental. Os resultados da investigação se concentraram na segunda parte (desenvolvimento da pesquisa e principais resultados).

Para se conseguir atingir os objetivos propostos pela pesquisa, foi fundamental o cumprimento de algumas etapas:

### **a) análise da evolução da relação desenvolvimento, ambiente e participação**

Nessa primeira etapa do trabalho, foi necessário um levantamento de uma bibliografia especializada a respeito da incorporação das questões ecológicas nas instituições que operam o desenvolvimento em escala mundial, nacional e local. Esse momento da pesquisa tem como estratégia apontar outras dimensões do desenvolvimento que transcendam o espectro econômico, considerando-o como um processo amplo e multifacetado, incorporando outros aspectos relevantes das práticas sociais: desenvolvimento humano e social, aperfeiçoamento dos sistemas

---

<sup>14</sup> Os Conselhos Gestores estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada.

políticos (através da participação e da descentralização), democratização do espaço público, respeito à diversidade cultural e à conservação ecológica.

Levantamos um referencial teórico para a análise crítica das propostas voltadas ao desenvolvimento até aqui colocadas em prática e para as estratégias de intervenção que privilegiam a participação comunitária e seus espaços de atuação – a fim de se conseguir o tão propalado desenvolvimento sustentável. Para que possamos entender como se chegou a este estágio, antes de tudo, foi necessária uma apresentação da noção de desenvolvimento sustentável (denominado inicialmente como ecodesenvolvimento). Após essa etapa, procuramos compreender como o tema da participação foi incorporado ao debate de áreas protegidas.

#### **b) Análise da construção da agenda ambiental brasileira e suas interfaces com a sociedade civil**

Essa etapa do trabalho necessitou de uma pesquisa bibliográfica acerca da política ambiental do Brasil, principalmente no que se refere às unidades de conservação. Recorreu-se às pesquisas sobre legislação ambiental e áreas protegidas (em especial aquelas referentes às unidades de conservação de uso sustentável e APAs). Foram analisados: o capítulo da Constituição que trata da questão ambiental, leis federais e a legislação ambiental paulista. A coleta desse material realizou-se por meio da internet e de consultas à literatura especializada, considerando a relevância da sociedade civil na construção da agenda ambiental.

#### **c) Observação sobre o processo de institucionalização dos conselhos gestores de APAs no Estado de São Paulo**

Isso exigiu investigações em materiais junto aos órgãos representantes do governo de São Paulo, em especial as publicações da Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SMA. No entanto, antes da realização dessa fase, iniciamos uma consulta bibliográfica a fim de compreendermos a constituição, os alcances e os limites dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil.

#### **d) Averiguação do grau de capital social e de desempenho institucional do conselho gestor das APAs CCJ**

O momento mais relevante desta pesquisa consistiu em analisar sistematicamente o grau de capital social encontrado entre os atores sociais e sua correlação com o desempenho institucional do conselho gestor das APAs CCJ. Acreditamos que o conselho gestor venha apresentar alto grau de capital social e, por isso, um bom desempenho institucional. A aferição dessas duas variáveis no estudo de caso se deu por meio de entrevistas juntos aos conselheiros. Essas duas variáveis foram decompostas em variáveis observáveis e quantificáveis (capital social estrutural e cognitivo).

As perguntas foram reunidas em um formulário, adaptado de Pereira (2005), aplicadas aos conselheiros da gestão 2006-2009 das APAs CCJ. Nesse questionário, foram postulados os seguintes assuntos: a) identificação pessoal do conselheiro, b) redes sociais do conselho, c) ação coletiva, d) mobilização e gerenciamento de recursos, e) comunicação no conselho (externa e interna), f) conflitos e resolução de conflitos, g) capital social e cooperação.

Como o objetivo geral deste trabalho foi estabelecer uma relação entre capital social e desempenho de uma estrutura colegiada optamos em aplicar questionários aos conselheiros e poder levantar características observáveis e quantificáveis apontadas no capítulo VI (ver anexo C).

O questionário aplicado aos entrevistados foi dividido em quatro seções principais:

- identificação e perfil socioeconômico dos conselheiros;
- relação entre conselheiro e instituição que está sendo representada;
- as redes sociais existentes no âmbito da Área de Proteção Ambiental;
- informações sobre questões que influenciam o desempenho do conselho (capital social estrutural e capital social cognitivo).

Após a coleta, esses dados foram sistematizados em tabelas e gráficos para comprovação empírica do problema e das hipóteses consideradas.

## **Parte I**

---

Contexto histórico, delimitação territorial e aspectos  
institucionais

## **Capítulo I**

---

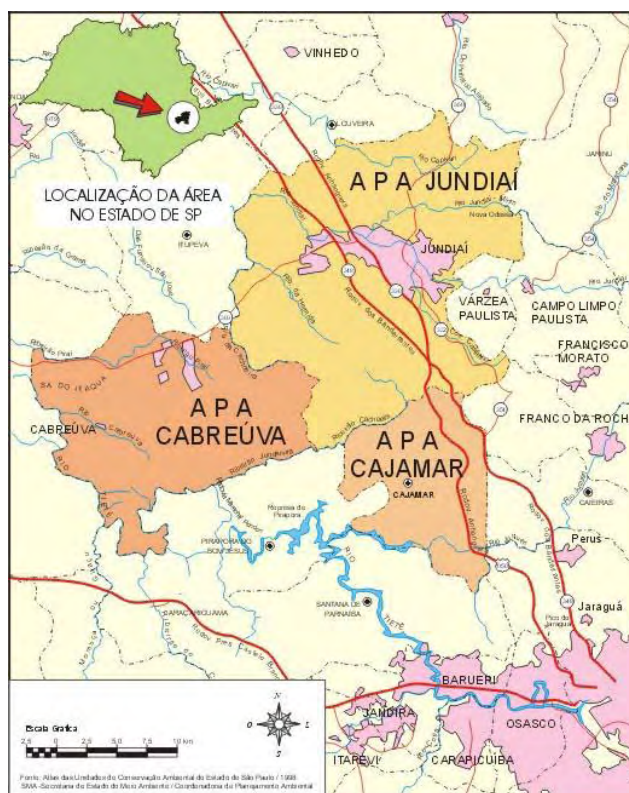
As áreas de proteção ambiental Cabreúva, Cajamar e Jundiáí

As APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá são três unidades de conservação contíguas criadas por leis estaduais no ano de 1984, durante o Governo Franco Montoro (1983 -1986). A criação destas unidades teve como pretensão proteger a diversidade biológica e os recursos hídricos do maciço montanhoso composto pelas serras do Japi, Guaxatuba, Guaxinduva e dos Cristais.

Do ponto de vista geofísico, essas serras constituíram-se barreiras aos ventos que sopram do Atlântico em direção ao planalto paulista possibilitando significativa precipitação pluviométrica. Por conta desse fato, formaram centenas de córregos e riachos que vertem das encostas acidentadas das serras, produzindo, conforme denominação de Ab´Sáber, um “castelo de águas” útil ao abastecimento público.

Nas APAs, são encontrados os últimos fragmentos de florestas semidecíduas do Estado de São Paulo. Esse tipo de vegetação, com sua rica biodiversidade, compõe o ecossistema da Mata Atlântica. Muitas das espécies encontradas nessa floresta são endêmicas, ou seja, são encontradas apenas na região<sup>15</sup>.

**Figura 1: APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá**



Fonte: [www.ambiente.sp.gov.br](http://www.ambiente.sp.gov.br)

<sup>15</sup> As florestas semidecíduas apresentam espécies vegetais que perdem parcialmente as suas folhas durante a estação seca (inverno).

A Serra do Japi é o principal atributo natural das APAs CCJ. Nela são conhecidas 24 espécies de anfíbios, 19 de répteis, 206 de aves e 31 de mamíferos (como a jaguatirica e a onça suçuarana). Ver em [www.japi.org.br](http://www.japi.org.br).

As três APAs estão localizadas entre nove municípios do interior de São Paulo, bem próximas às Regiões Metropolitanas de Campinas e de São Paulo (veja a figura anterior). É uma extensa área formada pelos municípios de Cabreúva, Cajamar e Jundiaí e trechos dos territórios de Jarinu, Campo Limpo Paulista, Itupeva (bacia hidrográfica do rio Jundiaí-Mirim e ribeirão Caxambu), Indaiatuba, Itu e Salto (bacia hidrográfica do ribeirão Pirai).

O Japi é considerado o mais importante atributo natural das APAs, sendo um dos últimos pontos de encontro entre a Mata Atlântica e as Matas de Planalto ainda conservadas no Estado. Serve como um “cinturão verde” entre duas regiões metropolitanas bastante industrializadas. Por isso, um ano antes da criação das APAs, diante da importância regional (em termos de biodiversidade e de abastecimento hídrico), uma área equivalente a 191,70 km<sup>2</sup> foi tombada pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico (CONDEPHAAT) do Estado de São Paulo. As áreas afetadas pela medida distribuíam-se pelos municípios de Jundiaí (91,40 km<sup>2</sup>), Cabreúva (78,90 km<sup>2</sup>), Pirapora de Bom Jesus (20,10 km<sup>2</sup>) e Cajamar (1,30 km<sup>2</sup>).

A regulamentação das APAs foi feita por um único decreto estadual, estabelecendo um gerenciamento participativo e integrado que seria realizado por apenas um conselho gestor<sup>16</sup>.

Além das APAs e do tombamento realizado pelo CONDEPHAAT, existe outro instrumento para a sua conservação: a Reserva Biológica Municipal criada pela prefeitura de Jundiaí em 1992. Conforme o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), a Reserva Biológica é uma categoria de Unidade de Conservação (UC) bastante restritiva, tendo como objetivo a [...] proteção integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais [...].

---

<sup>16</sup> Decreto Estadual nº 43.284, de 03 /07/1998. Apesar de ser criada em 1984, a APA Cajamar ainda não foi regulamentada. Em 2008, o conselho gestor se dedicou à criação de uma minuta para a sua regulamentação, contudo até agora não foi concretizada.

**Quadro Informativo 1: Dados gerais das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiaí**

APA	Municípios abrangidos	UGRHI	Área (ha)* Área total (ha)*	Instrumentos legais de criação
Cabreúva	Cabreúva, Indaiatuba, Itu e Salto	10 – Médio Tietê/ Sorocaba	26.100 ha	Lei Estadual nº 4.023, de 22/05/1984
Cajamar	Cajamar	6 – Alto Tietê	13.400 ha	Lei Estadual nº 4.055, de 04/06/1984
Jundiaí	Jundiaí, Itupeva, Jarinu e Campo Limpo Paulista	5 – Piracicaba/ Capivari/ Jundiaí	43.200 ha	Lei Estadual nº 4.095, de 11/06/1984
			82.700 ha*	

\* Área anterior à ampliação das APAs Cabreúva e Jundiaí

Fonte: São Paulo (2002) e Fundação Florestal. Dados organizados pelo autor.

## 1.1. Aspectos históricos e a questão ambiental regional

A notícia mais antiga que se tem de Jundiaí – principal cidade da região – data do ano de 1615. Naquele momento histórico, começa a se formar um pequeno povoado na rota de tropeiros que iam de São Paulo em direção ao Mato Grosso. O povoado passou a ser conhecido em 1651 por causa da fundação de uma capela dedicada à Nossa Senhora do Desterro.

Jundiaí foi finalmente reconhecida como vila em dezembro de 1655<sup>17</sup>. A principal atividade econômica da época era a produção agrícola de subsistência (culturas de feijão, mandioca e milho), uma vez que a cidade encontrava-se em situação de isolamento geográfico. É importante ressaltar que algumas destas roças e pastagens já ocupavam terras localizadas na Serra do Japi.

Mais tarde, a Serra do Japi foi se destacando economicamente: suas terras serviam ao plantio da cana-de-açúcar e as madeiras abasteciam com lenha os engenhos. Todavia, conforme a historiografia e relatos de tropeiros da época, as

<sup>17</sup> Naquela época, a presença de uma capela já era suficiente para o reconhecimento de uma comunidade pelas autoridades. Ver: <http://www.jundiaionline.com.br/historia/historia.asp>

terras do Japi não eram apropriadas para cultivos extensivos e a devastação já se fazia presente.

Todas as antigas matas foram barbaramente destruídas com fogo e machado e esta falta acabou em muitas partes com os engenhos. Se o governo não tomar enérgicas medidas contra aquela raiva de destruição, sem a qual não se sabe cultivar, depressa se acabarão todas as madeiras e lenhas, os engenhos serão abandonados, as fazendas se esterilizarão, a população emigrará para outros lugares, a civilização atrasar-se-á e o apuramento da justiça e a punição dos crimes experimentará cada vez maiores dificuldades no meio dos desertos. (Bonifácio de Andrada e Ribeiro de Andrada, sem data)<sup>18</sup>.

É somente no século XIX que a economia regional vai se desenvolver com mais intensidade. A chegada dos primeiros imigrantes europeus coincide com a elevação da vila à categoria de cidade em 1865. Uma década depois, Jundiaí tornou-se um importante entroncamento ferroviário com as seguintes companhias atuantes: Ferrovia Santos-Jundiaí (1887), Companhia Paulista de Estradas de Ferro (1872), Companhia Ituana (1873), Companhia Itatibense (1890) e a Companhia Bragantina (1891). A expansão da malha ferroviária, bem como a abolição da escravidão, impulsionou a chegada de italianos, espanhóis e ingleses para a região. Dessa maneira, ocorreu um crescimento econômico e urbano de Jundiaí e das cidades de seu entorno.

No final do século XIX, a cidade já era considerada como expressiva produtora e exportadora de café no Estado de São Paulo. Essa cultura, ao adquirir grande expressão, faz surgir grandes fazendas em bairros localizados na serra, como Morro, Santa Clara, Japi e Rio das Pedras.

Além do impacto ambiental oriundo da cafeicultura, muitos imigrantes italianos se estabeleceram nos vales e encostas da serra dedicando-se ao plantio da uva e à produção de vinho (até hoje, a cidade é conhecida nacionalmente como a terra da uva).

Na década de 1940, a vegetação foi derrubada para servir de combustível (carvão vegetal) para movimentar os veículos movidos a gasogênio (gás obtido por meio da queima de carvão vegetal). Essa tecnologia surgiu por causa da escassez de petróleo na Segunda Guerra Mundial (1939-1945). O racionamento de gasolina, imposto pelo governo brasileiro, obrigou os motoristas a converterem seus carros para funcionar com gasogênio.

---

<sup>18</sup> Extraído de <http://www.cienciahoje.pt/>, em dezembro de 2007.

Nas décadas posteriores, a produção vinícola entrou em decadência e a região começou a se industrializar. A formação de um parque industrial diversificado e um setor desenvolvido de serviços atraíram fluxos migratórios especialmente da cidade de São Paulo – atraídos pela oferta de emprego e qualidade de vida que a região oferecia.

Diante das belezas paisagísticas, novos usos foram dados ao território: condomínios voltados aos segmentos das classes médias e altas, chácaras e sítios de veraneio ou recreação, pousadas e clínicas de repouso, atividades de turismo rural, desenvolvimento de rede hoteleira, dentre outros.

Assim como na região de Jundiaí, o meio rural vem adquirindo, em diversas partes do mundo, novas funções cujos impactos são bem analisados por autores como Veiga (2006).

Ab' Sáber é um autor preocupado em verificar os impactos ambientais decorrentes de usos muitas vezes inadequados do espaço rural.

A especulação imobiliária de tipo rururbana tem se voltado para a Serra do Japi com uma ferocidade particularmente agressiva. Tenta-se mercadejar com o espaço físico e ecológico da Serra sem qualquer conhecimento sobre a reatividade de seus solos [...] ou a fisiologia de suas paisagens. Não se quer entender a vocação do espaço e sim fazer a sua partilha, para fins de comercialização, como se fosse um caso simples de adaptação de modelos de loteamento e de partilha de espaços polivalentes. (AB'SÁBER, 1982)<sup>19</sup>

Na realização do relatório para o tombamento, Ab'Sáber dizia que:

A Serra do Japi não tem vocação para chácaras porque os solos [...] são dos mais frágeis e ácidos de todo o país. As florestas baixas que cresceram nas encostas da Serra e em suas cimeiras quase planas não podem ser eliminadas porque não mais voltariam a se reexpandir espontaneamente. Não há como desenvolver um paisagismo ecológico harmonioso em qualquer setor da Serra, ou tentar a fruticultura ou vitivinicultura. E, por último, não há como desenvolver uma silvicultura, na base de eucaliptos ou pinus, em solos tão pobres e inadequados. (AB'SÁBER, 1982)<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Trecho do parecer para o tombamento da Serra do Japi, realizado e publicado por Ab'Sáber em 16 de novembro de 1982. Coletado de [www.japi.org.br](http://www.japi.org.br) em dezembro de 2007.

<sup>20</sup> Ibidem.

## 1.2. Configuração dos conflitos nas APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá

Por ser uma área relativamente extensa e composta por áreas urbanas e rurais de nove municípios, o território das APAs CCJ é naturalmente palco de potenciais conflitos<sup>21</sup>.

Como todo conflito ambiental, as tensões na gestão das APAs surgem por causa das diferentes expectativas criadas pelos agentes sociais e econômicos que intervêm no espaço. De um modelo geral, podemos afirmar que atividades como mineração, uso indevido e comprometimento dos mananciais, especulação imobiliária, expansão urbana desordenada e crescimento da atividade industrial são os aspectos que mais geram controvérsia no debate político e ambiental regional.

A atividade mineradora tem interesse na extração de argila, areia e pedra para a construção civil. Dentro da APA, existem algumas mineradoras que, de acordo com alguns conselheiros, operam dentro dos padrões exigidos pela legislação e pelo zoneamento territorial previsto no plano de manejo. Os segmentos da sociedade civil com assentos no conselho gestor reiteram que, mesmo com a devida cautela ecológica, o setor gera danos para o ecossistema (desmatamento, erosão e assoreamento dos corpos d'água). Além disso, afirmam que as empresas podem, em qualquer momento, descumprir a legislação, diante das dificuldades de controle e fiscalização por parte do Estado, de outros órgãos públicos responsáveis e de entidades ambientalistas.

Curiosamente, outro aspecto que merece atenção é a beleza paisagística da região. O fato de se poder viver próximo à Serra do Japi desperta o interesse econômico das empresas do setor imobiliário em atender os estratos populacionais de alta renda. Esses projetos imobiliários atuam dentro de uma lógica de transformação do ambiente em um fator que agregue valor aos negócios.

A expansão urbana, por sua vez, acarreta outros problemas. Em um primeiro momento, a divisão das propriedades em lotes menores. Posteriormente, a criação de demandas para o extrativismo mineral (rochas e areia). Esta é, aliás, uma questão que toma um lugar central nas reuniões do conselho gestor das APAs.

---

<sup>21</sup> Em uma das reuniões do conselho gestor, um membro apontava que grande parcela da população entende que a APA atrapalha o desenvolvimento da região.

Nos últimos anos, a região de Jundiaí vem atraindo população, especialmente da Grande São Paulo, interessada na qualidade de vida oferecida naquele local. São segmentos de alto poder aquisitivo que transferem sua residência para a região, mas mantêm sua atividade produtiva na Região Metropolitana de São Paulo. Esta migração tem despertado a atenção de pesquisadores do Núcleo de Estudos de População (NEPO) da Unicamp.

**Tabela 1: Crescimento populacional dos municípios que compõem as APAs CCJ**

	1991*	1996**	2000*	2007**
<b>Cabreúva</b>	18.814	23.473	33.100	38.898
<b>Cajamar</b>	33.736	42.356	50.761	58.403
<b>Campo Limpo Paulista</b>	45.387	52.043	63.726	69.810
<b>Indaiatuba</b>	100.948	121.293	147.050	173.508
<b>Itu</b>	107.314	120.390	135.366	147.157
<b>Itupeva</b>	18.142	20.586	26.166	36.766
<b>Jarinu</b>	10.878	12.380	17.041	20.606
<b>Jundiaí</b>	289.269	291.949	323.397	342.983
<b>Salto</b>	72.333	85.695	93.159	102.405
<b>Total</b>	696.821	770.165	889.776	990.536

\* Censo populacional.

\*\* Contagem da população.

Fonte: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Dados organizados pelo autor.

Com base na tabela acima, pode-se observar um acelerado crescimento demográfico entre as décadas de 1990 e 2000 nas cidades que compõem as APAs CCJ. Curiosamente, este crescimento populacional (aproximadamente 300.000 pessoas em menos de duas décadas) contribui para piorar a qualidade de vida na região: trânsito, pressão para a utilização de recursos hídricos e demanda de novas áreas para empreendimentos imobiliários. Tais aspectos também ocupam espaço nas reuniões do conselho gestor das APAs.

Desde a década de 1970, o município de Jundiaí, a principal cidade da região, passa por um acelerado processo de desenvolvimento industrial. A base industrial é bastante diversificada e atualmente o município conta com mais de 800 estabelecimentos<sup>22</sup>. Essa notável expansão da capacidade produtiva exigiu demandas crescentes de água e novas áreas para a destinação dos seus resíduos.

<sup>22</sup> Dados da Prefeitura Municipal de Jundiaí ([www.jundiai.sp.gov.br](http://www.jundiai.sp.gov.br)). De acordo com o IBGE, o setor de serviços é bastante desenvolvido, seguido pelo setor industrial. Já a agricultura ocupa um espaço bastante reduzido na formação da renda do município (apesar de ser bastante extensa a sua área rural). Existe uma tendência da importância do setor de serviços nas cidades que compõem as APAs. Somente em Cabreúva, Cajamar e Itupeva, o setor industrial é mais importante do que o de serviços.

Como grande parte da região apresenta territórios ambientalmente protegidos por leis, a saída para o impasse do lixo foi criar um aterro sanitário por meio de um consórcio intermunicipal em Várzea Paulista.

A ideia da prefeitura de Jundiaí criar um aterro sanitário gerou muita polêmica. Ocorreu uma grande mobilização de setores da sociedade que pressionaram o poder público para desistir do projeto. Utilizaram como argumento o fato de o município de Jundiaí estar totalmente inserido no perímetro da APA Jundiaí. Todavia, é preciso resgatar que uma APA é uma UC de Uso Sustentável. Seguindo as recomendações técnicas e o zoneamento ambiental proposto, não haveria problema algum em criar um aterro sanitário na cidade. Tal episódio demonstra a desinformação da população com relação aos significados e objetivos de uma Área de Proteção Ambiental.

### **1.3. O conselho gestor das APAs CCJ**

As APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiaí foram criadas em 1984 pelo governo estadual. Tinham como objetivo preservar as extensas áreas florestais e seus recursos hídricos contra a forte expansão urbana e industrial na região de Jundiaí.

A criação das APAs CCJ pelo poder público decorreu da intensa mobilização da sociedade civil e de pesquisadores das universidades de São Paulo (USP) e de Campinas (UNICAMP)<sup>23</sup>. Destaca-se, por exemplo, a participação do professor Aziz Nacib Ab'Sáber, que, dois anos antes, quando ainda era presidente do CONDEPHAAT, produziu um parecer favorável sobre o tombamento do Japi.

A implantação de um conselho gestor nas APAs CCJ aconteceu em 1998, após quatorze anos de existência da unidade de conservação. No Estado de São Paulo, mesmo antes da criação do SNUC, algumas APAs já possuíam gestão por meio de conselhos, os quais eram semelhantes às experiências dos Comitês de Bacias Hidrográficas (composição tripartite, com representação paritária entre representantes do Estado e dos municípios banhados pela bacia e da sociedade civil)<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Muitos pesquisadores dessas universidades, além da UNESP, realizam trabalhos de variadas áreas do conhecimento na unidade de conservação.

<sup>24</sup> No modelo de gestão de bacias hidrográficas, a presidência do conselho poderia ser exercida por qualquer segmento de representantes. Já nos conselhos gestores de APAs de São Paulo, a

Após a edição da lei do SNUC e seu decreto regulamentador, o Estado de São Paulo precisou editar o Decreto Estadual nº 48.149, de 09 de outubro de 2003, readequando a estrutura e composição dos Conselhos Gestores de APAs. O Decreto, em seu artigo 3º, afirma que [...] o conselho Gestor de Área de Proteção Ambiental no Estado de São Paulo têm caráter **consultivo** e como objetivo promover o **gerenciamento participativo e integrado** da área, bem como implementar as políticas e diretrizes nacionais, estaduais e municipais de proteção do meio ambiente e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (grifo nosso).

#### **Quadro Informativo 2: A composição do conselho gestor das APAs paulistas**

- I) representantes de órgãos e entidades da administração estadual escolhidos pelas Secretarias Estaduais **do Meio Ambiente, da Agricultura e de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento** (25%);
- II) representantes das **prefeituras municipais** abrangidas (25%);
- III) representantes da **sociedade civil** com atuação comprovada na região (50%).
- O mandato do conselheiro é de dois anos, renováveis por igual período, não sendo remunerado, por ser considerado de relevante interesse público.

Fonte: SÃO PAULO. Decreto Estadual nº 48.149, de 9 de outubro de 2003.

Os conselhos deveriam apresentar composição paritária entre os órgãos públicos (25% de representantes do Estado e 25% de representantes dos municípios) e a outra metade por entidades de representação da sociedade civil (50%). Ainda de acordo com este decreto, todo conselho gestor deveria ser instituído por resolução do Secretário do Meio Ambiente.

São as atribuições do Conselho Gestor, conforme o Decreto Estadual nº 48.149, de 9 de outubro de 2003:

- I) elaborar o seu **regimento interno** (ver anexo B);
- II) acompanhar a elaboração, implantação e revisão do **Plano de Manejo** da APA garantindo seu caráter **participativo**;
- III) buscar a **integração** da APA com outras Unidades de Conservação ou espaços territoriais especialmente protegidos em seu entorno;

---

presidência era exercida, até maio de 2008, pelo representante estadual da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SMA). Desde maio de 2008, a presidência cabe sempre ao representante da Fundação Florestal, órgão ligado à SMA.

- IV) promover a **articulação** de órgãos públicos, ONGs, população residente e iniciativa privada, para a concretização dos planos, programas e ações de proteção, recuperação e melhoria dos recursos naturais existentes na APA;
- V) manifestar-se sobre obras ou atividades potencialmente causadoras de **impactos** na sua área de atuação;
- VI) acompanhar a aplicação de **recursos financeiros** decorrentes da **compensação ambiental**;
- VII) avaliar os documentos e deliberar sobre a proposta de suas **câmaras técnicas**.

Os conselheiros da primeira gestão das APAs CCJ foram empossados em dezembro de 1998, contando com ampla visibilidade na mídia, apoio da SMA e da comunidade local. Seguindo o modelo dos comitês de bacia, o conselho era composto por 24 membros, com mandatos de 2 anos, divididos de forma paritária entre Estado (1/3), Municípios (1/3) e Sociedade Civil (1/3). Posteriormente alguns conselheiros consideraram que este formato privilegiava os representantes do poder público (2/3) em relação aos segmentos da sociedade civil organizada (1/3).

O que se notou, a partir desta constatação, foi uma alteração na composição do conselho – resultado do decreto estadual de 2003 que institucionalizou a representação 25% representantes do Estado, 25% representantes das prefeituras municipais e 50% representantes da sociedade civil.

Com base nos dados da tabela abaixo, percebe-se que até a gestão 2000-2002 tanto o número de representantes quanto a proporção de representação mantiveram-se fiéis ao formato inicial (gestão 1998-2002).

**Tabela 2: A evolução do número de conselheiros e a representatividade por segmento no conselho gestor das APAs CCJ**

Gestão	Estado	Prefeituras	Sociedade Civil
1998-2000	8	8	8
2000-2002	8	8	8
2002-2004	3	3	3
2004-2006	3	3	6
2006-2009	5	5	10
2009-2011	5	5	10

Fonte: Informações obtidas do site da SMA e da Fundação Florestal. Dados organizados pelo autor.

No biênio 2002-2004, o número de assentos no conselho por segmentos (Estado, prefeituras e sociedade civil) caiu de 8 para apenas 3. Entretanto, a porcentagem de representação não foi alterada. Na gestão 2004-2006, o número de assentos da sociedade civil deixou de ser 3, passando para 6. Tal medida visava atingir a seguinte representação: 50% dos membros pertencentes à sociedade civil e 50% ao poder público (estadual e municipal).

Por causa da ampliação dos limites territoriais das APAs CCJ, ocorreram novas mudanças para atender a representação dos municípios de Campo Limpo Paulista, Indaiatuba, Itupeva, Itu, Jarinu e Salto: aumento do número dos representantes da sociedade civil de 6 para 10 membros, mantendo-se a paridade anterior.

#### **1.4. A representação da sociedade civil no conselho gestor das APAs CCJ**

Vimos que a representatividade do conselho gestor das APAs CCJ sofreu alterações entre os anos de 1998 e 2006 (tanto em número de assentos no conselho quanto em relação à porcentagem da representação dos segmentos). Tais mudanças foram necessárias diante das transformações institucionais exigidas para acomodar um número crescente de atores sociais interessados em participar do conselho.

Apesar de o conselho ter pouco mais de dez anos de existência, houve uma intensa movimentação nos grupos que ocupam os assentos destinados à sociedade civil – o que contribui para a difusão da temática ambiental entre os mais diferenciados agentes sociais e econômicos. Abaixo, está listada a composição do Conselho Gestor por organizações no período 1998 - 2011<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Com base nas atas das reuniões do conselho (material disponível nas páginas eletrônicas da SMA e FF). Dados organizados pelo autor.

**Quadro Informativo 3: A representação da sociedade civil nas gestões das APAS CCJ (1998-2011)**

<b>Gestão</b>	<b>Entidades da Sociedade Civil</b>	<b>Área de atuação</b>
<b>1998-2000</b>	Associação dos Proprietários de Imóveis e Empresas de Turismo e Lazer de Cabreúva	Associação Empresarial - Patronal
	Associação Japi	Educação ambiental e conservação
	Centro de Orientação Ambiental Terra Integrada (COATI)	Educação ambiental e conservação
	Central Única dos Trabalhadores (CUT Jundiaí)	Sindicato de Trabalhadores
	Confederação das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP-Jundiaí)	Associação Empresarial - Patronal
	Rotary Clube - Jundiaí Leste	Associação Comunitária
	Sindicato dos Funcionários Públicos Municipais de Cabreúva	Sindicato de Trabalhadores
	Sociedade Amigos da Cidade de Cabreúva e Bairros	Sociedade Amigos de Bairro
<b>Gestão</b>	<b>Entidades da Sociedade Civil</b>	<b>Área de atuação</b>
<b>2000-2002</b>	Associação Japi	Educação ambiental e conservação
	Associação dos Engenheiros - Jundiaí	Entidade profissional
	Associação de Arquitetos de Jundiaí	Entidade profissional
	Confederação das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP-Jundiaí)	Associação Empresarial - Patronal
	Sindicato dos Bancários	Sindicato de Trabalhadores
	Sindicato dos Mestres	Sindicato de Trabalhadores
	Sindicato Rural de Jundiaí	Sindicato Patronal
	Sociedade Amigos de Bairro	Sociedade Amigos de Bairro
<b>Gestão</b>	<b>Entidades da Sociedade Civil</b>	<b>Área de atuação</b>
<b>2004-2006</b>	Associação dos Engenheiros - Jundiaí	Entidade profissional
	Associação dos Amigos dos Bairros de Santa Clara, Caaguassu e Vargem Grande (SAB Santa Clara)	Sociedade Amigos de Bairro
	Associação Japi	Educação ambiental e conservação
	Centro de Orientação Ambiental Terra Integrada (COATI)	Educação ambiental e conservação
	Mata Nativa	Educação ambiental e conservação
	Sindicato Rural de Jundiaí	Sindicato Patronal

<b>Gestão</b>	<b>Entidades da Sociedade Civil</b>	<b>Área de atuação</b>
<b>2006-2009</b>	Associação da Preservação da Memória da Companhia Paulista - APMC	Educação e conservação do patrimônio histórico
	Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiaí e Região - PROEMPI	Entidade profissional
	Associação dos Amigos dos Bairros Santa Clara, Vargem Grande, Caaguassu e Paiol Velho (SAB Santa Clara)	Associação Amigos de Bairro
	Associação Japi - AJAPI	Educação ambiental e conservação
	Associação Mata Ciliar	Conservação e educação ambiental
	Conselho Regional de Biologia – 1ª Região	Conselho Profissional
	Instituto de Estudos do Vale do Tietê - INEVAT	Educação ambiental e conservação
	Mata Nativa - MN	Educação ambiental e conservação
	Sindicato Rural de Jundiaí	Sindicato Patronal
	Sociedade Institucional Sol Nascente de Indaiatuba	Entidade filantrópica
<b>Gestão</b>	<b>Entidades da Sociedade Civil</b>	<b>Área de atuação</b>
<b>2009-2011</b>	Associação da Preservação da Memória da Companhia Paulista - APMC	Educação e preservação do patrimônio histórico
	Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiaí e Região - PROEMPI	Entidade profissional
	Associação Japi - AJAPI	Educação ambiental e conservação
	Associação dos Engenheiros - Jundiaí	Entidade profissional
	Associação dos Produtores Rurais de Cabreúva - APRC	Associação de Produtores
	Associação Mata Ciliar	Educação ambiental e conservação
	Mata Nativa - MN	Educação ambiental e conservação
	Instituto de Estudos do Vale do Tietê - INEVAT	Educação ambiental e conservação
	Sindicato das Indústrias de Extração de Areia do Estado de São Paulo – SINDIAREIA	Sindicato Patronal
Sindicato Rural de Jundiaí	Sindicato Patronal	

Fonte: [www.ambiente.sp.gov.br](http://www.ambiente.sp.gov.br). Dados organizados pelo autor

Com base nos dados, podemos constatar que, findada a primeira gestão (1998-2000), sete dos oito assentos da sociedade civil foram renovados por outras associações. Apenas a ONG Associação Japi permaneceu como membro no conselho na gestão (2000-2002). No biênio seguinte (2004-2006), tendo a sociedade civil direito a seis assentos, apenas duas ONGs entraram no conselho (Mata Nativa e COATI). Deixaram de participar com direito a voto a Confederação das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP-Jundiaí), o Sindicato dos Mestres, o Sindicato dos Bancários e a Associação dos Arquitetos de Jundiaí.

Na gestão 2006-2009, os assentos da sociedade civil foram ampliados de seis para dez. Apenas duas associações deixaram de compor o conselho: a Associação de Engenheiros de Jundiaí e a ONG COATI. Com a ampliação, seis novas representações: Associação Mata Ciliar, Associação da Preservação da Memória da Companhia Paulista, Conselho Regional de Biologia (1ª Região), Instituto de Estudos do Vale do Tietê (INEVAT), Sociedade Institucional Sol Nascente de Indaiatuba e a Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiaí e Região.

Na gestão 2009-2011, a Associação dos Amigos dos Bairros Santa Clara, Vargem Grande, Caaguassu e Paiol Velho (SAB Santa Clara) passou a ser suplente; o Conselho Regional de Biologia e a Sociedade Institucional Sol Nascente de Indaiatuba não ocuparam mais assentos no conselho. No lugar dessas instituições, entraram a Associação dos Engenheiros de Jundiaí, a Associação dos Produtores Rurais de Cabreúva (APRC) e o Sindicato das Indústrias de Extração de Areia do Estado de São Paulo (SINDIAREIA).

É importante considerar a heterogeneidade da representação social e de interesses da sociedade civil em conselhos gestores. Com relação à gestão (2006-2009), participavam do conselho como membros desse segmento dez entidades assim representadas: organizações não-governamentais (6), conselho profissional (1), sindicato patronal (1), associação amigos de bairro (1) e associação profissional (1).

As organizações não-governamentais atuam nos seguintes temas: preservação do patrimônio histórico, educação ambiental, conservação e proteção do meio ambiente e filantropia.

## **Capítulo II**

---

Perspectivas teóricas para análise de questões ambientais ou da governança ambiental

## 2.1. Bens comuns, conflitos ambientais e gestão compartilhada

Veremos, em outro momento deste trabalho, que o modelo de desenvolvimento adotado por diversos países após a Segunda Guerra Mundial levou ao risco de escassez de muitos recursos naturais. Este padrão desenvolvimentista está relacionado à ausência de uma governança ambiental global – para a qual o desenvolvimento é um processo que atende a diversas dimensões humanas, ao contrário da visão tradicional das ciências econômicas, que coloca o desenvolvimento enquanto sinônimo de crescimento econômico acentuado (com base na utilização intensiva de recursos naturais).

Por muito tempo, a expansão das atividades econômicas foi balizada por ideologias que encaravam o capital natural como um bem infinito. O resultado foi a deterioração da qualidade ambiental da atmosfera, dos recursos hídricos, dos solos, das florestas e de sua biodiversidade (considerados como recursos naturais de **uso comum** ou **bens comuns**).

[...] em toda parte do mundo, homens e mulheres buscam soluções para seus problemas comuns – ar menos poluído, empregos mais estáveis, cidades mais seguras. (PUTNAM, 2002:14) (Grifo nosso)

Para autores como Feeny (et al., 2001), os bens comuns são aqueles sobre os quais não há controle de acesso. Além disso, existe uma capacidade de cada um dos usuários subtrair partes dos benefícios do outro. Portanto, a intervenção em demasia de um usuário pode prejudicar outro e assim gerar uma situação de **conflito**.

O conflito passa a existir quando duas ou mais partes, em suas relações de sociabilidade, apresentam profunda falta de entendimento acerca de determinado tema. Os rios da Amazônia, por exemplo, não apresentam o mesmo significado social para as comunidades indígenas ou ribeirinhas como para as empresas geradoras de hidroeletricidade. A diversidade biológica conhecida e cultivada pelos pequenos produtores não traduz a mesma lógica que a biodiversidade valorizada pelas transnacionais.

Apesar das diferentes expectativas e significados, os objetos do ambiente, as práticas sociais desenvolvidas nos territórios e os seus sentidos e usos atribuídos ao meio interagem e conectam-se materialmente e socialmente, seja através das

águas, do solo ou da atmosfera. Tal aspecto explicaria os conflitos em torno do uso do território e dos recursos naturais (Acsehrad, 2004a).

Para o autor citado, os **conflitos ambientais** são:

[...] aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo a origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que se desenvolvem ameaçada por impactos indesejáveis – transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos – decorrentes do exercício das práticas de outros grupos. O conflito pode derivar da disputa por apropriação de uma mesma base de recursos ou de bases distintas interconectadas por interações ecossistêmicas mediadas pela atmosfera, pelo solo, pelas águas etc. Este conflito tem por arena unidades territoriais compartilhadas por um grupo de atividades cujo “acordo simbólico” é rompido em função da denúncia dos efeitos indesejáveis da atividade de um dos agentes sobre condições materiais do exercício das práticas de outros agentes. (ACSELRAD, 2004a: 26)

Outro autor cujo trabalho gravita em torno das práticas sociais e dos bens comuns é Olson (1999), que entende os bens comuns como benefícios públicos, ou coletivos. Por sua natureza coletiva, é possível a divisão dos ganhos gerados pela utilização deste recurso (água, biodiversidade etc.). Todavia, é impossível excluir os agentes sociais e econômicos que o acessam sob o risco de um conflito. Desta maneira, torna-se fundamental a busca de formas mais democráticas de gestão dos recursos naturais antes que eles se esgotem.

Com relação à realidade brasileira, a destruição dos ecossistemas colabora para a perda progressiva de importantes “serviços ambientais” ou ecossistêmicos<sup>26</sup>: abastecimento e garantia da qualidade da água, atenuação dos rigores climáticos, pastagens e áreas agrícolas, fornecimento de matéria-prima para as áreas urbano-industriais, biodiversidade responsável pela sobrevivência das populações tradicionais, contenção da erosão, dentre outros. Diante da significância dos ecossistemas, estes foram reconhecidos como “bens comuns” no capítulo VI da Constituição Federal<sup>27</sup>:

---

<sup>26</sup> Para a IUCN (International Union for Conservation of Nature), os serviços dos ecossistemas são: formação do solo e do ciclo dos nutrientes; produção alimentar; fornecimento de água potável, madeiras e fibras, combustíveis; regulação do clima, das inundações e enfermidades; purificação da água; contribuição à estética paisagística, à espiritualidade, à educação e à recreação.

<sup>27</sup> Além da Constituição Federal (1988), em outros instrumentos jurídicos como Código Florestal e o SNUC, os recursos naturais são considerados como bens comuns ou bens de uso comum. No entanto, apesar da constituição de um arcabouço jurídico-ambiental no Brasil, a noção de bem comum é ainda muito frágil entre as instituições brasileiras. Além disso, o setor público, que deveria atuar como agente da conservação, é visto com muita desconfiança por grande parte dos cidadãos.

Art. 225. Todos têm direito ao 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 dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (Grifo nosso)

O debate mundial sobre a crise dos bens comuns entra no meio acadêmico no limiar da década de 1960 – emergindo dos círculos de intelectuais das ciências naturais e ambientalistas dos Estados Unidos. Defendeu-se que a culpa pelo avanço desenfreado da destruição ambiental, ocorrida após a Segunda Guerra, deveria ser atribuída ao egoísmo das pessoas, e não às formas predatórias de desenvolvimento. Em resposta a essa ideologia, situaram-se sociólogos, antropólogos, cientistas políticos e economistas cujas pesquisas se colocavam como antitragédia, argumentando que a tese da tragédia apresentava ausência de veracidade histórica, teórica e cultural.

O biólogo norte-americano Garret Hardin, um dos expoentes do pensamento pró-tragédia, em seu clássico trabalho *A Tragédia dos Comuns*<sup>28</sup>, usa o exemplo de uma pastagem partilhada por pessoas que possuíam cabeças de gado. Aponta que esses usuários, ao encontrarem o livre acesso a um bem comum, tendiam a explorá-lo até que este se esgotasse. Os usuários seriam imbuídos de uma atitude racional de aumento dos seus ganhos com a introdução de novas cabeças. Quando cada indivíduo tirasse proveito máximo de um bem que é de todos, ele se retirava e todos acabavam perdendo. Dessa forma, a liberdade em relação aos recursos comuns gerava a ruína de todos.

Feeny et al. (2001: 20) apontam, com propriedade, o dilema dos comuns (aqueles que dependem do acesso aos recursos comuns):

Mesmo que os usuários cooperem no incremento da produtividade de seus recursos, por exemplo, através do reflorestamento, a natureza dos recursos é tal que o nível de exploração de um usuário afeta adversamente a habilidade da exploração de um outro usuário. Subtração (ou rivalidade) é a fonte de divergências potenciais entre racionalidade individual e coletiva. Se um usuário bombear mais água de um aquífero, os demais usuários irão experimentar um aumento no custo de bombeamento, à medida que o uso agregado se aproximar da capacidade de reabastecimento ou excedê-la. Na medida em que um usuário pesca, a captura por unidade de esforço de pesca dos outros diminui.

As idéias demonstradas acima desnudam a famosa tragédia dos comuns proposta por Hardin. A tragédia só seria evitada se os recursos fossem mais bem

---

<sup>28</sup> HARDIN, Garret. The tragedy of Commons. *Science*, 162, 1968, 1243-1248.

utilizados<sup>29</sup>. Para tanto, defende Hardin, a propriedade comum deveria ser convertida em privada ou normas governamentais sobre usos e usuários deveriam ser instituídas (propriedade pública ou estatal)<sup>30</sup>.

Discordando do postulado teórico de Hardin, alguns autores propõem que, diante da iminente escassez dos recursos, seria fundamental buscar formas de compatibilizar os usos antes que estes acabem – sugerindo até mesmo que o fato de a propriedade ser pública ou privada não necessariamente garantiria a conservação ambiental<sup>31</sup> (ou a resolução das situações de conflito ambiental).

Elinor Ostrom é uma das teóricas que se opõem sistematicamente à inevitável tragédia dos comuns. A autora dedica-se à análise de como coletividades conseguem explorar os recursos naturais comuns (florestas, estoques de peixes e bacias hidrográficas) de maneira sustentável. Suas pesquisas desafiaram a tragédia dos comuns, tese que propalava que os bens comuns são destruídos na medida em que as ações individuais são conduzidas por interesses imediatos que desconsideram os impactos das atividades produtivas sobre os ecossistemas e o bem-estar da coletividade. Para autora, muitas experiências demonstraram a capacidade de organização dos indivíduos em redes e instituições que operam a gestão prudente dos recursos naturais, minimizando potenciais conflitos. A autora apresenta alguns modelos que elucidam a questão. Aponta, por exemplo, o bem-sucedido caso dos pescadores de lagostas do Estado norte-americano do Maine que se organizaram para regular – mesmo que informalmente – a pesca do crustáceo, a fim de se evitar a redução drástica dos estoques e conseqüentemente a diminuição dos rendimentos procedentes dessa atividade.

Putnam (2002) assinala que, diante de situações como o “drama dos bens comuns”, é importante o **diálogo**, a **confiança** e a **cooperação** entre as partes interessadas para que ocorra tanto a eficiência das atividades econômicas como a conservação dos recursos naturais. Este debate qualificado (diálogo) - que tem

---

<sup>29</sup> Compreendemos que uma gestão eficiente dos recursos naturais depende da participação dos atores sociais interessados em diminuir potenciais conflitos, minimizando a subtração e a rivalidade e garantindo assim que sejam cumpridas suas funções ecossistêmicas.

<sup>30</sup> A Constituição Federal, independentemente da natureza da propriedade (rural ou urbana), adota o princípio da função social. O direito ao exercício da propriedade deve considerar o bem-estar da sociedade, inclusive no que diz respeito à proteção ambiental.

<sup>31</sup> Assim como em várias regiões do mundo, o debate sobre a funcionalidade da propriedade privada ou estatal para a conversação ambiental se reproduz também no Brasil. É imensa a produção acadêmica e jornalística acerca da ocupação de terras públicas na Amazônia e a situação fundiária precária em Unidades de Conservação de Proteção Integral.

como objetivo encontrar soluções que satisfaçam o maior número de usuários - é denominado por Putnam de “relações sociais horizontais”<sup>32</sup>. Em uma comunidade cívica, continua o autor, o exercício da cidadania se caracteriza pela participação nos negócios públicos. O interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas seriam os principais sinais de uma virtude cívica. Mesmo que nem toda atividade política mereça ser qualificada como virtuosa ou contribui para o bem geral, como máfias e crime organizado, o significado básico da virtude cívica reside em um reconhecimento e em uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular. Ainda conforme o autor, a luta pelo bem público não seria realizada por cidadãos altruístas ou livres de anseios e vontades próprias; trata-se da busca de interesses próprios inseridos em um contexto de necessidades públicas gerais. Uma espécie de interesse próprio que é “esclarecido” e não “míope”, o interesse próprio que é sensível aos interesses dos outros. A este respeito considera o autor que:

A participação numa comunidade cívica pressupõe mais espírito público do que essa atitude, mais voltada para vantagens partilhadas. Os cidadãos de uma comunidade cívica não são santos abnegados, mas consideram o domínio público algo mais do que um campo de batalha para a afirmação do interesse pessoal. (PUTNAM, 2002: 102)

Analisando as desigualdades do processo participativo e do desempenho institucional dos governos em diferentes regiões da Itália<sup>33</sup>, esse autor acredita que a

---

32 Segundo o autor, um sistema vertical, por mais ramificado e por mais importante que seja para seus membros, é incapaz de sustentar a confiança e a cooperação sociais. Os fluxos de informações verticais costumam ser menos confiáveis que os fluxos horizontais, em parte porque o subalterno controla a informação para precaver-se contra a exploração. E o que é mais importante, as sanções que resguardam as regras de reciprocidade da ameaça do oportunismo dificilmente são impostas de baixo para cima e, ainda que o sejam, dificilmente são acatadas. Somente um subalterno ousado ou prudente, sem vínculos de solidariedade com seus iguais, tentaria punir um superior. Nesse sentido, as relações verticais, hierarquicamente organizadas, são consideradas menos úteis do que aqueles predominantemente horizontais (clubes desportivos, cooperativas, sociedade de mútua assistência, associações culturais etc.) para superar os dilemas da ação coletiva. Ver: PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

<sup>33</sup> Eis a questão central da obra clássica de Putnam: por que as diversas regiões da Itália apresentam desempenhos de governo tão díspares, já que todos eles possuem instituições políticas rigorosamente idênticas? Os resultados da pesquisa empírica de Putnam mostraram que, em certas regiões da Itália, o desempenho das instituições era melhor. O autor se apoiou na elaboração de um indicador efetivamente complexo e abrangente de desempenho institucional. Por causa disso, o autor saiu em busca da identificação de alguma variável sociocultural ou econômica cuja variação respondesse às oscilações inter-regionais do seu índice de desempenho institucional. Percebeu que, em regiões onde havia indivíduos inseridos em uma densa rede associativa, a predisposição à cooperação era muito maior. Na busca por compreender o significado do capital social, observou as aldeias Ibo, na Nigéria, até os fundos rotativos animados por organizações internacionais de desenvolvimento. Constatou que a não-cooperação implica a existência de riscos: perder toda colheita ou esgotar as pastagens.

velha desconfiança entre as pessoas esgarça o tecido social no sul daquele país. Esta desconfiança quanto à possibilidade e ao resultado das relações horizontais reflete-se em incontáveis provérbios regionais:

“Quem confia nos outros está perdido.”

“Não emprestes dinheiro, não dê presentes, não faças o bem, para não te arrepender depois.”

“Todos só pensam no próprio bem e enganam o companheiro.”

“Se a casa do teu vizinho estiver em chamas, leve água para tua.”

Putnam recorre à clássica parábola do filósofo escocês David Hume, em alusão a dois fazendeiros que se beneficiaram a partir da ajuda mútua nas respectivas colheitas. Apesar de a cooperação beneficiar os dois fazendeiros, cada um deles tende a ser não-cooperativo, porque não tem incentivo para cooperar e teme que tirem a vantagem dele: “eu faria, se você fizesse. Como não confio em você, não faço”.

Teu milho está maduro hoje; o meu estará amanhã. É vantajoso para nós dois que eu te ajude a colhê-lo hoje e que tu me ajudes amanhã. Não tenho amizade por ti e sei que também não tens por mim. Portanto não farei nenhum esforço em teu favor; e sei que se eu te ajudar, esperando alguma contribuição, certamente me decepcionarei, pois não poderei contar com tua gratidão. Então, deixo de te ajudar-te; e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam; e nós dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua. (HUME *apud* PUTNAM, 2002: 173)

Outras situações análogas a esse impasse são colocadas pelo autor:

- no drama dos bens comuns, um criador de gado não pode limitar o pastoreio do rebanho dos demais. Se ele limitar seu uso das pastagens comuns, somente ele sairá perdendo. Mas o pastoreio excessivo destrói o recurso comum de que depende a subsistência de todos.
  - Um bem público, como o ar ou um ambiente despoluídos, pode ser desfrutado por todos, mesmo pelos que não contribuem para prover esse bem. Logo, normalmente ninguém é incentivado a prover um bem público, e a falta de iniciativa é prejudicial a todos.
-

- Pela curta lógica da ação coletiva, todo trabalhador seria beneficiado se todos fizessem greve ao mesmo tempo, mas quem toma a iniciativa do movimento corre risco de ser traído por um “fura-greve”; assim, todos aguardam, contando tirar proveito da imprudência de algum.
- No dilema do prisioneiro, dois cúmplices são mantidos incomunicáveis, e diz-se a cada um deles que se delatar o companheiro, ganhará a liberdade, mas se guardar silêncio, e o outro confessar, receberá uma punição especialmente severa. Se ambos mantivessem silêncio, seriam punidos levemente, mas, na impossibilidade de comunicarem suas versões, cada qual faz melhor em delatar, independentemente do que o outro venha a fazer.

Tanto na parábola de Hume, quanto nas situações descritas, todas as partes levariam vantagem se tivessem sentimentos de confiança, reciprocidade e cooperação. No entanto, na falta desses sentimentos, cada um prefere tomar suas decisões considerando a vantagem mais imediata para si – atitude considerada como oportunista ou desertora na “teoria dos jogos”<sup>34</sup>. Todos os exemplos são extremamente úteis para mostrar como indivíduos perfeitamente racionais, na busca de vantagens individuais, podem produzir, sob certas circunstâncias, resultados que não são racionais do ponto de vista coletivo.

Mesmo que nenhuma das partes queira prejudicar a outra, mesmo que ambas estejam condicionalmente dispostas, predispostas a cooperar – se você fizer, eu faço –, não há garantia de que ninguém irá “roer a corda”, se não houver um compromisso que possa ser cobrado. Pior ainda, cada um sabe que o outro se acha na mesma situação. Para haver cooperação é preciso não só confiar nos outros, mas também acreditar que se goza de confiança dos outros. Nessas circunstâncias, todos consideram irracional cooperar, e no final o resultado é aquele que ninguém deseja – colheita sacrificada, pastoreio excessivo, impasse no governo. (PUTNAM, 2002: 174)

Para os fazendeiros de Hume, o principal problema é a falta de punição para quem deserta: como ter certeza de que o outro não faltará à palavra diante da tentação de desobrigar-se? Quando os atores são incapazes de assumirem compromissos entre si, eles têm que renunciar a muitas oportunidades de proveito mútuo (Putnam, 2002).

Ainda sobre essa questão, adverte PEREIRA (2005: 59) que a:

---

<sup>34</sup> A “teoria dos jogos” é uma área do conhecimento envolvendo ciências como a matemática (cálculo), a economia e as ciências sociais. Procura compreender a tomada de decisões entre indivíduos quando o resultado de cada um depende das decisões de outros participantes, uma interdependência que se assemelha a um jogo.

[...] cooperação parece ser a resposta lógica de um grupo de pessoas com objetivos iguais: estas deveriam apresentar um comportamento em grupo no sentido de atingir o seu objetivo comum, da mesma maneira que fariam se agissem individualmente. Mas não é verdade que um grupo naturalmente aja em conjunto para atingir uma meta que é de todos: Mancur Olson (1999) aponta para a coerção e o tamanho do grupo como determinantes para que indivíduos trabalhem para conseguir objetivos grupais, e, a menos que o número de indivíduos do grupo seja pequeno, e assim seja facilitado o controle mútuo, ou então que haja algum tipo de dispositivo sua ação, “os indivíduos racionais e centrados nos próprios interesses não agirão para promover seus interesses comuns ou grupais”.

A incapacidade da cooperação para o mútuo proveito não significa apenas a ignorância e uma suposta “irracionalidade” da racionalidade dos atores sociais. Esta lógica de “todos contra todos”, em um escopo mais abrangente, remete-nos ao estado de natureza de Thomas Hobbes, no qual os indivíduos, para sobreviver, teriam que lutar não só contra os elementos naturais, mas entre si, vivendo uma guerra permanente: “o homem é o lobo do homem”. Para ascender dessa situação de barbárie e ameaça constante, seria relevante a intervenção de um terceiro ator – o Leviatã. Assim, a criação do Estado visa justamente assegurar a passagem do estado de natureza para o da ordem política, através do monopólio do uso legal da força (repressão aos lobos internos aos homens)<sup>35</sup>.

A atuação do Estado como um árbitro entre as partes garantiria uma atmosfera propícia à liberação das sinergias individuais antes empregadas contra as outras pessoas e agora dirigidas para atividades produtivas.

Não havendo confiança, diz ele [Geovanesi<sup>36</sup>], ‘não pode haver certeza quanto aos contratos nem, portanto, vigência das leis’, e uma sociedade nessas condições vê-se efetivamente reduzida ‘a um estado de semibarbarie’. [...] [Na Nápoles de Geovanesi] as apólices e até mesmo o dinheiro, já que havia tanta falsificação, deixaram de ser livremente aceitos, e os napolitanos viram-se reduzidos à barbárie mencionada por Geovanesi, só dando com a mão direita se ao mesmo tempo recebessem com a esquerda. (PAGDEN *apud* PUTNAM, 2002: 180)

A cooperação entre as partes tornou-se possível quando da criação do Estado. Ela parece ser um fenômeno concreto e desejável em um grupo de pessoas

---

<sup>35</sup> Diante do impasse histórico em função das formas de utilização dos recursos naturais, incutiu-se, no imaginário das elites políticas brasileiras e em parte do movimento ambientalista, que caberia somente ao Estado a guarda do território. Sem ter a intenção de desprezar a importância do aparato estatal para a proteção da biodiversidade, é importante reiterar que, em certos espaços, é fundamental incorporar a participação social para que a própria legislação e compromissos assumidos sejam cumpridos.

<sup>36</sup> Antônio Geovanesi foi um economista napolitano do século XVIII.

que possuem aspirações ou objetivos comuns. No entanto, nem sempre um coletivo age de forma natural diante dos seus problemas ou o Estado possui uma neutralidade que justifique atuar como um árbitro entre os atores.

Um aspecto que dificulta ou impede a ação coletiva é a ausência de tradição cívica em determinados espaços. Putnam (2002) reitera que as pessoas das regiões menos cívicas sempre têm que apelar para o Estado para resolverem os seus problemas<sup>37</sup>. Esses cidadãos não dispõem de outro recurso para solucionar o dilema hobbesiano fundamental da ordem pública, pois carecem de vínculos horizontais de reciprocidade coletiva que funcionam de forma mais eficaz nas regiões mais cívicas. A coerção imparcial de um terceiro não constitui geralmente um “equilíbrio estável”, isto é, nenhum jogador tem motivos para modificar seu comportamento (teoria dos jogos), haja vista que este terceiro deveria ser necessariamente neutro diante das partes envolvidas.

Além do respeito e da confiança mútua, para haver cooperação, é essencial que cada indivíduo pertencente a uma determinada coletividade dê sua contribuição ao grupo e que este, por sua vez, contribua com o interesse pessoal (**reciprocidade**). Os indivíduos que participam de atividades cooperativas, na maioria das vezes, ficam com apenas parte do produto delas resultante, pois não conseguem evitar que aqueles que não participam dessas atividades usufruam do resultado.

Em se tratando da questão dos bens comuns, há cenários em que a cooperação oferece a melhor solução para todos os usuários ou interessados, mas a ausência de uma coordenação contribui para que ela não se concretize. Daí surge a necessidade da formação do **capital social**<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> A tradição não cooperativa no sul da Itália tinha como alicerce (razões) a economia agrícola baseada no latifúndio e trabalho dos camponeses pobres. Os laços mais fortes de confiabilidade poderiam ser encontrados na família. Nas regiões ricas do norte, sempre existiram fontes estimulantes da participação cívica: uma modernidade socioeconômica (consequência da Revolução Industrial) e padrões de participação cívica e de solidariedade social emanadas de instituições seculares.

<sup>38</sup> Para os economistas, capital é todo ativo que produza riqueza. Sendo assim, as formas reconhecidas de capital incluem **capital natural físico** (florestas, terra, água, minérios) e **humano** (habilidades, conhecimento, criatividade com que os indivíduos contribuem para a vida econômica). O **capital social**, em contrapartida, é o próprio instrumento da vida social e econômica. Em outras palavras, refere-se ao **potencial de produção de riquezas que flui das várias formas de associação coletiva**. Ver: SKIDMORE, David. Sociedade civil, capital social e desenvolvimento econômico. In: ABREU, Alzira Alves de. (org.). **Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p.132.

## 2.2. Capital social e o debate epistemológico

É na década de 1990 que ocorre a incorporação do conceito *capital social* ao vocabulário das instituições internacionais de desenvolvimento e dos cientistas sociais e políticos. A idéia de capital social tem gozado de um crescente prestígio tanto na literatura teórica quanto na literatura aplicada<sup>39</sup>. Como bem afirma Putnam (2002), em um mundo marcado pelas externalidades negativas do crescimento econômico, o capital social apareceu como instrumento para solução dos dilemas da ação coletiva.

Desde sua concepção, diversos significados foram agregados à idéia de capital social. Todos centrados na compreensão da necessidade da ação coletiva para alcançar um crescimento econômico com desenvolvimento social e melhoria da qualidade de vida das comunidades envolvidas.

O Banco Mundial, por exemplo, refere-se ao capital social como resultante de instituições, relações e normas que conformam a qualidade e quantidade das interações sociais de uma sociedade. A coesão social, condição para o capital social, coloca-se como um fator estratégico para a prosperidade econômica e para que o desenvolvimento seja realmente **sustentável**. Essa instituição adverte que o capital social não é apenas uma soma de instituições que configuram uma sociedade, mas uma rede de relações e a reciprocidade entre elas.

[...] a quantidade, qualidade e persistência das interações sociais entre vizinhos, amigos e membros, assim como a habilidade do trabalho em conjunto procurando o **bem comum**, gera o capital social. (World Bank, <http://worldbank.org>, grifo nosso)

O significado dado ao capital social pelo Banco Mundial serve de resposta às críticas que insinuam que tal recurso só estaria à disposição em regiões com grande tradição cívica – como o norte da Itália. Conforme a produção teórica do Banco Mundial, o capital social serviria de combustível para a formação de um círculo virtuoso do civismo que estimularia as boas práticas de desenvolvimento. Por sua vez, os resultados positivos da participação alimentariam a disposição de mais atores para participar.

---

<sup>39</sup> Entre o final da década de 1990 e início da de 2000, o Banco Mundial instituiu um grupo temático em sua estrutura administrativa, a fim de aprofundar o debate teórico sobre capital social e criar ferramentas para medi-lo. Para a referida instituição, os debates conceituais não poderiam ser solucionados em vazios empíricos. No Brasil, destaca-se o grupo de estudos sobre capital social e governança em bacias hidrográficas sob a liderança do Prof. Pedro Jacobi (USP).

Ao afirmar que o capital social é o resultado de ações coletivas – que buscam o bem comum –, o Banco Mundial aponta uma suposta universalidade de sua aplicação. Desta maneira, regiões muito pobres ou com pouca tradição participativa de seus cidadãos (ao contrário do norte italiano), poderiam servir de experiências para a disseminação de formas de desenvolvimento com base na participação qualificada e coordenada – uma espécie de desenvolvimento deliberativo. Tal proposta do Banco Mundial fica muito evidente quando se acessa a sua página eletrônica<sup>40</sup>. É possível encontrar relatos de gestões públicas abalizadas pelo capital social em países periféricos do capitalismo (Tanzânia, Filipinas, Malásia, Serra Leoa<sup>41</sup>), que contam inclusive com apoio financeiro e de técnicos da referida instituição.

Adentrando no plano teórico, Pierre Bourdieu foi um dos primeiros cientistas sociais a fazer referência ao tema. Compreendeu capital social como produto das relações sociais que permitiriam aos indivíduos ou grupos obterem recursos ou reconhecimento. Outro autor identificado com o conceito é James Coleman: o capital social não seria uma característica pertencente ao indivíduo, mas teria um sentido mais funcional, como um conjunto de elementos em determinada estrutura social que possibilitaria aos atores sociais atingirem seus objetivos. Esses elementos seriam basicamente as obrigações, os canais de informação e as normas e sanções.

Diante das inúmeras definições de capital social, utilizaremos a dimensão teórica proposta por Robert Putnam. Apesar de muitos estudiosos terem se debruçado sobre o tema, esse autor é comumente um dos mais citados quando se pretende refletir sobre o significado de capital social e de suas consequências.

O capital social em Putnam (2002) refere-se ao conjunto de **normas de confiança mútua**, às **redes de cooperação**, aos **mecanismos de sanção** e às **regras de comportamento** que podem melhorar a eficácia da sociedade na solução de problemas que exigem a ação coletiva. O capital social seria um bem público, verdadeiro subproduto de outras atividades sociais, fundado em redes horizontais e nas relações de confiança (Putnam, 2002).

O autor é enfático ao decretar que a eficiência das instituições (como as presentes no norte da Itália) é fortemente condicionada por um conjunto de

---

<sup>40</sup> Ver em [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

<sup>41</sup> Sobre tudo experiências de gestão compartilhada em temáticas do desenvolvimento rural e uso sustentável de recursos hídricos.

características específicas da organização social, tais como laços de confiança, normas, sistemas, redes de informação e cadeias de relações sociais, constituintes da noção de capital social. Quanto maior o estoque de capital social, maiores são as chances de encontrarmos instituições mais estáveis e com melhor desempenho.

Ainda conforme o autor:

[...] Por ser um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficia. Assim como todos os bens públicos, o capital social costuma ser insuficientemente valorizado e suprido pelos agentes privados. (PUTNAM, 2002:180)

Deduz-se, com base nas citações acima, que quanto maior for a capacidade dos cidadãos confiarem uns nos outros, para além de seus familiares, assim como quanto maior e mais rica for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maior será o volume de capital social. A confiança, a cooperação e os espaços de participação social entre o Estado e a sociedade são elementos positivos e essenciais para o bom funcionamento das instituições.

Em idêa análoga a de Putnam, Szreter (2007: 406<sup>42</sup>) defende que o capital social:

[...] decorre da capacitação trazida por relações mutuamente respeitadas e fidedignas que permitem a um grupo seguir suas metas comuns com maior eficiência do que seria possível em outras circunstâncias. Ele depende portanto da qualidade do conjunto de relacionamentos de um grupo social. Jamais pode ser propriedade ou atributo de um indivíduo. Ele resulta das capacidades comunicativas de um grupo – algo partilhado em comum, em que todos participam. Os relacionamentos entre os participantes devem ser não coagidos e definir-se com base na igualdade formal e no respeito mútuo (embora os participantes possam optar livremente por se organizarem com líderes e representantes e se dotarem de alguma forma de estrutura de comunicação com a comunidade).

Em nível mais conclusivo, o capital social pode ser considerado como uma série de associações horizontais entre pessoas e instituições que incluem redes sociais e normas associadas que afetam a produtividade e o bem-estar de uma comunidade, facilitando a cooperação e a coordenação das políticas. Considerando

---

<sup>42</sup> O autor faz outras observações importantes sobre o capital social. O conceito é muito empregado pelos ideólogos da direita para justificar a participação popular e das organizações voluntárias no intuito de enxugar as obrigações estatais. Por isso, o conceito acaba sendo muito criticado pela esquerda. Outro aspecto que considera negativo é a crença, por parte de alguns autores, de que o capital social só seria obtido em comunidades mais tradicionais ou compactas.

a sua funcionalidade, o capital social poderia permitir aos fazendeiros de Hume superar o dilema da colheita, enquanto aos de Hardin, encontrar alternativas para manter tanto o pasto como o gado vivos.

Apesar de enfatizar os benefícios trazidos pelo capital social para uma comunidade, o Banco Mundial e Putnam (2002) não desconsideram a existência de aspectos negativos: comunidades, grupos ou redes que estão segregados ou apresentem interesses exclusivamente locais ou contrários aos de uma sociedade (por exemplo, cartéis de drogas, redes de corrupção, de prostituição, tráfico, máfias) que podem dificultar o desenvolvimento econômico e social de uma localidade.

Do ponto de vista mais amplo, o capital social inclui o ambiente social e político que conforma a estrutura social, permitindo o desenvolvimento de normas. Essa análise estende a significância do capital social até as relações e estruturas institucionais mais formalizadas. Este ponto de vista não somente toma em conta as virtudes e os defeitos do capital social e a importância da formação de relações dentro e entre comunidades, mas também reconhece a capacidade de vários grupos sociais para atuar em seu próprio interesse, dependendo crucialmente do apoio (ou da falta dele) que recebem do Estado e do setor privado. Da mesma maneira, o Estado depende da estabilidade social e do apoio popular (Banco Mundial).

Resumindo: o crescimento econômico com desenvolvimento social, político e ambiental prospera quando os representantes do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil criam fóruns através dos quais podem identificar e alcançar metas consensuais por meio das ações coletivas pautadas na comunicação, confiança, reciprocidade e cooperação. E essa confiança, conforme Putnam (2002), seria insuflada por associações e redes de engajamento cívico que, estimulando fortes normas de reciprocidade generalizada, encorajariam a emergência da confiança, tornando mais fácil a vida em uma comunidade: serviços públicos de qualidade, colheita próspera, uso mais eficiente dos recursos hídricos, garantia equitativa dos serviços ecossistêmicos etc.

O capital social mais decisivo para obtenção de resultados – em especial quando utilizado para acessar bens e serviços públicos – é formado de redes de confiança e colaboração que atenuam as linhas divisoras entre os setores público e privado (os atores dessas duas esferas estão entrelaçadas no processo produtivo). Um Estado eficaz é condição importantíssima para que haja confiança política nas instituições e os cidadãos possam buscar colaboração junto a elas. Assim, nesse conjunto de relacionamentos entre o Estado e sociedade, os

cidadãos contribuiriam com conhecimento e experiência local (que pessoas de fora não teriam como obter, ou a obteriam a um custo muito alto); como beneficiários do produto final, os membros da comunidade podem estar dispostos a doar seu tempo, com ganhos implícitos que funcionários públicos nem sempre teriam. Quando o setor público e o privado têm poderes que se completam e se combinam, e as pessoas – dispendo de recursos e necessitando de algo de que outro dispõe – coadunam forças para um, permitindo a produção de bens coletivos que somente um dos setores não poderia produzir por si só, configura-se o que chamamos de sinergia. (PEREIRA, 2005: 64-65) (Grifo nosso)

### 2.3. Capital social e sua natureza multidimensional

A literatura identifica duas grandes dimensões embutidas ao conceito de capital social: **capital social estrutural** e **capital social cognitivo**. O primeiro relaciona-se às conexões entre indivíduos e grupos sociais. Tais conexões são influenciadas pela estrutura que garante a interação: capacidade de relacionamento com indivíduos ou grupos mais distantes de sua comunidade (redes sociais<sup>43</sup>), formas de mobilização e de gerenciamento, qualidade da comunicação e resolução de potenciais conflitos. O último é relativo às percepções subjetivas envolvendo as noções de confiabilidade, cooperação, solidariedade e reciprocidade.

Em sua dissertação de mestrado – cujo estudo de caso é a gestão compartilhada da bacia do Rio Cubatão (SC) –, Pereira (2005) se dedica à identificação e explicação dos mecanismos internos e externos dos espaços de participação que culminam na cooperação. Afirma que os valores internalizados (**capital social cognitivo**) predisporiam as pessoas a cooperar quando as escolhas cooperativas fossem premiadas e as não-cooperativas, punidas. Esse mecanismo nos remete à idéia ilustrada pelo dilema do prisioneiro – um pacto de silêncio entre dois mafiosos encarcerados, no qual se os dois mantivessem silêncio, ambos seriam premiados. Na ausência de comunicação, um entrega o outro e ambos saem prejudicados.

Com relação à imposição externa, a autora cita a relação comercial entre um vendedor e um comprador. Se a palavra do vendedor não for suficiente para garantir

---

<sup>43</sup> As redes sociais permitem que grupos sociais heterogêneos obtenham trocas positivas desse contato, o que influencia positivamente o desempenho de seus programas. As redes sociais são construídas sobre a existência de laços que indivíduos ou grupo de indivíduos criam intencionalmente a partir de uma referência comum compartilhada. A análise de redes sociais é um instrumento analítico que permita não só reconstruir experimentalmente redes sociais, mas também verificar a sua influência sobre processos políticos e sociais.

a qualidade do produto, torna-se importante a atuação de uma terceira parte. Esse outro ator deve assegurar a garantia do produto e, assim, facilitar a transação. Percebemos que a atuação do terceiro, além de validar a promessa de crédito do vendedor, permite, com sua presença, a cooperação na próxima negociação. Isso significa que a confiança avaliza as relações sociais em territórios ou comunidades.

Tanto os valores internalizados quanto a imposição ou garantia externa podem favorecer a expectativa de alguém de que no futuro o outro se comporte de determinada maneira, e tendo isso como base, o primeiro decide agir – a confiança seria o mote para a ação, e esse “toma-lá-dá-cá” daria corpo ao círculo virtuoso. (PEREIRA, 2005: 60)

Citando Richard Locke (2001), a autora aponta dois tipos de confiança que corroboram para a formação do capital social: a) confiança política e b) confiança social. A primeira refere-se à confiança que um cidadão ou uma comunidade deposita nas instituições responsáveis pela operação do desenvolvimento. Tais instituições garantem um menor dispêndio de energia nas trocas entre dois ou mais agentes sociais. Já a segunda, se relaciona à confiança e solidariedade que os grupos sociais depositam em suas relações facilitando a cooperação.

Para Pereira (2005), é importante reconhecer os fatores externos e internos como condicionantes da confiança. A confiança política seria promovida pelo autointeresse dos cidadãos nos assuntos públicos e pela intervenção do Estado, que garantiria o cumprimento às leis. Já a confiança social estaria submetida à articulação da sociedade civil, a qual, através de associações e redes, promoveria a cooperação. O principal resultado desse tipo de confiança seria o de fortalecer a virtude cívica resultando em uma maior disposição dos cidadãos em participar.

O cidadão tem a percepção de que pode contar com a colaboração de um grande número de membros da comunidade e que sua participação contribui na melhoria da qualidade de vida do coletivo, além de garantir a rentabilidade de suas atividades produtivas. Portanto, o capital social se configura como um recurso à disposição dos atores, sendo resultante da participação destes em redes de associações (bem comunitário). As redes seriam conjuntos de entidades (que apresentam as dimensões das estruturas sociais) e que facilitariam as ações individuais.

A autora, com base no trabalho de Coleman (1990), lista os determinantes para que as relações sociais possam constituir recursos de capital social: a) obrigações, expectativas e confianças nas estruturas (referente às estruturas nas

quais as pessoas sempre fazem algo pelas demais; a confiança é um componente-chave do processo participativo e das instituições; b) canais de informação (adquirida através das relações sociais, a informação proporciona a base para a ação); c) normas e sanções (em alguns casos, as normas são interiorizadas, em outras, se apóiam em recompensas ou no rechaço).

Utilizando-se de Coleman e Putnam (2002), o capital social é tido pela autora como mecanismo fundamental para a resolução dos problemas de uma comunidade.

Tanto para Coleman como para Putnam, capital social é algo intangível, se estabelece nas relações inter-pessoais, facilitando a atividade produtiva e possibilitando determinados fins; pode ser específico a certas atividades, e é inerente à estrutura de relações entre dois ou mais atores. O capital social se fortalece com o uso, e se esvai com o não-uso. Por ser relacional, capital social só existe quando é compartilhado, situando-se nas estruturas de relacionamentos – a fonte de benefício de alguém é o outro. (NARAYAN; CASSIDY, 2001:61 *apud* PEREIRA, 2005: 63)

A autora também faz referência à Woolcock e Narayan. Tais autores dividem as diferentes abordagens acerca de capital social (relacionado ao desenvolvimento econômico) em quatro tipos:

a) comunitário: nessa abordagem, o capital social é inerente às associações locais. O bem-estar da comunidade dependeria desse capital social que seria alimentado constantemente pela solidariedade de grupos sociais locais. Tal perspectiva advoga o capital social como recurso inerentemente bom, considerando apenas o capital social que liga pessoas mais próximas ou de um mesmo grupo social;

b) de redes: tal perspectiva considera as vantagens e desvantagens do capital social além de levar em conta os laços internos e externos à comunidade;

c) institucional: diferentemente das duas abordagens anteriores, o capital social é compreendido como variável dependente: a capacidade dos grupos sociais em se mobilizar para uma meta coletiva dependeria da qualidade das instituições formais com os quais funcionam (North *apud* Pereira, 2005);

d) sinérgico: esta abordagem integra as perspectivas institucionais e de redes. Seria o enfoque mais apropriado para a formulação de políticas coerentes e de longo alcance. O capital social sinérgico se refere às alianças profissionais dinâmicas e relações entre e dentro de burocracias estatais e atores da sociedade

civil e arranjos em que os representantes do Estado, setor privado e sociedade civil criam fóruns comuns (Novaes, 2006).

Na tentativa de avaliar o acesso às redes e as formas de participação, o trabalho de GROOTAERT; NARAYAN; JONES; WOOLCOCK (2003) adota a distinção entre as seguintes formas de capital social:

a) de ligação (*bonding social capital*): quando os laços existentes ocorrem entre indivíduos similares ou que compartilham características demográficas, como familiares, vizinhança, amigos e colegas de trabalho;

b) de ponte (*bridging social capital*): as redes criadas a partir do capital social de ligação não permitem que a comunidade rompa suas próprias fronteiras, embora essa ruptura seja fundamental para a construção de metas comuns e confianças entre os seus membros. Dessa maneira, as redes devem se ampliar para criar ligações com outras comunidades semelhantes e assim ampliar o alcance de suas ações.

c) de conexão (*linking social capital*): embora ampliadas em termos de comunidades, as redes instituídas com base no capital social de tipo ponte ainda possuem características horizontais. Portanto, para estender o seu alcance, devem-se fortalecer laços com indivíduos que estejam em posição de autoridade (representantes de instituições públicas e privadas) que podem intermediar recursos adicionais para o desenvolvimento da comunidade. As lideranças locais podem contribuir para facilitar as conexões entre as comunidades e os órgãos responsáveis pelas políticas públicas e o desenvolvimento. No entanto, esses autores advertem que tal tipo de capital social pode se tornar patológico, criando formas de nepotismo, troca de favores e favoritismo político (clientelismo e fisiologismo).

Para as comunidades, a situação ideal é ter o seu capital social dividido entre essas três formas de redes sociais, na medida em que cada uma delas responde por aspectos importantes para o sucesso da comunidade: a) confiança e comprometimento; b) ampliação das fontes de informação e conhecimento; c) acesso às instituições e ao poder (Marteleto e Oliveira e Silva, 2005).

## 2.4. Capital social, desempenho institucional e governança ambiental

As diferentes crises econômicas, a abertura política e econômica e a mobilização da sociedade geraram em muitos países, impactos no modelo de intervenção centralizada do Estado nas atividades econômicas e, sobretudo, em relação às funções sociais por ele desempenhadas (Costa, 2003).

Outros autores apontam que, diante das transformações vivenciadas pelo mundo na virada do milênio, a democracia representativa estaria perdendo espaço para formas mais diretas de participação – uma democracia mais participativa ou direta. Todavia, tanto Lamounier (1996) como Lüchmann (2007) avaliam que as experiências mais diretas de participação são muito mais um aperfeiçoamento do sistema representativo do que a sua própria decadência<sup>44</sup>.

Independentemente da corrente ideológica que se for adotar na análise desse processo, é visível a perda da influência do Estado enquanto ator central e exclusivo na implantação de programas e projetos de interesse econômico, político, social e ambiental. Enquanto isso ocorre, a sociedade civil se politiza e deseja participar da elaboração e da implantação das políticas públicas.

No bojo dessas mudanças, surgiram novos mecanismos institucionais na tarefa de complementar a ação do Estado quanto à gestão das políticas públicas.

Os movimentos da sociedade civil passaram a se expressar em uma dimensão mais participativa, buscando canalizar as novas demandas sociais e obter maior legitimidade popular. A confiança, a solidariedade e a participação ativa dos agentes em redes sociais potencializam anseios de cooperação antes dispersos ou difusos, compondo o que denominamos anteriormente de capital social.

Essas iniciativas da sociedade civil indicam uma nova forma de participação política que vai além da tradicional representatividade para novas formas de relação entre cidadãos e Estado. A gestão democrática e compartilhada entre os agentes sociais colabora para o desenvolvimento econômico, social, político, ambiental e para a eficácia de instituições públicas. Daí emergiu um novo conceito que, junto com o capital social, passou a ser utilizado pelas ciências sociais: **governança**.

---

<sup>44</sup> Este ponto será mais bem abordado no capítulo IV da parte II da pesquisa.

O termo foi introduzido no debate público internacional pelo Banco Mundial. A partir de então, outras agências multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional, orientaram as suas políticas com base nesse conceito. De maneira geral, governança pode ser considerada como a arte de governar, a fim de se conseguir, com êxito, um estágio de desenvolvimento que atenda suas múltiplas dimensões (não somente a econômica), que seja duradouro e que conjugue parcerias positivas e concretas entre o Estado, a sociedade civil e o mercado. Tal conceito visa ampliar o significado estritamente econômico de “gestão pública” para alcançar uma visão mais abrangente que envolva as dimensões econômica, política, cultural, social e ambiental, no sentido de aumentar a capacidade de governo.

Conforme Costa (2003), a governança consiste no estabelecimento de um sistema de normas inseridas em um redesenho estratégico que envolve a participação de variados atores sociais (ONGs, associações, mercado) que compartilham a capacidade “governativa” do Estado, na identificação dos problemas da sociedade e na formulação de políticas públicas e na sua implantação. Trata-se, desta forma, de uma abertura política do Estado para o equacionamento de questões complexas (como a questão ambiental), o que exige a participação e a responsabilidade da sociedade civil e da iniciativa privada.

Evans (2003) é um dos autores que relata experiências em que um ambiente político permeado pela participação parece ter levado as pessoas a perceberem os aspectos positivos da ação coletiva: desenvolvimento de um controle popular mais eficaz para alocação das despesas públicas<sup>45</sup>. Certamente o êxito de tais projetos na promoção do desenvolvimento logrou a uma maior disposição dos cidadãos para investir em bens coletivos.

A implantação de processos deliberativos em esferas que extrapolem o aspecto local estimularia uma espécie de governança responsável não somente pelo aumento das taxas de crescimento econômico mas também pela qualidade do desenvolvimento. Evans (2003) nomeia esse processo de **desenvolvimento deliberativo**, o qual seria uma clara influência dos estoques de capital social presentes e responsável pelo desenvolvimento. Nesse processo, é fundamental a

---

<sup>45</sup> Em Kerala (Índia), o intenso engajamento popular na tomada de decisões políticas gerou medidas desenvolvimentistas e, em Porto Alegre, a adoção do Orçamento Participativo levou os cidadãos a um maior interesse pela coisa pública.

existência de um Estado que incentive parcerias com a sociedade civil com o intuito de obter uma melhor concepção de desenvolvimento: a sustentabilidade<sup>46</sup>.

Quando se pensa em um projeto de desenvolvimento que seja sustentável, é importante considerar a ocorrência de uma associação significativa entre os estoques de capital social existentes em determinada comunidade e o impacto positivo destes no desempenho das instituições que operam a gestão compartilhada dos recursos ambientais, como consórcios de bacias hidrográficas, conselhos de meio ambiente e conselhos gestores de unidades de conservação.

---

<sup>46</sup> Com isso, supera-se a polarização de duas ideias ou concepções antagônicas de desenvolvimento: a centralização estatal e a política do Estado mínimo tão identificada nos documentos da CNUMAD.

## **Parte II**

---

Desenvolvimento da pesquisa e principais resultados

## **Capítulo I**

---

Em busca da governança ambiental: os novos paradigmas de desenvolvimento – ecodesenvolvimento e sustentabilidade

O debate sobre o desenvolvimento está hoje ligado, de forma indissociável, ao problema do espaço e da ecologia. Toda uma vertente progressista (social-democrata ou socialista) questionou o desenvolvimento realizado tanto pelo capitalismo como pelo socialismo em seus efeitos sociais e políticos. (SOUSA, 1992: 11)

Este capítulo tem como objetivo apontar as múltiplas dimensões do desenvolvimento, considerando-o como um processo amplo e multifacetado, que transcende o crescimento econômico, incorporando outros aspectos relevantes das práticas sociais, como o desenvolvimento humano e social, o **aperfeiçoamento dos sistemas políticos** (através da participação e da descentralização), o respeito à diversidade cultural, a **democratização do espaço público** e a **conservação ecológica**. Para tanto, apontaremos o referencial teórico para a análise crítica das propostas voltadas ao desenvolvimento até aqui colocadas em prática.

As estratégias de intervenção que privilegiam a participação comunitária e seus espaços de atuação – a fim de se conseguir um desenvolvimento local e sustentável – contextualizam-se, há muito tempo, num cenário de intenso debate acadêmico e político. Para que possamos entender como se chegou a este estágio, antes de tudo, é necessária uma apresentação da noção de **desenvolvimento sustentável**, qual a sua relação com o **ecodesenvolvimento** e quais as novidades trazidas ao debate desenvolvimento/meio ambiente.

Uma nova forma de desenvolvimento depende de uma **governança**, conceito que passou a ser muito utilizado pelas ciências sociais na década de 1990: maneira de governar com o objetivo de atingir as diversas formas de desenvolvimento, articulando, para isso, ações concretas e positivas entre o Estado, a sociedade civil e o mercado.

### 1.1. A crítica ao conceito de desenvolvimento: uma aproximação

A delimitação precisa do que é “desenvolvimento” não é uma das tarefas mais fáceis de realizar e não temos a pretensão de fazê-la aqui. A principal dificuldade reside nos múltiplos significados e empregos desta palavra na generalização do

conceito, tanto no cotidiano como na produção acadêmico-científica e nos principais meios políticos e institucionais.

A este respeito, adverte Souza (2000: 273):

Qualquer teoria ou estratégia de desenvolvimento possui um substrato metateórico, o qual inclui valorações político-filosóficas concretamente referenciadas por um espectro político-ideológico que vai de posições francamente conservadoras (capitalistófilas, garantidoras da propriedade privada, justificadoras da heteronomia e enfatizadoras da manutenção da ordem a qualquer preço) até posicionamentos explicitamente críticos do capitalismo (marxismo, anarquismo, pensamento autonomista), passando por diversas posições mais ou menos reformistas, moderadas ou ambíguas.

O conceito de desenvolvimento foi largamente utilizado nas ciências econômicas para determinar a expansão material e produtiva de uma sociedade em um determinado tempo e espaço. Foi ainda empregado para demonstrar como, em um processo de mudanças, determinadas sociedades superaram ou sobrepuseram estruturas tradicionais, criando novas formas de produção.

A delimitação do conceito gira, deste modo, em torno da aceitação de que “desenvolvimento” e “desenvolvimento econômico” são sinônimos. Para muitos, apesar de todo o esforço acadêmico acerca das clivagens do conceito, esta é, ainda hoje, uma associação óbvia e imediata.

Souza (2000: 18) destaca que a compreensão do desenvolvimento em muitas abordagens [...] não se refere à outra coisa que não ao aumento da capacidade de uma sociedade produzir mais bens de uma maneira melhor [...], de modo a satisfazer necessidades humanas. Logo, ele diz respeito, na melhor das hipóteses, a meios para se atingirem maiores qualidade de vida, justiça social etc. e não a fins.

De acordo com Cavalcanti (1995), apesar das diferenças acerca dos conceitos “desenvolvimento” e “crescimento”, existe uma tendência de torná-los comuns. Porém, apontar as diferenças entre ambos significa uma forma de escapar ao reducionismo, na medida em que o importante, nesse contexto, é a busca da melhoria na qualidade de vida. Nesse sentido, o autor descreve que:

[...] todo indivíduo deseja ser feliz, viver uma longa vida, alcançar a plena realização de si próprio. O desenvolvimento pode levar a tais objetivos. No entanto, não é necessário se aumentar a posse de bens para que uma pessoa se sinta feliz. Sem embargo, a possibilidade de se ter mais e mais de cada coisa converteu-se no fim supremo do progresso. Pobreza, porém, não é sinônimo de felicidade. (CAVALCANTI, 2002: 163)

Guimarães (2001), por sua vez, considera que a acumulação de riqueza – o que denomina “crescimento econômico” – nunca foi e nunca será um requisito ou pré-condição única para se alcançar o desenvolvimento. Para o autor, o que determina tal desenvolvimento é o uso que a coletividade faz de sua riqueza e não a riqueza em si mesma. Para atestar tal fato, o autor justifica que as cinco décadas do pós-guerra revelaram o mais impressionante dinamismo registrado pela economia mundial sem que esta acumulação de riqueza tenha reduzido as desigualdades sociais e minimizado a deterioração ambiental.

Guimarães chama a atenção ainda para o fato de que, nos últimos tempos, vivemos um paradoxo: a contradição entre crescimento econômico e desenvolvimento. O autor demonstra esta contradição ao considerar que os índices macroeconômicos de lugares, regiões e nações caminham em descompasso com seu desenvolvimento. Trata-se, então, de um processo dual no qual o crescimento econômico não implica, necessariamente, desenvolvimento social e, muito menos, conservação ambiental.

É nesse sentido que Rampazzo (2001: 160) demonstra as suas inquietações:

Sem dúvida, o crescimento econômico é necessário, porém não é suficiente para garantir o desenvolvimento. Deve submeter-se às regras de uma distribuição equitativa e às imposições ecológicas. Não é possível continuar com um crescimento baseado na utilização extensiva dos recursos naturais. (Grifo nosso)

Atenta às novas dimensões incorporadas ao conceito de “desenvolvimento” e à dissociabilidade da questão crescimento econômico-desenvolvimento por parte das esferas acadêmica e política, a própria ONU procurou questionar o seu significado ao considerar que:

[...] as pessoas não podem ser reduzidas a uma única dimensão como criaturas econômicas... Estamos redescobrimo essa verdade essencial, a de que as pessoas devem estar no centro de todo desenvolvimento. (Organização das Nações Unidas – Relatório sobre desenvolvimento humano 1990<sup>47</sup>)

---

<sup>47</sup> In: DOWBOR, L. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999, p.6.

Em um esforço de definição um pouco mais apurado, o modelo de desenvolvimento poderia ser descrito como a maneira pela qual as sociedades se produzem e reproduzem. Deste modo, para que esses fatos se concretizassem, seria necessária uma apropriação dos recursos naturais para a realização desses fins sociais, que seriam respaldados por mecanismos econômicos (competição, acumulação, intercâmbio, maximização da produtividade e dos lucros) e técnico-científicos.

O modelo de desenvolvimento da sociedade capitalista moderna está associado à ideia de transformações mundiais a partir da intervenção humana, amparadas por um conjunto de instituições econômicas, por uma economia de mercado e por um conjunto de instituições políticas, como o Estado nacional e a democracia. Este modelo contemplaria ainda uma sociedade de consumo e uma visão de mundo que a conforma, em que o imaginário de qualidade de vida está atrelado à ideia do consumo que, para sustentar-se, exige a utilização extensiva dos recursos ecológicos, reproduzindo, assim, a ideia de um modelo de desenvolvimento infinito sobre uma base ecológica finita. (GIDDENS, 2000).

No entanto, compreendemos a necessidade de extrapolar a abordagem economicista e referenciar a questão do desenvolvimento com outras variáveis bastante importantes<sup>48</sup>. O desenvolvimento deve ser entendido como um processo complexo e variado que incorpora outras dimensões presentes nas práticas sociais, como a cultural, a política, a espacial-territorial, a tecnológica e, principalmente, a ecológica<sup>49</sup>. Até Estocolmo 1972, quando surgiu o ecodesenvolvimento, os desequilíbrios ecológicos provocados pelo crescimento econômico só preocupavam os técnicos, na medida em que criavam externalidades negativas nos processos de produção, sendo, por conseguinte, tratados gradualmente e em base remediadora. Cabe ressaltar, apesar de sua conotação ecocêntrica, a formação do Clube de Roma em 1968. Composto por cientistas, políticos e outros agentes econômicos, o grupo começou a discutir e analisar os limites do crescimento econômico considerando o uso crescente dos recursos naturais.

---

<sup>48</sup> Veremos adiante que, apesar das inúmeras diferenças, tanto a proposta do ecodesenvolvimento quanto a do desenvolvimento sustentável compreenderam o desenvolvimento além da questão econômica, conferindo um caráter multifacetado ao conceito.

<sup>49</sup> Compreendemos neste trabalho que uma nova forma de desenvolvimento depende não somente da capacidade de crescimento econômico, mas também do desempenho institucional (governança) e da participação e confiança entre os agentes sociais (capital social). Tais conceitos serão melhor desenvolvidos no transcórper do corpo deste trabalho.

Souza (2000) aponta que uma das dificuldades presentes nos debates sobre desenvolvimento reside na demora em se incorporar, segundo sua análise, a dimensão espacial como um parâmetro importante a ser considerado. A este respeito, afirma que [...] as teorias da modernização e do crescimento tenderam a utilizar como referencial um espaço econômico abstrato, despidido das dimensões cultural e política e alheio às forças atuantes no âmbito do espaço natural [...].” (SOUZA, 2000: 27) (grifo nosso)

Guimarães (2001: 49), a este propósito, reitera que um dos principais desafios das políticas públicas diz respeito justamente à [...] a necessidade de territorializar a sustentabilidade ambiental e social do desenvolvimento – o pensar globalmente mas atuar localmente – e ao mesmo tempo dar sustentabilidade ao território, ou seja, fazer com que as atividades produtivas contribuam efetivamente para o aperfeiçoamento das condições de vida da população. (Grifo nosso)

O autor conclui que as políticas desenvolvimentistas praticadas em escala planetária deixou exposto um estilo de desenvolvimento **ecologicamente depredador, socialmente perverso, politicamente injusto, culturalmente alienado e eticamente repulsivo**, que culminou em uma crise ambiental de caráter global. Colocar os seres humanos como centro e a razão do processo de desenvolvimento, justifica o autor, significaria defender e buscar um novo estilo de desenvolvimento ambientalmente sustentável no acesso e utilização dos recursos naturais e na proteção da biodiversidade; socialmente sustentável na superação das desigualdades sociais e da pobreza; culturalmente sustentável na conservação de valores, práticas e símbolos de identidade; politicamente sustentável ao aprofundar a democracia e garantir o acesso de todos nas decisões. Este novo estilo de desenvolvimento teria como eixo norteador uma nova ética de desenvolvimento, nas quais as metas econômicas estariam subordinadas às regras de funcionamento dos sistemas naturais e à dignidade humana<sup>50</sup>.

Naturalmente, a interpretação do autor refere-se a um paradigma de desenvolvimento e não apenas de crescimento.

Além da crise ambiental manifestada em diversas partes do planeta, em parte fruto de um processo de desenvolvimento pautado no uso extensivo dos recursos naturais, verificamos a incapacidade dos Estados em atender diversas perspectivas

---

<sup>50</sup> Com relação ao consumo, como veremos ainda nesse capítulo, o ecodesenvolvimento defende um limite, enquanto o desenvolvimento sustentável manifesta-se a favor do aumento do consumo possível pela eficiência energética e de uso de recursos naturais.

da sociedade, que se politiza cada vez mais. Essa politização de diversos atores sociais e econômicos ocorre em um contexto no qual o Estado (especialmente os governos centrais) perdeu parte da capacidade de regulação ou abdicou dela. Rattner (1999) faz um alerta ao considerar que, em muitos casos, o Estado perdeu seu poder para grupos armados envolvidos no comércio de drogas, armas ou outras atividades ilícitas (o que Putnam denomina de “patologias advindas do capital social”).

Apesar de seus inúmeros significados, o conceito de desenvolvimento começou a ser largamente empregado no pós-Segunda Guerra mundial por diferentes autores acadêmicos e autoridades políticas e institucionais, em um cenário de formação de instituições mundiais de harmonização de interesses e práticas econômicas e de uma teoria econômica que delegava ao Estado a ação regularizadora para atingir taxas de crescimento muito elevadas. Os governos nacionais foram seduzidos por uma lógica do desenvolvimento, a qual conferia suprema importância, por exemplo, aos ministérios da fazenda, planejamento, transporte e energia, por uma tecnocracia seguidora das recomendações tradicionais dos conselheiros econômicos.

Este conceito foi fundamentado numa ideologia baseada na tese do crescimento econômico infinito, no uso intensivo de capitais, na maximização tecnológica, na redução do uso da mão-de-obra e na utilização intensiva dos recursos naturais. A teoria econômica que abalizou este modelo de desenvolvimento foi o **keynesianismo**.

O nascimento da teoria keynesiana deriva de um contexto histórico bastante peculiar: a crise econômica da década de 1930 e o problema do desemprego. O desafio que se impunha era a maximização do uso de mão-de-obra e de capital. A oferta barata de recursos naturais, sobretudo energia, não levava à defesa de desenvolvimento de tecnologia que os poupasse.

Aplicado em diversas regiões do planeta, tal modelo passou a ser duramente questionado décadas depois. Esse questionamento teve sua origem em diversos segmentos sociais e políticos, principalmente entre o movimento ecologista, que justificava suas críticas apontando para um quadro ambiental de degradação e para a dificuldade do Estado em regular o próprio processo de desenvolvimento.

Já em meados da década de 1970, a UNESCO atribuiu um significado ao desenvolvimento, definindo-o como [...] um processo integrado e multirracional e que

incluiria todos os aspectos da vida de uma coletividade, de suas relações com o mundo e de sua própria consciência (FISCHER, 2002). Nos anos que se seguiram, o próprio conceito de desenvolvimento foi acrescido do prefixo “eco” ou do adjetivo “sustentável”, porém nenhum termo gerou tantas discussões, consensos e conflitos como **sustentável**.

A maior parte da literatura nacional e internacional acredita que ocorreu uma evolução conceitual do Ecodesenvolvimento para o desenvolvimento sustentável. Por causa disso, tanto a comunidade científica quanto o movimento ambientalista consideraram as expressões como sinônimas. Apesar de uma aparente obviedade, tais expressões guardam matrizes ideológicas diferenciadas que poderão ser observadas logo a seguir.

Entendemos ainda que a busca por um novo modelo de desenvolvimento, apesar de todo debate já realizado, está ainda em franco processo, afinal, não se trata de uma tarefa fácil: a distância que separa a economia e a ecologia é repleta de obstáculos e armadilhas. A fim de dar sequência a esta discussão, é fundamental traçar comparações entre os conceitos **ecodesenvolvimento** e **desenvolvimento sustentável**.

## **1.2. As novas propostas teóricas para o desenvolvimento: o ecodesenvolvimento e o desenvolvimento sustentável**

A degradação ambiental, antes vista e compreendida como problema de caráter local, passou a ser duramente questionada como crise de um modelo de desenvolvimento universal, que encarava o capital natural como quesito necessário a fim de se atingirem taxas de crescimento econômico infinitas. Deste modo, entendida inicialmente como reflexo de uma crise local, mais tarde, a problemática ambiental ficou associada a um produto de caráter global e a um processo de desenvolvimento que não foi capaz de distribuir, de forma mais igualitária, a riqueza produzida e cuja herança resultou em um enorme passivo ambiental.

Guimarães (2001) nos alerta para o fato de que passamos a conviver com diversos subprodutos do modelo desenvolvimentista. Tais subprodutos seriam, conforme o autor, crises variadas e sem precedentes na história da humanidade: **crise ecológica** (esgotamento progressivo da base natural), **crise ambiental**

(redução da capacidade de recuperação de ecossistemas), **crise político-institucional** (incapacidade do Estado para a distribuição e uso dos recursos da sociedade) e **crise social** (aumento das desigualdades e dificuldade do acesso aos bens materiais e imateriais).

Autores como Manzini e Bigues (2000) acreditam que a crise ambiental estaria intrinsecamente relacionada com a saturação dos mercados (limites da demanda); com os elevados índices de desemprego (limites das possibilidades de trabalho); com a proliferação de guerras regionais pelo controle dos recursos naturais (limites de recursos); com a emigração e os problemas étnicos que dela derivam (limites demográficos); com a dificuldade de imaginar cenários futuros (já que a interiorização do conceito de limite impede que se pense o futuro de maneira mais simples, ou seja, como uma continuação do passado, como a reprodução de um modelo de desenvolvimento baseado no crescimento dos consumos materiais).

Consideramos que é a partir da **crise energética** dos anos 70 que passaram a ocorrer debates questionadores acerca do estilo de desenvolvimento vigente. Em um primeiro momento, a crítica ao modelo apontou para uma incompatibilidade entre o crescimento econômico e a preservação dos recursos naturais. Tal padrão de desenvolvimento encontraria limites de reprodução impostos pela degradação ambiental, pela escassez dos recursos naturais e pela crise social. As críticas dos ambientalistas e dos meios científicos penetraram no campo das ciências sociais e econômicas, as quais questionaram o processo de funcionamento econômico.

Sachs (1999) afirma que, de um lado, os regimes intervencionistas começaram a ser expostos a um ataque político de porte (o que o autor chama de período de transição 1970-1980), apoiado, sobretudo, no surgimento de políticas anti-intervencionistas. De outro, houve a emergência de uma consciência planetária do estágio de degradação ambiental (poluição do ar, efeito estufa, destruição da camada de ozônio, chuva ácida, desmatamento, perda da biodiversidade, perdas de solo, degradação dos mananciais, poluição dos recursos hídricos etc.). Apesar de essa nova consciência ambiental convergir para a conservação ambiental, as estratégias adotaram diferentes matrizes ideológicas.

Diante desses fatos, os problemas ambientais e o comprometimento da qualidade de vida aparecem como novas demandas a partir da década de 1970. Tais fatores deram fôlego ao fortalecimento do movimento ambientalista, contextualizado num quadro de efervescência dos movimentos sociais.

Dada a compreensão desta dinâmica globalizante da questão ambiental – que desconhece territórios e limites administrativos –, surge uma articulação internacional formalizada em diversos encontros e eventos voltados ao tratamento da questão, com leituras e observações críticas<sup>51</sup> a respeito do processo de desenvolvimento, entendido principalmente como ambientalmente insustentável.

Atenta às discussões sobre a possibilidade do crescimento econômico com respeito aos sistemas naturais, a ONU realizou, no ano de 1972, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente Humano<sup>52</sup>. Como resultados desse encontro, houve a criação de programas e comissões importantes, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD)<sup>53</sup>. Foi a partir deste momento que se começou a observar o estabelecimento definitivo da questão ambiental na agenda e nas discussões da ONU.

A realização da Conferência de Estocolmo abriu a perspectiva de as discussões sobre desenvolvimento e meio ambiente ocorrerem em um novo espaço público internacional com a participação efetiva de representantes de Estados, instituições governamentais e não-governamentais e ambientalistas de todo mundo. Até então, discussões ambientais estavam restritas a foros e encontros ambientais especializados.

Estocolmo foi o [...] primeiro encontro diplomático entre os Estados-nações de caráter global sobre a crise do meio ambiente humano, e também o primeiro evento político-social de peso com participação do chamado movimento das organizações não governamentais [...]. [...] tornou possível uma agenda política e abriu o debate em torno especificamente da crise ambiental com o processo desigual de produção e consumo do industrialismo contemporâneo. (NEDER, 2002: 32)

Durante a preparação desta conferência, posições radicalmente opostas foram assumidas: uma primeira, pelos que previam abundância e outra, pelos

---

<sup>51</sup> Ao lado destas críticas, situavam-se posições mais ou menos reformistas e até conservadoras acerca do debate sobre desenvolvimento e questões ecológicas.

<sup>52</sup> A publicação de “Os Limites do Crescimento”, no ano 1972, teve ampla repercussão internacional. Resultado de trabalhos de pesquisadores sob a liderança de Dennis L. Meadows, projetou-se a necessidade de congelar o crescimento da população global e da industrialização sob a iminência de esgotamento dos recursos naturais. O relatório direcionou os debates da Conferência de Estocolmo.

<sup>53</sup> Ao término da Conferência, surgiu o PNUMA com sede em Nairóbi, no Quênia. Esse programa passou a catalisar as atividades de proteção ambiental dentro da ONU. A CMMAD foi criada oficialmente, no final de 1982, pelo PNUMA, diante da intensificação da preocupação sobre o crescente impacto da atividade humana sobre os recursos naturais planetários.

catastrofistas. Ambas as posições foram descartadas, acreditando-se na necessidade de crescimento econômico para o desenvolvimento.

Entendemos que, na Conferência de Estocolmo, as visões consideradas como reducionistas da relação entre ecologia e economia passaram a ser revistas através de uma via intermediária, a meio caminho entre o pessimismo dos malthusianos que denunciavam o perigo do esgotamento dos recursos naturais, e o otimismo dos teóricos da abundância que acreditavam nas soluções tecnológicas (SACHS, 1994).

Terminada a conferência, notou-se que o grande êxito de Estocolmo foi o de inaugurar, de certa forma, um marco conceitual a respeito do debate em torno da relação entre desenvolvimento e ambiente. Ainda de forma bastante tímida, privilegiou-se a visão mais abrangente sobre a utilização extensiva dos elementos da biosfera pelos modelos de desenvolvimento e de industrialização existentes, chegando-se à conclusão de que era preciso redefinir o próprio conceito de desenvolvimento.

### **1.2.1. Ecodesenvolvimento e governança local: a peculiaridade endógena**

O ecodesenvolvimento foi lançado no debate ambiental em 1973 por Maurice Strong, primeiro dirigente do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), organizador da Conferência de Estocolmo e secretário geral da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio (1992). Consistia na definição de um novo estilo de desenvolvimento que fosse adaptado às áreas rurais dos países pobres. Esta proposta se baseava na utilização criteriosa dos recursos naturais sem um comprometimento ambiental dos ecossistemas.

Nas ideias de Strong, havia uma possibilidade das áreas rurais não se engajarem na ilusão de um crescimento econômico desenfreado e dilapidador dos recursos naturais locais.

Como era de se esperar, a tese do ecodesenvolvimento fez duras críticas à sociedade de consumo e também à modernização industrial como método para o desenvolvimento de regiões mais pobres do mundo.

Um ano depois, com a Declaração de Cocoyoc<sup>54</sup>, as áreas urbanas dos países pobres também foram consideradas estratégicas para o ecodesenvolvimento.

Foi sob a liderança de Ignacy Sachs que o Centro Internacional de Pesquisa sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente (CIRED), com sede em Paris, desenvolveu, entre as décadas de 1970 e 1980, os pilares da teoria do ecodesenvolvimento. Assim, acabou sendo criado um quadro de estratégias para se conseguir o ecodesenvolvimento, acreditando-se que o modelo deveria se basear em três importantes pilares: **eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica**. Por conta desse esforço, ainda na década de 1980, o ecodesenvolvimento constituiu-se como uma importante matriz teórica do pensamento ambientalista.

Sachs (1986: 18) define ecodesenvolvimento como [...] um estilo de desenvolvimento que, em cada ecorregião, insiste nas soluções específicas de seus problemas particulares, levando em conta os dados ecológicos da mesma forma que os culturais, as necessidades imediatas como também as de longo prazo.<sup>55</sup>

O ecodesenvolvimento também poderia ser considerado como o [...] desenvolvimento endógeno e dependente de suas próprias forças, tendo por objetivo responder à problemática de harmonização dos objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento com uma gestão ecologicamente prudente dos recursos e do meio. (Sachs, 1986a *apud* MONTIBELLER FILHO, 1993: 132).

O ecodesenvolvimento designa, ao mesmo tempo, um novo estilo de desenvolvimento cujo novo enfoque (**participativo**) de planejamento e gestão é norteado por um conjunto interdependente de postulados éticos: a manutenção da qualidade ambiental dos ecossistemas do qual depende o bem-estar das gerações presentes e futuras (uma solidariedade que seja sincrônica com a geração atual e uma solidariedade diacrônica que se expressaria na economia dos recursos naturais e na perspectiva ecológica para garantir às gerações futuras as possibilidades do

---

<sup>54</sup> A Declaração de Cocoyoc é um documento resultado de um simpósio de especialistas realizado no México em 1974 e presidido por Barbara Ward. Foi organizado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Pode ser considerado fundamental para a construção de uma percepção da relação entre sociedade e natureza.

<sup>55</sup> É interessante constatar que a definição de ecodesenvolvimento de Ignacy Sachs nos remete à idéia de capital social e desempenho institucional: cada região encontra soluções para seus problemas específicos considerando os dados ecológicos. Tais exercícios exigem um forte sentimento de solidariedade, compromisso e confiança por parte dos atores sociais.

seu desenvolvimento); cultivo da prudência ecológica e a promoção da autonomia (*self-reliance*) das populações envolvidas.

Sachs formulou os seguintes princípios considerados básicos para o ecodesenvolvimento: a) satisfação das necessidades básicas; b) preocupação com as próximas gerações; c) **participação dos diversos segmentos da sociedade**; d) **preservação dos recursos naturais e do meio ambiente**; e) a constituição de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito à diversidade cultural; f) investimentos em educação.

Aos países do Hemisfério Sul, a teoria do ecodesenvolvimento de Sachs propôs a aplicação de outros quatro princípios fundamentais: a) as prioridades do desenvolvimento devem estar ao alcance do desenvolvimento social; b) o princípio básico de ação é valorizar a autonomia e a descentralização; c) os sistemas socioeconômicos devem ser orientados para a busca de uma relação de simbiose com a natureza; d) a eficiência econômica deve superar desperdícios e padrões de consumo elevado (SACHS, 1986a).

As críticas de Sachs apontavam, entre outros aspectos, que a degradação ambiental decorrente da pobreza tem sua correlação com a riqueza da sociedade contemporânea, causada por um desenvolvimentismo produtor de desigualdades sociais e ambientais.

Um aspecto bastante relevante é que, ao elaborar a proposta do ecodesenvolvimento, Sachs considerou que tal paradigma seria atingido a partir de iniciativas de planejamento, de gestão e de participação local. Dessa forma, o autor passou a demonstrar a importância do papel dos diferentes atores sociais para transformações políticas, econômicas, sociais e ambientais alternativas ao modelo de desenvolvimento até então vigente. Sobre este aspecto, afirma o autor:

O Ecodesenvolvimento exige a constituição de uma autoridade horizontal capaz de superar os particularismos setoriais, preocupada com todas as facetas do desenvolvimento e que leve constantemente em consideração a complementaridade das diferentes ações empreendidas. Essa autoridade não poderia ser eficaz sem a participação efetiva das populações locais na realização das estratégias de ecodesenvolvimento. Tal participação é indispensável para definição e harmonização das necessidades concretas, para a identificação das potencialidades produtivas do ecossistema e para a organização do esforço coletivo com vista ao aproveitamento dessas potencialidades. (SACHS, 1986a: 17)

Para o autor, o ecodesenvolvimento seria possível quando o cumprimento de cinco dimensões articuladas entre si: a) sustentabilidade social, b) sustentabilidade

econômica, c) sustentabilidade ecológica, d) sustentabilidade espacial, e) sustentabilidade cultural.

Por causa de sua pretensão em colaborar para que a sociedade seja sustentável, o ecodesenvolvimento foi confundido com o conceito de desenvolvimento sustentável. Como nos alerta Layrargues (1997), muitos acabaram acreditando que fossem sinônimos ou que o desenvolvimento sustentável ou a sustentabilidade se configurassem etapas mais evoluídas do ecodesenvolvimento.

Ao contrário do desenvolvimento sustentável, a abordagem ecodesenvolvimentista faz reiteradas críticas à sociedade de consumo, defendendo um teto de consumo a fim de evitar o esgotamento da base natural. Defende ainda limites à livre atuação do mercado, criando um teto para o consumo a partir de um nivelamento médio entre os países pobres e ricos, reforçando também uma crítica à crença ilimitada nas tecnologias modernas para o equacionamento de problemas ambientais. O ecodesenvolvimento advoga o potencial das tecnologias endógenas e do saber das comunidades locais para a resolução dos dilemas ambientais – uma espécie de governança ambiental local.

### 1.2.2. O caráter globalizante do Desenvolvimento Sustentável

A expressão “desenvolvimento sustentável” foi lançada ao debate internacional no ano de 1983, quando a Assembleia Geral da ONU criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. A tarefa ficou a cargo de uma comissão liderada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, que produziu, em 1987, um relatório denominado “*Nosso Futuro Comum*”<sup>56</sup>.

A produção deste documento tinha como objetivo [...] propor estratégias ambientais de longo prazo para se obter um **desenvolvimento sustentável** por volta do ano 2000 e daí em diante; recomendar maneiras para que a preocupação com o meio ambiente se traduza em maior cooperação entre os países em desenvolvimento e entre países em estágios diferentes de desenvolvimento econômico e social e leve à consecução de objetivos comuns e interligados que considerem as inter-relações de pessoas, recursos, meio ambiente e desenvolvimento [...]. (Grifo nosso)

Com o objetivo de contemporizar e de aprofundar a questão ambiental na dimensão do crescimento econômico, o Relatório Brundtland, diferente dos documentos de Estocolmo - no qual o crescimento econômico era entendido como

---

<sup>56</sup> Também conhecido como Relatório Brundtland.

parte do problema -, considera-o como de extrema importância para as práticas e ações que objetivam a redução da pobreza e a minimização dos impactos do desenvolvimento sobre a natureza. O documento demonstra uma preocupação em incluir a dimensão ecológica na tomada de decisões políticas e econômicas (mesmo que sendo pouco enfático com relação à questão do consumo).

É diante do contexto histórico e político da década de 1980 que se lança oficialmente a expressão **desenvolvimento sustentável** nas discussões mundiais. Para a Comissão Brundtland, o desenvolvimento sustentável é [...] aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. (Nosso Futuro Comum, 1991: 46)

O aspecto que pesa a favor do Relatório Brundtland é que, após a sua publicação, o conceito de desenvolvimento sustentável passou a ser uma utopia mobilizadora para a maior parte do movimento ambientalista. Além disso, diversos argumentos levantados em discussões acadêmicas e políticas convergiram para um fato relevante: as políticas convencionais de crescimento econômico, baseadas em projetos de expansão agrícola, de industrialização e de criação de infra-estruturas de grande escala, financiadas com ajuda externa e com recursos locais privados ou públicos, não iriam resultar necessariamente em desenvolvimento sustentado.

A tese da insolúvel problemática da relação entre desenvolvimento e ambiente chegava ao seu fim. A respeito da nova relação entre desenvolvimento e ambiente, diz o documento:

O tema comum a essa estratégia do desenvolvimento [...] é a necessidade de incluir considerações econômicas e ecológicas no processo de tomada de decisões. Afinal, economia e ecologia estão integradas nas atividades do mundo real. Para tanto será preciso mudar atitudes e objetivos e chegar a novas disposições institucionais em todos os níveis.<sup>57</sup> (Grifo nosso)

A Comissão teve como objetivo reexaminar os problemas críticos do meio ambiente e formular propostas para solucioná-los. Para se atingir o desenvolvimento sustentável, o relatório indicava a execução de diversas medidas: a) limitação do crescimento populacional; b) garantia de alimentação em longo prazo; c) preservação da biodiversidade e dos ecossistemas; d) racionalização do consumo energético e o desenvolvimento de tecnologias baseadas no uso de fontes renováveis; e) produção industrial adaptada a tecnologias limpas; f) controle da

---

<sup>57</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p.67.

urbanização e maior equilíbrio na relação campo-cidade; g) satisfação das necessidades básicas das populações mais pobres.

A Comissão acabou por constatar a unicidade da Terra e a finitude dos recursos naturais. Diante de tais fatos, todos deveriam se esforçar independentemente de onde estava sendo gerado o problema. Independente da existência de atores sociais implicados na responsabilidade da degradação ambiental, a busca de soluções seria uma **tarefa comum** a toda humanidade. Para Layrargues (1997: 4) na [...] tentativa de generalizar os fatos, omite um contexto histórico, e cria o “homem abstrato”, cuja consequência significa a retirada do componente ideológico da questão ambiental, que passa a ser considerada com uma certa dose de ingenuidade e descompromisso, frente à falta de visibilidade do procedimento histórico que gerou a crise ambiental.

Montibeller Filho (1993) é outro autor que aponta algumas contradições básicas da proposta do desenvolvimento sustentável. Com a tese de “produzir mais com menos”, presente no Relatório e nos autores que deram sequência ao debate, pensava-se que o padrão de consumo vigente no mundo industrializado poderia ser mantido, expandido e difundido globalmente e que a tecnologia seria capaz de produzir cada vez mais, utilizando cada vez menos recursos. A pobreza deveria ser atacada pelo consumo e, para que isso acontecesse, o crescimento econômico poderia continuar existindo no mesmo ritmo, desde que ocorressem mudanças no sentido de tornar os insumos energéticos mais econômicos e eficientes.

Ao contrário do ecodesenvolvimento, não se considera nessa análise a questão do desperdício das sociedades desenvolvidas. Indo na direção contrária a dos “ecodesenvolvimentistas” – que defendiam um teto máximo de consumo –, os defensores do desenvolvimento sustentável passaram a defender um teto mínimo. A solução dos problemas ecológicos estaria, portanto, relacionada ao desenvolvimento de tecnologias modernas.

Outro problema desse documento foi ignorar o tema da participação e das populações excluídas do debate e da tomada de decisões que estavam presentes na escola ecodesenvolvimentista<sup>58</sup>.

Layrargues (1997: 7) é contundente em suas críticas ao desenvolvimento sustentável. Afirma que esse modelo [...] assume claramente a postura de um projeto

---

<sup>58</sup> De certa maneira, o tema da participação acabou sendo recuperado no momento da realização da CNUMAD.

ecológico neoliberal, que sob o signo da reforma, produz a ilusão de vivermos em um tempo de mudanças, na aparente certeza de se tratar de um processo gradual que se desembocará na sustentabilidade socioambiental. [...] O problema é acreditar que a proposta do desenvolvimento sustentável pretende preservar o meio ambiente, quando na verdade preocupa-se tão somente em preservar a ideologia hegemônica.

### **1.2.2. Os pontos convergentes entre o ecodesenvolvimento e o desenvolvimento sustentável**

Apesar das inúmeras críticas feitas à proposta do desenvolvimento sustentável, é possível encontrar pontos convergentes em relação à abordagem ecodesenvolvimentista. Ambas as propostas possuem visões que extrapolam o significado economicista de desenvolvimento, incorporando outras variáveis igualmente importantes (característica do pensamento sistêmico). Possuem um princípio ético de planejamento cujo enfoque é o respeito ao direito das gerações presentes e uma visão de longo prazo ao se preocupar com as gerações futuras. A ideia-força dessas duas abordagens é a de incorporar a dimensão ambiental nas propostas de desenvolvimento<sup>59</sup>.

Conforme Montibeller Filho (1993), o tempo geológico e de outros elementos da natureza, com suas ordens, seus ciclos de reprodução, passaram a fazer parte da abordagem, superando a hegemonia do tempo econômico dominado pela racionalidade da produção e da produtividade. Para o autor, o [...] próprio Ignacy Sachs, grande divulgador [...] do termo Ecodesenvolvimento e a quem logo o conceito é associado [...] passa a usar indiferentemente os dois termos em questão. Ele deixa explícito na discussão que faz sobre o marco conceitual, que mesmo concordando com as críticas ao Desenvolvimento Sustentável do Relatório Brundtland, considera que os pontos em comum entre este e o Ecodesenvolvimento são suficientes para poder adotá-los como sinônimos. (MONTIBELLER FILHO, 1993: 138)

### **1.3. As dimensões da sustentabilidade**

Vimos anteriormente os pontos que afastam e que aproximam as propostas do ecodesenvolvimento e do desenvolvimento sustentável. Todavia, ambas apontam que o desenvolvimento deve ser compreendido como complexo e multifacetado. Inserido nesse debate, o conceito de sustentabilidade ganhou densidade a partir das

---

<sup>59</sup> Para Layrargues (1997), compartilhar uma mesma meta de sociedade sustentável não significaria necessariamente compartilhar as mesmas estratégias de execução.

reflexões realizadas nas grandes conferências patrocinadas pela ONU. Ignacy Sachs, em seu clássico trabalho *“Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir”*, considerou que a sustentabilidade deriva da articulação de cinco dimensões: social, econômica, ecológica, espacial e cultural.

### **1.3.1. Sustentabilidade social**

Esta dimensão é conseguida através da criação e da implantação de novas formas de desenvolvimento, cuja lógica do crescimento econômico ou da expansão da capacidade produtiva estariam atrelados ao bem-estar da coletividade<sup>60</sup>. Desta maneira, o objetivo do crescimento econômico seria garantir a construção de uma nova civilização pautada numa maior equidade na distribuição da renda e dos bens (a fim de se reduzir o abismo entre os padrões de vida das populações pobres e ricas).

### **1.3.2. Sustentabilidade econômica**

Esta forma é viabilizada por meio da alocação e gerenciamento mais eficiente dos recursos naturais e de um fluxo constante de investimentos públicos e privados. Para a concretização desta dimensão da sustentabilidade, [...] torna-se necessário superar as configurações externas negativas resultantes do ônus do serviço da dívida e da drenagem líquida de recursos financeiros do Sul, dos termos de trocas desfavoráveis, das barreiras protecionistas ainda existentes no Norte e do acesso limitado à ciência e tecnologia. (Sachs, 2007: 181)

A eficiência econômica deveria ser ainda avaliada em termos macrossociais, e não apenas por meio de critério da rentabilidade empresarial de caráter microeconômico.

### **1.3.3. Sustentabilidade ecológica**

Segundo o autor, poderia ser conseguida utilizando-se as seguintes estratégias:

---

<sup>60</sup> Os estudiosos do capital social advogam que da participação surgem novas possibilidades econômicas e de melhoria da qualidade de vida das comunidades. Desta forma, a participação corrobora para a sustentabilidade social.

- ampliar a capacidade de carga da Terra por meio de soluções engenhosas, intensificando-se o uso do potencial de recursos dos diversos ecossistemas com o mínimo possível de danos aos sistemas de sustentação da vida;
- limitação do consumo de combustíveis fósseis e outros recursos que são facilmente esgotáveis e danosos ao meio ambiente, substituindo-se por recursos renováveis e utilizados de forma não agressiva ao meio ambiente;
- redução do volume de resíduos e de poluição, por meio de conservação de energia e de recursos, além do desenvolvimento e reciclagem;
- promoção da autolimitação no consumo material por parte dos países ricos e dos indivíduos em todo planeta;
- intensificação das pesquisas que visam à obtenção de tecnologias de baixo teor de resíduos e que sejam eficientes no uso de recursos para o desenvolvimento urbano, rural e industrial;
- definição de novas formas para uma adequada proteção ambiental, desenhando a máquina institucional e selecionando a combinação de instrumentos econômicos, legais e administrativos necessários para o seu cumprimento.

#### **1.3.4. Sustentabilidade espacial**

Tal dimensão está intrinsecamente ligada a uma configuração rural-urbana mais equilibrada e a uma melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas. As recomendações para sua concretização são:

- redução das excessivas concentrações econômica e populacional nas regiões metropolitanas;
- frenagem da destruição de ecossistemas frágeis, mas de importância vital, decorrente dos processos de colonização efetivados sem controle;
- promoção de práticas modernas e regenerativas da agricultura, envolvendo os pequenos produtores e empregando adequadamente pacotes tecnológicos, crédito e acesso a mercados;
- exploração do potencial da industrialização descentralizada, acoplada à nova geração de tecnologias, com referência especial às indústrias de biomassa e ao papel na criação de oportunidades de emprego não-agrícola nas áreas rurais;
- criação de uma rede de reservas naturais e de reservas da biosfera para proteger a biodiversidade.

### **1.3.5. Sustentabilidade cultural**

Caracterizada pela procura de raízes endógenas de modelos de modernização e de sistemas agrícolas integrados. Tais acepções de desenvolvimento devem resguardar a continuidade cultural e traduzir o conceito normativo de ecodesenvolvimento numa pluralidade de soluções, ajustadas à especificidade de cada contexto socioecológico.

## **1.4. A relevância da dimensão político-democrática para a sustentabilidade**

Apesar de, em um primeiro momento, não se referir a uma dimensão política da sustentabilidade, Sachs, mais tarde, reconhece a estratégia dessa variável para o alcance de uma sociedade verdadeiramente sustentável. O autor cita as reflexões realizadas por Guimarães (1997), que defende um maior engajamento da sociedade civil frente a uma crise enfrentada pelo Estado, pelo sistema de representação e pelos partidos políticos tradicionais.

A sustentabilidade deve ser construída coletivamente por meio de ações políticas coordenadas (contribuindo para a reprodução do capital social) por grupos e associações.

Frey (2002) é um dos autores que procuram demonstrar que a crise ecológica global derrubou alguns dos pilares da sociedade moderna: a crença no progresso ilimitado (baseado na utilização intensiva dos recursos naturais), a superação da problemática ambiental apenas por inovações tecnológicas e a capacidade redistributiva da riqueza do sistema capitalista. Por isso, a situação ecológica resultante das políticas desenvolvimentistas implicou a necessidade de se repensar os papéis do Estado e dos atores sociais.

Na década de 1970, a problemática ambiental entrou definitivamente na agenda dos grandes fóruns internacionais. Entretanto, o debate internacional em torno de novas formas de desenvolvimento, em especial a proposta do desenvolvimento sustentável, ganhou força apenas no final da década de 1980. Durante os preparativos e, posteriormente, quando da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) - 1992, foi notável o intenso envolvimento de vários atores na questão ambiental

(representantes de Estados, ambientalistas, outros grupos sociais, organizações não-governamentais).

Apesar da importância da realização da CNUMAD, não se pode desprezar o contexto histórico, político e econômico da época: a difusão do modelo neoliberal e seu ideário favorável ao economicismo: o crescimento desenfreado como método para a geração de emprego e superação da pobreza. Além disso, era forte a concepção da redução do papel do Estado e uma maior inserção do livre mercado.

O êxito da CNUMAD foi fazer com que a comunidade internacional, pelo menos no discurso, começasse a apoiar um projeto de desenvolvimento sustentável.

O debate sobre o significado do conceito de “sustentabilidade” impulsionou a criação de novos arranjos institucionais, novos regimes ambientais de negociação, novos fóruns de debate, investimentos vultosos em pesquisa e em ciência ambiental e consolidou um movimento ambientalista transnacional. Ao mesmo tempo, os sistemas políticos internacional, nacional e local mostraram-se incapacitados ou despreparados para traduzir as demandas ambientalistas em políticas públicas para a sustentabilidade.

[...] existem fatores inerentes aos sistemas políticos e econômicos impedindo que a orientação para o bem comum possa se impor no momento da negociação de acordos, como também na fase de implantação das estratégias de políticas públicas. (FREY, 2001: 116)

Frey (2001) considera que grande parte da reflexão teórica a respeito do desenvolvimento sustentável carece de uma investigação mais profunda sobre sua **dimensão político-democrática** (que, de certa forma, fora inicialmente negligenciada por Sachs e por outros estrategistas da sustentabilidade). Para o autor, o desenvolvimento sustentável seria um problema político de exercício de poder e, por isso, deveria ser colocado, nas análises, o papel das instituições políticas, do modelo político e da participação.

O autor demonstra três grandes reflexões teóricas suscitadas a partir da ideia de sustentabilidade: a) **abordagem econômico-liberal de mercado**, b) **abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento** e c) **abordagem política de participação democrática**.

#### **1.4.1. Abordagem econômico-liberal de mercado**

Nessa proposta, o mercado é reconhecido como a força reguladora do desenvolvimento. A questão central dessa abordagem é que o crescimento e a prosperidade resultam no uso dos recursos naturais, no progresso tecnológico e em novas necessidades de consumo compatíveis com as exigências do meio ambiente. Os consumidores manifestariam suas consciências ecológicas em suas decisões de compra e o mercado reagiria a esta demanda (oferta de novos produtos). O autor considera que essa proposta teórica valoriza demasiadamente o economicismo e o consumismo, os quais são inerentes ao sistema capitalista, em detrimento do político e do coletivo. A abordagem econômico-liberal de mercado estaria evidente no Relatório Brundtland (1987), que prevê a necessidade de um crescimento econômico que considere os impactos ambientais sem alterar substancialmente as estruturas e mecanismos dos processos e instituições políticas.

#### **1.4.2. Abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento**

Em determinados momentos, a abordagem econômico-liberal de mercado assume que a superação dos problemas ambientais (resultado do crescimento econômico) necessita de mecanismos de intervenção estatal com características tecnocratas. A abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento apregoa uma atenção primordial para a dimensão ambiental nas políticas de desenvolvimento (compatibilidade entre o crescimento econômico e a preservação dos recursos naturais, orientada através da intervenção estatal). A crítica do autor se refere ao viés excessivamente centralizador e autoritário dessa reflexão.

É inerente à abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento – especialmente se conflitos de distribuição e de condições de poder desigual estão em jogo – a extensão dos mecanismos de controle e coordenação centralizados, a intensificação das intervenções autoritárias e centralistas e, em consequência disso, a ampliação da burocracia e da tecnocracia. (FREY, 2001: 122)

Quando aplicadas ao sistema da democracia representativa, essas soluções, que são supostamente eficientes do ponto de vista técnico, podem resultar em situações de constrangimento, esbarrando nos diversos interesses que se articulam e levam à dominância das decisões dos tecnocratas e planejadores.

### 1.4.3. Abordagem política de participação democrática

Frey (2001) acredita que, diante da complexidade do mundo moderno, novos desafios são impostos ao planejamento de viés ecológico-tecnocrata. Diante de tantas dificuldades, o Estado perdeu progressivamente sua capacidade de condução hierárquica e unilateral à medida que as redes de negociação entre os diferentes atores dentro de cada sociedade, como também entre os diferentes Estados, diversificaram-se.

Observa-se uma rede cada vez mais densa de relações de negociações intrasociais e transnacionais sob pressão crescente o sistema político-administrativo vigente em todos os níveis de governo. A lógica funcional que está na base do sistema político-administrativo prevalecente nas democracias representativas do mundo ocidental pressupõe que aqueles que exerçam funções públicas deveriam, a princípio, estar em condições de transformar as concepções politicamente defendidas também em planos de ação pertinentes e, por conseguinte, em correspondentes resultados políticos. Mas, à medida que aumenta a complexidade e a diferenciação funcional da sociedade moderna, declina a capacidade de condução e de governabilidade por parte do sistema político-administrativo. Particularmente os problemas ambientais mostram de forma mais nítida, que a política deveria conseguir muito e acaba conseguindo pouco. (FREY, 2001: 126, grifo nosso)

O cenário atual aponta para dois caminhos quando se pretende implantar políticas públicas. De um lado, as experiências neoliberais, em que a iniciativa privada ocupa um lugar central na condução do desenvolvimento. De outro lado, uma vertente do pensamento político que reivindica a transferência de maiores responsabilidades para os espaços de negociação e controle exercidos pela sociedade civil.

A importância dada aos processos participativos, dentro da teoria da democracia participativa, evidencia uma grande desilusão dos pensadores com o potencial transformador do Estado. Revela também a busca de alternativas ao livre mercado como modelo único de decisão sobre os rumos do desenvolvimento. Todavia, é fundamental reiterar que autores como Frey (2001) e Demo (2001) apontam que, em certos sistemas dito “participativos”, ocorre uma redistribuição desigual de poder ou a participação desejada pelos técnicos e planejadores é parcial, controlada ou cooptada (cenário ausente de capital social).

[...] a solução dos problemas sócio-ambientais não depende (como defende a abordagem econômico-liberal de mercado) do alcance de um crescimento econômico, nem, como defende a abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento, de uma melhor compreensão científica e um planejamento eficiente, mas sim da superação de conflitos de distribuição e de criação de justiça social. Logo, trata-se de uma questão eminentemente política. (FREY, 2001: 128, grifo nosso)

Enquanto a abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento focaliza demasiada atenção na proteção dos sistemas naturais, a abordagem política de participação democrática enfatiza que o homem e a sociedade deveriam estar no centro das discussões, corroborando para uma sociologia do desenvolvimento.

Em contrapartida às abordagens de condução estatal, que apostam no conhecimento superior dos agentes planejadores, a abordagem política de participação democrática procura conscientemente o conflito com as elites dominantes e parte da necessidade de alterações de condições de poder existentes, do desenvolvimento de novos mecanismos de formação de vontade política em defesa dos grupos política, social e economicamente desprivilegiados da sociedade, o que exige desdobramento efetivo e a resolução dos conflitos sócio-ambientais. (FREY, 2001: 128)

Para Frey (2001), apesar da perda de crédito que o Estado e o planejamento sofreram, eles continuam desempenhando papéis fundamentais em qualquer estratégia de desenvolvimento sustentável.

## **Capítulo II**

---

Agenda ambiental global e construção de mecanismos  
de participação para a sustentabilidade

No capítulo anterior, demonstramos que a ideologia desenvolvimentista da década de 1950 foi revigorada por princípios e teorias econômicas que viam no Estado o motor da modernização associada à ideia de progresso.

É nesse sentido que Rattner (1999) considera que, nos últimos cinquenta anos de história das teorias e políticas de desenvolvimento, esperava-se que os benefícios do crescimento econômico imputados pelo Estado redundassem na melhoria das relações sociais e políticas cujos resultados girassem em torno de um aprimoramento da democracia<sup>61</sup> e de uma formação de uma sociedade mais pluralista. Para reforçar essa crítica, Guimarães (2001), baseando-se em Boisier (1997), afirma que ocorreu exatamente o oposto: a aceleração do crescimento econômico caminhou *pari passu* com a desaceleração do desenvolvimento.

Permeada por uma ideologia que delegava ao Estado a indução da modernização, a expansão econômica global ocorrida no período pós-segunda guerra teve como um dos seus pressupostos essenciais a utilização extensiva dos recursos naturais para a sua sustentação. O planejamento e a condução dessa forma de modernização estariam subordinados a um corpo tecnocrático insensível aos anseios de participação de atores sociais excluídos e dos conflitos em torno das formas de utilização dos recursos naturais<sup>62</sup>. Acselrad (2004), por exemplo, defende que o debate ambiental não pode se situar apenas na questão do esgotamento dos recursos naturais. Para o autor, é urgente considerar os conflitos, uma vez que os atores enxergam a base natural de forma diferenciada.

Tal prática e essa política desenvolvimentista mantiveram-se inalteradas até o início dos anos 70, quando começaram a ser duramente questionadas por parte de vários segmentos, principalmente pelos defensores anti-intervencionistas – que pregavam um modelo de desenvolvimento cuja regulação caberia ao mercado –, pelo movimento ambientalista – que procurava associar a degradação ambiental às

---

<sup>61</sup> Em momentos de crise (como as sociais e as ambientais), diversos segmentos da população são convidados para participar da implantação e gestão das políticas públicas. Correntes de pensadores da sociologia e da ciência política enxergam esse momento como oportuno para a discussão dos limites da democracia representativa, defendendo em graus diferenciados o papel da participação cotidiana dos cidadãos nos assuntos de interesses gerais. O Orçamento Participativo, por exemplo, foi a maneira encontrada pelos governos de garantir sua legitimidade diante dos escassos recursos disponíveis para investimentos.

<sup>62</sup> Esta exclusão acontecia tanto nos Estados liberais e social-democratas (nos quais os cidadãos eram considerados como meros consumidores dos serviços públicos oferecidos pelo Estado) quanto nos países latino-americanos, asiáticos e africanos dominados por regimes ditatoriais de diversos formatos.

formas predatórias de utilização dos recursos naturais causadores de potenciais conflitos – e pela abertura política em vários países periféricos (principalmente na América Latina).

O movimento ambientalista alertava para a situação ecológica mundial que denunciava a falácia de um modelo desenvolvimentista de pilares universais, de aparência infinita, mas que se ancorava na utilização dos recursos naturais cuja base é finita.

Sobre esta situação, analisa o historiador Hobsbawm (1995: 257):

A economia mundial crescia a uma taxa explosiva. Na década de 1960, era claro que jamais houvera algo assim. A produção mundial de manufaturas quadruplicou entre o início da década de 1950 e o início da década de 1970, e, o que é mais impressionante, o comércio mundial de produtos manufaturados aumentou dez vezes. (...) a produção agrícola mundial também disparou (...). Mal se notava ainda um subproduto dessa extraordinária explosão, embora em retrospecto ele aparecesse ameaçador: a poluição e a deterioração ecológica. (Grifo nosso)

Percebida inicialmente em sua dimensão local, a problemática ambiental tornou-se evidente através do comprometimento dos recursos naturais<sup>63</sup>. O movimento ambientalista teve um papel fundamental para a institucionalização da questão ecológica no cenário global. Em um primeiro momento, os ambientalistas apontavam que a maneira pela qual os recursos naturais vinham sendo apropriados e transformados era superior à capacidade de regeneração e absorção destes impactos pelos ecossistemas naturais. Como exemplos desse processo, os ambientalistas citavam a perda natural dos solos agrícolas, a contaminação dos recursos hídricos e da atmosfera, a sensível redução da biodiversidade, dentre outros. Desta forma, a crise ambiental manifestava a falência de um paradigma de desenvolvimento e de doutrinas econômicas e instrumentos de intervenção por ele preconizados.

Em um momento posterior, os ambientalistas defenderam uma maior participação da população nos assuntos que afetassem suas vidas. Entediam que a forma de desenvolvido aplicado até então, além de resultar na degradação ecológica, ampliava os impactos da crise para a legitimidade e eficácia das políticas públicas, da organização burocrática dos Estados e dos partidos políticos

<sup>63</sup> A crise do petróleo, no início da década de 1970, impulsionada pela elevação dos preços pela OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), ampliou de forma considerável o debate mundial sobre a escassez dos recursos naturais ao potencializar a imagem de mundo mergulhado em um caos sem precedentes diante da falta do produto.

tradicionais. Por causa dessa situação, defendeu-se a necessidade do engajamento da sociedade civil.

Sem o intuito de analisar, neste momento da pesquisa, a qualidade da participação, verificamos que o debate participação/meio ambiente ganhou densidade na década de 1990. Está muito presente nos documentos da Cúpula da Terra<sup>64</sup>.

## **2.1. A Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento: institucionalização de mecanismos de participação para a sustentabilidade**

No final de 1989, a Assembleia das Nações Unidas convocou um encontro de caráter global para a elaboração de estratégias de desenvolvimento sustentável. Tratava-se de um momento histórico e político em que se reconhecia que nenhuma nação conseguiria alcançar seu objetivo sozinha e que, só através de ações globais, é que se atingiria a possibilidade de práticas sustentáveis de desenvolvimento.

A humanidade se encontra em um momento de definição histórica. Defrontamos com a perpetuação das disparidades existentes entre as nações e no interior delas, o agravamento da fome, das doenças e do analfabetismo, e com a deterioração contínua dos ecossistemas de que depende o nosso bem-estar. Não obstante, caso se integrem as preocupações relativas ao meio ambiente e desenvolvimento e a elas se dedique mais a atenção, será possível satisfazer as necessidades básicas, elevar o nível de vida de todos, obter ecossistemas melhores protegidos e gerenciados e construir um futuro mais próspero e seguro. São metas que nação alguma pode atingir sozinha; juntos, porém, podemos em uma associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável.<sup>65</sup>

Essa atmosfera favoreceu a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), evidenciando uma nova fase das discussões ambientais: a questão ecológica não deveria excluir as decisões e os critérios que orientam as ações econômicas tanto dos diversos meios privados quanto dos governos e agências multilaterais. O tema central desta conferência foi a proposta do desenvolvimento sustentável concebida anteriormente pelo Relatório Brundtland.

---

<sup>64</sup> Também conhecida como Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD).

<sup>65</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p.11.

Um dos pontos relevantes da CNUMAD foi a formação de um consenso entre as nações sobre a possibilidade do desenvolvimento sustentável através da tríade: crescimento econômico, justiça social e preservação ecológica. Com isso, o crescimento econômico passou a ser definitivamente considerado como parte integrante do desenvolvimento sustentável. A conferência ainda cristalizou as ideias de que os recursos naturais são suficientes para satisfazer as necessidades humanas em longo prazo, desde que sejam mais bem utilizados.

É praticamente consensual na literatura analisada que, a partir de então, o conceito tornou-se um ponto de referência obrigatório aos debates acadêmicos, políticos, sociais e culturais. Apesar de sua importância, o documento mostrou-se polêmico em sua essência. Negação, aceitação ou ampliação foram as atitudes dos principais atores sociais e econômicos a partir de sua publicação<sup>66</sup>. O desenvolvimento sustentável passou a significar, para muitos, a possibilidade de crescimento econômico, reconciliando progresso material com a preservação da base natural da sociedade e permitindo uma maior equidade social.

“[...] a simples tentativa de superar a exclusão por meio das políticas tradicionais de desenvolvimento parece inapropriado, no sentido de que um processo de desenvolvimento que não possa ser saudavelmente sustentado não representa um meio confiável para que se derrote a exclusão mesma que ela pretende vencer. (CAVALCANTI, 2002: 32)

Documentos posteriores ao Relatório Brundtland defendiam que a concretização do ideário sustentável passou a requisitar o **engajamento de todos os setores da sociedade**, uma vez que esta participação pode contribuir para elevar a confiança, a solidariedade, o respeito mútuo e o envolvimento da população, criando expectativas e um sentimento de responsabilidade quanto às escolhas feitas.

---

<sup>66</sup> Para Acsehrad (2001), por exemplo, diversas matrizes discursivas têm sido associadas ao conceito de “sustentabilidade” desde que o Relatório Brundtland o lançou no debate internacional. Destacam-se as seguintes matrizes: a da eficiência que pretende conter o desperdício dos recursos, aplicando a racionalidade econômica; a da escala, que propõe um limite quantitativo ao crescimento econômico e a sua consequência sobre os sistemas ecológicos; a da equidade, que articula princípios de justiça social e ecologia; a da autossuficiência, defensora da desvinculação das economias nacionais e sociedades tradicionais dos fluxos de mercado mundial como a melhor estratégia a fim de assegurar a capacidade de autorregulação das condições de reprodução da base material do desenvolvimento; a da ética, que inscreve a apropriação social do mundo material em um debate sobre os valores de bem e de mal, demonstrando as interações da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade de vida no planeta. ACSELRAD, H. “Sentidos da sustentabilidade urbana”. In: ACSELRAD, H.. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001, p.17.

Para Cavalcanti (2002) e Trindade (2002), três parâmetros deveriam ser considerados para a concretização do desenvolvimento sustentável: 1) **educação**, 2) **gestão participativa**, 3) **diálogo dos stakeholders** ou das partes envolvidas. Os *stakeholders* são as partes interessadas em situações de conflitos. Para Trindade (2002), no caso do transporte público, os *stakeholders* relevantes seriam os usuários, os transportadores, os fabricantes de veículos, os fornecedores de combustível e o agente regulador. No presente estudo, os atores sociais mais relevantes seriam os empresários do setor imobiliário, proprietários de terra, comunidade local e a sociedade civil<sup>67</sup>.

Ainda sobre a relação entre sustentabilidade e participação, expõe Guimarães (2001: 57-58):

[...] o fundamento político da sustentabilidade está estreitamente vinculado ao processo de aprofundamento da democracia e de construção da cidadania. Este se resume, em nível macro, à democratização da sociedade e, em nível micro, à democratização do Estado. O primeiro desses objetivos pressupõe o fortalecimento das organizações sociais e comunitárias, a redistribuição de ativos e de informações aos setores subordinados, o incremento da capacidade de análise de suas organizações e a capacidade para a tomada de decisões. O segundo se concretiza pela abertura do aparato estatal ao controle do cidadão, pela reforma dos partidos políticos e dos processos eleitorais [...]. (Grifo nosso)

Do ponto de vista mais objetivo, a Conferência do Rio produziu alguns projetos: a Declaração do Rio – cuja pretensão inicial era se tornar a Carta da Terra, a Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas Globais, a Agenda 21 e a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica. Certamente, tais documentos representam parte das preocupações e do comprometimento internacional para o desenvolvimento sustentável.

---

<sup>67</sup> Conforme nos alerta Acsehrad (2004a; 2004b), é preciso tomar muito cuidado para não despolitizar o debate em torno da questão ambiental. Os conflitos pelo acesso aos recursos naturais existem, pois cada agente possui sua codificação e significação do mundo material bem como distintos projetos de apropriação da base natural. Por isso, um rio pode ter um significado para uma comunidade indígena e outro para a empresa de produção de eletricidade. O desafio da gestão pública é construir espaços de negociação para a resolução de impasses gerados pelas diferentes formas de interpretação do uso do território. Na base teórica desta tese, será destinado um momento para a discussão sociológica sobre conflitos.

## 2.2. Agenda 21: planejamento estratégico, desenvolvimento sustentável e participação

A Agenda 21 foi um dos documentos desenvolvidos durante dois anos de negociações entre muitos países e, posteriormente, foi divulgado pela CNUMAD. Composto por 40 capítulos, o documento possui uma declaração de objetivos e metas, bem como estratégias e ações a serem seguidas para a prática da sustentabilidade.

A construção da Agenda 21 Global foi entendida, pelos diversos atores e representantes da sociedade presentes no encontro de 1992, como uma ferramenta útil para se alcançar o desenvolvimento sustentável, sem se desconsiderar a complexa relação entre o desenvolvimento e o meio ambiente. Naquele momento, ocorreu um reconhecimento, por parte das diversas agências e instituições que promoveram a CNUMAD, de que, para a superação da degradação ecológica, seria necessário promover a ação de atores e de poderes locais à luz dos processos de descentralização, de iniciativas locais, de autonomia e da gestão comunitária.

Não podemos deixar de salientar o fato de que, pela primeira vez, era reconhecida de forma mais profunda, nas instâncias da ONU, a importância dos processos participativos na construção de práticas sustentáveis de desenvolvimento. Com relação aos espaços para a intervenção, o documento aponta a esfera local como ambiente mais estratégico.

Como muito dos problemas e soluções tratadas na Agenda 21 têm suas raízes nas atividades locais, a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infra-estrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento e estabelecem as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação de políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo da população, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público em favor de um desenvolvimento sustentável.<sup>68</sup> (Grifo nosso)

---

<sup>68</sup> CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21.** Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de Publicações, 1995, p.381. Apesar de o fragmento demonstrar uma demasiada confiança na figura do gestor local para transformações estruturais, acreditamos que uma mudança é construída quando o Estado se democratiza e permite a participação popular. Nesse sentido, várias experiências mostraram-se positivas: Orçamento Participativo, Agenda 21 Local, Conselhos Gestores, Conselhos de Meio Ambiente etc.

É no capítulo 28 – *Iniciativas das autoridades locais em apoio à Agenda 21* – que o local aparece como espaço profícuo para a implantação de ações e políticas voltadas para a sustentabilidade.

Nesse documento, defendeu-se ainda a criação de espaços com diversos tipos de foros para o desenvolvimento, levando-se em conta os diferentes espaços locais para a atuação da sociedade civil – os municípios isolados ou consórcios de municípios, as unidades administrativas especiais, como as reservas administrativas, as reservas da biosfera, as microrregiões, as regiões metropolitanas, os consórcios por bacia hidrográfica etc.

Cada autoridade local deve iniciar um diálogo com seus cidadãos, organizações locais e empresas privadas e aprovar uma Agenda 21 Local. Por meio de consultas e da promoção do consenso, as autoridades locais ouvirão os cidadãos e as organizações cívicas, comunitárias, empresariais e industriais, obtendo assim as informações necessárias para formular as melhores estratégias. O processo de consultas aumentará a consciência das famílias em relação às questões do desenvolvimento sustentável. Os programas, as políticas, as leis e os regulamentos das autoridades locais destinados a cumprir os objetivos da Agenda 21 serão modificados e avaliados com base nos programas locais adotados. Podem-se utilizar também de estratégias para apoiar propostas de financiamento local, nacional, regional e internacional.<sup>69</sup>

O documento tratava praticamente de todas as grandes questões relacionadas ao meio ambiente e fazia o reconhecimento de que o desenvolvimento sustentável só seria concretizado com o apoio das comunidades locais. Por esse motivo, então, recomendou-se a construção das Agendas 21 em outras esferas espaciais (locais, regionais e nacionais).

### **2.2.1. Agenda 21 brasileira**

[...] a Agenda é um conceito potencialmente integrador das atividades das autoridades responsáveis pelo meio ambiente, e do próprio planejamento ambiental como um todo. A Agenda 21 é mais uma agenda de desenvolvimento do que uma agenda ambiental. O processo de preparação da Agenda 21 é mais importante do que a Agenda em si. Portanto, a elaboração da Agenda 21 deve resultar da convergência de um diálogo amplo entre as partes interessadas (stakeholders) relevantes da sociedade. Evidentemente, a qualidade desse processo decisório dependerá, em parte, da inclusão do conjunto mínimo de stakeholders relevantes, e das informações e análises de temas escolhidos pelos stakeholders. (TRINDADE, 2002: 266)

No Brasil, diversos municípios tomaram a iniciativa de elaborar as suas Agendas 21 Locais. Conforme o estudo “Perfil dos Municípios Brasileiros: Ambiente,

---

<sup>69</sup> Ibidem, p.382.

2002”, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quase um terço dos 5560 municípios brasileiros informaram ter dado início ao processo de elaboração e implantação de suas Agendas 21 Locais.

A metodologia da pesquisa considerou existir experiência Agenda 21 no município sempre que o processo de construção tenha se iniciado, mesmo sem uma devida formalização legal. O questionário aplicado aos gestores indagava-os sobre a formalização pública da Agenda 21, através de lei, decreto ou resolução municipal; se foi instalado um fórum da Agenda 21 Local e, em caso afirmativo, quais as entidades que o integravam. Outro aspecto investigado pelo trabalho foi o estágio em que se encontrava a Agenda 21: a) sensibilização/mobilização da comunidade para a importância da implantação da Agenda 21, b) definição dos diagnósticos, c) elaboração de um Plano de Desenvolvimento Sustentável e sua posterior implantação e d) seleção de temas que foram abordados no processo de constituição da Agenda 21 (aspectos ambientais, econômicos e sociais).

A Agenda 21 Nacional foi aprovada em 2002, dez anos depois da realização da CNUMAD. O início da sua construção data do ano de 1997 e permitiu o engajamento da sociedade civil. Desencadeou-se um processo de planejamento participativo, cujo objetivo era aferir a situação do país com relação aos aspectos econômicos, sociais e ambientais, identificando suas potencialidades econômicas e suas fragilidades socioambientais. A tônica dos trabalhos era a edificação de possíveis cenários para a possibilidade de um desenvolvimento sustentável no país. Para tanto, a realidade brasileira foi abordada de forma multissetorial, com base em diagnósticos setoriais elaborados por especialistas e com ampla participação da sociedade de todas as regiões do país. As discussões finais ocorreram em Brasília e convergiram para a publicação do documento.

Malheiros; Philippi Jr. e Coutinho (2008) consideram que, apesar do caráter participativo na elaboração da Agenda 21 nacional, persistiram lacunas importantes. Uma dessas lacunas, conforme os autores, refere-se à não elaboração de um sistema de monitoramento de avaliação dos resultados da Agenda 21 brasileira. As experiências brasileiras de Agenda 21 Local apontam que os esforços têm se concentrado muito mais no seu período de construção e muito pouco na avaliação desses planos de desenvolvimento sustentável. Por causa disso, o documento perdeu seu caráter revolucionário e se transformando em um “protocolo de intenções”. Perdeu-se totalmente a efetividade no tocante às ações para a

sustentabilidade. Outro aspecto apontado pelos autores é a ausência de estudos que visem avaliar os impactos quando da implantação da Agenda 21 em âmbito local, a fim de orientar políticas, ações e investimentos para a melhoria dos aspectos não satisfatórios.

### **2.2.2. Indicadores propostos pela Comissão de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas para a Agenda 21**

Na segunda metade da década de 1990, enquanto muitos países elaboravam seus planos estratégicos de desenvolvimento sustentável, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (CDS-ONU), seguindo as recomendações do capítulo 40 da Agenda 21 Global, iniciou os trabalhos para a elaboração dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS). A construção de tais indicadores chegou ao término no ano de 2000 e, na opinião da referida Comissão, constituiu um referencial metodológico para a tomada de decisões no âmbito nacional.

Para a CDS-ONU, a tomada das decisões para a sustentabilidade só seria possível quando ocorresse a elaboração de planos nacionais estratégicos de desenvolvimento sustentável. A construção dos indicadores de desenvolvimento ficaria sob responsabilidade da comissão, servindo de metodologias para a edificação da sustentabilidade. A estruturação de um banco de dados e de um sistema coordenado de informações por parte dos Estados Nacionais poderia servir aos trabalhos e relatórios da CDS-ONU.

Os trabalhos para a criação dos indicadores de sustentabilidade pela CDS-ONU tiveram três momentos especiais. No primeiro deles, de 1995-1996, ocorreu a participação de especialistas de vários setores da sociedade para o desenvolvimento de fichas metodológicas dos indicadores inicialmente propostos pelos 40 capítulos da Agenda 21 Global. O resultado dessa etapa foi a posterior publicação de 134 indicadores que seriam utilizados pelos países quando aferissem a eficiência de suas Agendas 21 Nacionais. A segunda fase, que durou até 1998, caracterizou-se pela capacitação dos técnicos para o uso dos indicadores e a adequação desses dados às prioridades nacionais. Houve um período de testes, do qual participaram voluntariamente vinte e dois países. A última etapa, que durou até o ano de 2000, teve a finalidade de avaliar os resultados dos testes e o conjunto dos indicadores. Nem todos os indicadores que constavam na lista original da CDS-ONU

foram julgados relevantes, na medida em que os países priorizavam os indicadores mais próximo de suas realidades, além da facilidade na obtenção de dados, utilidade e relevância política (Malheiros; Philippi Jr. e Coutinho, 2008).

O resultado das sinergias entre a CDS-ONU e os Estados Nacionais foi a formatação de uma estrutura com quatro componentes – **ambiente, social, econômico e institucional** – organizados em quinze temas e trinta e oito subtemas que deveriam contemplar todas as regiões e países do mundo. A publicação foi denominada “*Indicators of sustainable development: guidelines and methodologies*”.

### **2.2.3. A experiência brasileira dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável (IDS) e sua conexão com a Agenda 21 Nacional**

Com relação à construção dos indicadores, o Brasil trilhou um caminho diferente daquele proposto inicialmente pela CDS-ONU. Apesar da experiência participativa na construção da Agenda 21 brasileira, foi o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) quem lançou a primeira versão dos indicadores de desenvolvimento sustentável em 2002, fundamentando-se em sua participação no período de testes dos indicadores propostos pela ONU. Tais dados serviram de referência para a organização dos trabalhos realizados pelo IBGE.

A publicação, em 2002, dos IDS trouxe cinquenta indicadores, sendo trinta deles obtidos do modelo preconizado pelo CDS-ONU. Na divulgação de sua segunda versão, em 2004, incluíram-se novos indicadores, chegando a um total de cinquenta e nove<sup>70</sup>. Mesmo assim, temas importantes deixaram de ser contemplados. Para Malheiros; Philippi Jr. e Coutinho (2008), tal situação reflete a natureza do processo brasileiro: a desconexão entre o processo participativo da construção da Agenda 21 brasileira e a projeção dos indicadores com características nitidamente tecnocráticas. Ainda de acordo com tais autores, observam-se [...] as maiores lacunas de indicadores do IBGE, em relação a aspectos da gestão do espaço urbano, desenvolvimento rural e redução das desigualdades regionais, temas de significativa relevância para a sustentabilidade brasileira. (2008: 16-17)

O caso da construção da Agenda 21 brasileira é o melhor exemplo para demonstrar a dispersão do potencial participativo diante da ineficiência ou ausência de ações coordenadas.

---

<sup>70</sup> A publicação de 2004 manteve os quatro componentes: dimensão ambiental, dimensão social, dimensão econômica e dimensão institucional.

### 2.3. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)

Os bens e serviços essenciais de nosso planeta dependem da variedade e variabilidade dos genes, espécies, populações e ecossistemas. Os recursos biológicos nos alimentam e nos vestem, e nos proporcionam moradia, remédios e alimento espiritual. Os ecossistemas naturais de florestas, savanas, pradarias e pastagens, desertos, tundras, rios, lagos e mares contem a maior parte da diversidade biológica da Terra. [...] O atual declínio da diversidade resulta em grande parte da atividade humana, e representa uma séria ameaça ao desenvolvimento humano<sup>71</sup>

Com base em ideias de que os recursos naturais seriam indispensáveis à vida, outro documento, além da Agenda 21, foi lançado na CNUMAD: a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).

A Convenção foi aberta para assinatura dos países presentes na CNUMAD em 5 de junho de 1992. Por ser o anfitrião da CNUMAD, o Brasil foi o seu primeiro signatário. Nela, as partes contratantes reafirmavam a ideia de que a conservação e a utilização sustentável da diversidade biológica seriam de responsabilidade dos Estados Nacionais. Como se trata de uma Convenção Internacional, a CDB estabeleceu os objetivos, deixando sob a responsabilidade dos países que a ratificaram (Partes) o modo de colocar em prática as disposições. Os países contribuiriam com um maior detalhamento da convenção, produzindo textos e documentos sobre temas da Convenção para serem discutidos nas reuniões regionais e depois serem submetidos como recomendação ao bloco<sup>72</sup>. A meta era proteger 10% de todas as regiões ecológicas até 2010.

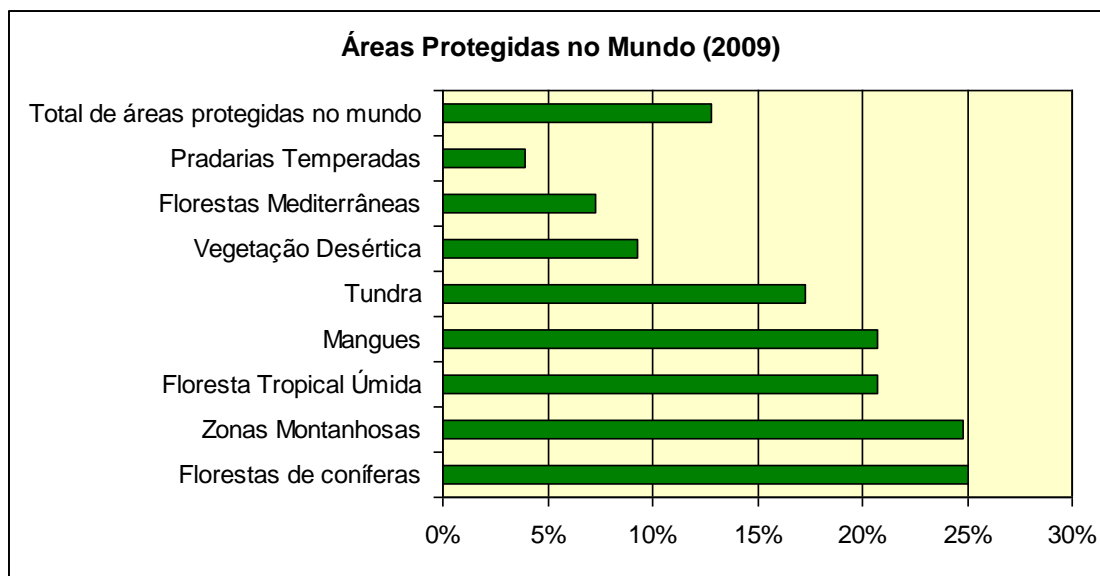
O gráfico a seguir mostra a porcentagem de áreas protegidas por ecossistemas no ano de 2009.

---

<sup>71</sup> CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de Publicações, 1995.

<sup>72</sup> No Brasil, a CDB teve grande influência na elaboração de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Gráfico 1:



Fonte: Folha de S.Paulo, 4 de junho de 2009 *apud* Biological Conservation.

Como se pode observar, alguns ecossistemas ficaram abaixo da meta. Atentamos para o fato de que, apesar da criação de áreas protegidas, muitas constam apenas no papel. Elas não são dotadas de recursos humanos e financeiros para cumprirem a função de instrumento de política ambiental. Como veremos adiante, esta é a situação de muitas unidades de conservação no Brasil, notadamente os parques nacionais.

Apesar de todas as dificuldades de gestão das unidades de conservação, naquele momento, os Estados Nacionais foram considerados instituições políticas soberanas para a exploração dos seus recursos naturais, desde que respeitassem suas próprias políticas ambientais e que não desenvolvessem atividades econômicas causadoras de impactos ou danos ambientais para outros Estados. Assim ocorreu também na Agenda 21 Global, que, em seu capítulo 15 (Conservação da Diversidade Biológica), considera que [...] é particularmente importante sublinhar que os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos biológicos de acordo com suas políticas ambientais, bem como a responsabilidade de conservar sua diversidade biológica, de usar seus recursos biológicos de forma sustentável e de assegurar que as atividades empreendidas no âmbito de sua jurisdição ou controle não causem dano a diversidade biológica de outros Estados ou áreas além dos limites de jurisdição nacional.

O eixo fundamental do documento da CDB foi a adoção, por parte dos países signatários, de medidas para a institucionalização do uso e conservação da

biodiversidade. Para tanto, os signatários deveriam observar algumas medidas: a) desenvolvimento de programas ou estratégias nacionais para a utilização sustentável da diversidade biológica; b) criação de programas e políticas setoriais ou intersetoriais pertinentes à conservação; c) criação de Planos Nacionais de Biodiversidade; d) criação de um sistema de áreas protegidas ou áreas que necessitassem de medidas especiais para a conservação da biodiversidade; e) desenvolvimento de manuais para a seleção, criação e manejo de áreas protegidas ou áreas que precisassem de medidas especiais para conservar a biodiversidade; f) regulação ou manejo de importantes recursos biológicos na conservação da biodiversidade dentro ou fora das áreas protegidas, assegurando a conservação e o uso sustentável; g) promoção da qualidade ambiental e o desenvolvimento sustentável em áreas adjacentes às áreas protegidas com uma visão integrada para as mesmas; h) investimentos de recursos financeiros para a conservação da biodiversidade (CDB, 1992).

O texto da Convenção utilizou inúmeros conceitos das ciências ambientais e um dos que merecem destaque é o de **áreas protegidas**<sup>73</sup>. Definiu-se área protegida como [...] área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar os objetivos de conservação.<sup>74</sup> Em outras palavras, são espaços estratégicos para a adoção de medidas para o alcance de maior eficiência administrativa e conseqüentemente um maior sucesso na conservação da biodiversidade e garantia da concretização dos serviços ambientais - o que denominamos de **governança ambiental**.

O maior êxito do documento foi conseguir a adesão de um número considerável de países<sup>75</sup>. O aspecto negativo da CDB é o fato de se fazer pouca menção à participação dos *stakeholders* na elaboração de medidas preventivas e corretivas para as áreas degradadas ou em risco de destruição<sup>76</sup>. A passagem mais

---

<sup>73</sup> Seguindo as orientações da CDB, o Ministério do Meio Ambiente definiu áreas protegidas como espaços territoriais destinados à proteção e à manutenção da biodiversidade e de seus recursos naturais e culturais. Elas podem ser divididas em unidades de conservação (UC), reserva legal (RL), áreas de preservação permanente (APP) e terras indígenas (TI).

<sup>74</sup> CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **CDB**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente – MMA, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade, 2000, p.9.

<sup>75</sup> No entanto, países que usam a biodiversidade tropical como matéria-prima na indústria de transformação se recusaram a assinar o documento. Os EUA são o melhor exemplo desse processo.

<sup>76</sup> Nesse sentido, a aprovação no Brasil de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), no ano de 2000, inova a política ambiental ao permitir a participação na gestão de algumas categorias de áreas protegidas – as Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

nítida sobre a relevância da participação das populações locais é encontrada no Artigo 10, quando se afirma que [...] Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso: [...] Apoiar populações locais na elaboração e aplicação de medidas corretivas em áreas degradadas onde a diversidade biológica tenha sido reduzida; e estimular a cooperação entre suas autoridades governamentais e o seu setor privado na elaboração de métodos de utilização sustentável de recursos biológicos.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Ibidem, p.13.

## Capítulo III

---

Entre a propriedade e os bens de uso comum: o árduo  
caminho na construção de uma agenda ambiental no  
Brasil

[...] qualquer pesquisa sobre a crise socioambiental parte de um núcleo relacionado às condições negativas ou positivas da vinculação entre espaço público e distribuição de responsabilidade ou autoridade. (NEDER, 2002: 14)

O espaço colonial brasileiro, bem como a propriedade, foram organizados para atender as demandas internacionais, especialmente as de Portugal, abastecido com o açúcar da Zona da Mata Nordestina. A produção canieira foi realizada na figura do latifúndio monocultor, cuja mão-de-obra era escrava. Homens como Joaquim Nabuco criticava o caráter insustentável da agricultura brasileira: pouca articulação com o mercado interno, uso do trabalho de homens não-livres e o desmatamento de significativas áreas para a expansão.

O modelo de desenvolvimento (insustentável) aqui praticado era pensado em termos de superação do atraso em relação aos países desenvolvidos, cujos estilos de vida, estruturas de consumo e técnicas aparecem como os únicos possíveis. Dentro deste ideário, o meio ambiente natural era tido como hostil e deveria ser dominado pelas forças da modernização e do progresso.

Gilberto Freyre, em “Homem, cultura e trópicos”, aponta que o Brasil deveria trilhar um caminho original, distanciando-se daqueles experimentados pelos países de clima temperado. Os trópicos estariam em condições de competir com as regiões boreais e temperadas em termos de civilização, desde que se adaptassem ao clima e ao meio em termos de alimentação, vestuário e arquitetura. Para atingir tal fim, o Brasil deveria desenvolver uma nova disciplina científica, ligada à antropologia e à ecologia: a *tropicologia*. Freyre (1962: 24) a define como o estudo das culturas condicionadas pelos trópicos, tão normais quanto às outras, mas tendo, contudo, [...] razões de ordem biológica e cultural para se desenvolver de forma diferente em relação à Europa e ao mundo anglo-americano. Em outras palavras, o autor defende que os brasileiros assumam a condição de viverem em um país tropical aproveitando as especificidades naturais.

O principal obstáculo para se avançar nessa via é o plano cultural. Seus defensores consideram que é urgente romper com a tradição de cinco séculos de apropriação predatória dos recursos naturais. Mas o que se viu, no decorrer desse

período, foi a destruição de grande parte da Mata Atlântica<sup>78</sup>. Em apenas algumas décadas, reduziu-se drasticamente a biodiversidade dos cerrados, onde se implantou rapidamente uma agricultura modernizada, voltada à exportação e muito pouco preocupada com a degradação ambiental<sup>79</sup>. Com relação ao desmatamento da Amazônia, os dados nos mostram que, nos primeiros anos de 2000, ela estava a pleno vapor.

Nessas condições, a transformação da Amazônia numa megareserva natural está fora de questão, a despeito dos fundamentalistas verdes do velho mundo. Tanto mais que a multiplicação de reservas naturais, na falta notória de meios naturais para controlá-las, não produz grande efeito prático, e que as reservas criadas para preservar as populações indígenas, ou o que restam delas, servem, ao mesmo tempo como reservas naturais. (SACHS, 2007: 400)

Originariamente a Mata Atlântica cobria uma vasta extensão territorial, formando um mosaico de grande diversidade biológica e cultural. A formação natural se estendia da faixa litorânea do Rio Grande do Norte até a o Rio Grande do Sul. Em algumas unidades da federação, a vegetação se espalhou pelo interior. Entretanto, a construção histórica do espaço econômico brasileiro (extração do pau-brasil, plantio da cana-de-açúcar, mineração, cafeicultura, industrialização e urbanização) resultou na devastação deste ecossistema. É importante ressaltar, a propósito, que a destruição da Mata Atlântica não se limita às espécies de flora e fauna. Os patrimônios étnico, cultural, histórico, arqueológico, arquitetônico, construídos ao longo de séculos pelas comunidades tradicionais que viviam na mata, como os indígenas, os caiçaras, os quilombolas, os caboclos, correm o risco de desaparecer junto com essas populações cada vez mais descaracterizadas ou expulsas de seus locais.

A preocupação com a Mata Atlântica já se manifestava durante a época imperial. Naquele momento, alguns deputados denunciavam, em seus discursos, os impactos ambientais sobre o ecossistema decorrentes de uma incipiente expansão urbana e da prática de uma agricultura extensiva. José Bonifácio é um deles. Para ele, as florestas poderiam ser comparadas a um grande livro cujos segredos e riquezas serviriam ao conhecimento científico. A sua causa ambiental diferenciava-

---

<sup>78</sup> Para um aprofundamento dessa questão, é salutar a leitura da obra **A ferro e fogo**: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira do brasilianista Warren Dean.

<sup>79</sup> Estes dois ecossistemas figuram na lista de pontos críticos de ecossistemas ricos em biodiversidade em vias de extinção (*hotspots*) da Conservation International (IUCN).

se dos romancistas da época<sup>80</sup>, pois tinha estudado os efeitos do desmatamento sobre a fertilidade dos solos de Portugal. O seu ambientalismo defendia o trabalho livre e a existência de uma sociedade de pequenos agricultores livres como condição de preservação das matas.

A rápida destruição da Mata Atlântica tornou-se uma preocupação de Estado já no século XIX. Para amenizar a erosão das encostas e garantir o abastecimento hídrico do Rio de Janeiro, foi desenvolvido um projeto de reflorestamento da Floresta da Tijuca. Pela primeira vez na história do país, desenvolvia-se um projeto ambicioso de recuperação de áreas degradadas.

Com relação ao debate acadêmico, a questão ambiental já se fazia presente nas décadas de 1930 e 1940 entre os sociólogos. Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Júnior, através de obras de grande relevância para o pensamento social brasileiro, chamavam a atenção para as características dos ciclos econômicos brasileiros no que diz respeito à dependência do mercado externo e os efeitos negativos sobre os ecossistemas.

Entretanto, foi somente entre as décadas de 1970 e 1980 que a questão ambiental entrou com grande profundidade nas agendas da comunidade científica e do Estado brasileiro. Defendemos a ideia de que a incorporação das questões ecológicas nas decisões técnicas do Estado pode ser creditada à pressão da sociedade civil brasileira diante da degradação dos recursos naturais decorrente das políticas desenvolvimentistas em curso.

A posição da delegação brasileira presente na Conferência de Estocolmo (1972) do “direito à poluição”<sup>81</sup> é, em parte, revista na década de 1980. Todavia a construção de uma agenda brasileira para o tratamento das questões socioambientais oscilou entre medidas punitivas de controle da poluição e a criação de espaços protegidos (com uma tradição notadamente voltada para a exclusão do debate sobre o direito das populações tradicionais ou locais).

---

<sup>80</sup> Muitos autores e intelectuais defendiam a preservação total dos ecossistemas. O homem seria um elemento mau e somente o completo isolamento de fragmentos poderia salvar a sua “mãe natureza”.

<sup>81</sup> A posição da delegação brasileira e de outros países periféricos na Conferência de Estocolmo é o da defesa ao direito de poluir. O argumento das delegações presentes era bastante simplista e de difícil sustentação: os países centrais já haviam se industrializado e agora, com restrições à expansão industrial, queriam inibir o processo que acontecia no mundo pobre. Na época, o Brasil vivia o período do “milagre econômico” (1968-1973), cujas taxas de crescimento econômico resultavam da combinação de fortes investimentos internacionais e a intervenção estatal em setores considerados estratégicos.

### 3.1. A regulação pública e o meio ambiente no Brasil

Neder (2002) se dedica à análise da construção do aparato técnico-legal e a incongruente regulação pública governamental no campo das políticas ambientais nos diferentes momentos da história do Estado brasileiro. No período analisado, acontecem três tipos de intervenções relacionadas à questão socioambiental: 1) a **proteção de ecossistemas** brasileiros por meio das **unidades de conservação**; 2) a política de zoneamento e controle ambiental com ênfase punitivo-pedagógica de multas e advertências promovidas pelos órgãos de controle ambientais estatais<sup>82</sup>; 3) o debate ambiental da década de 1990 sobre a sustentabilidade (e suas múltiplas dimensões).

#### 3.1.1. A centralização na década de 1930 e os primeiros passos<sup>83</sup>

A Mata Atlântica se estendia originalmente por uma vasta extensão: do Rio Grande do Norte até o Rio Grande do Sul. Todavia, a formação da nação brasileira se realizou diante de um alto custo ambiental para esse ecossistema, colocando em risco a conservação da flora, fauna e o patrimônio étnico, cultural, histórico, arqueológico, arquitetônico, construídos ao longo dos séculos pelas comunidades tradicionais: indígenas, caiçaras, quilombolas, caboclos etc.

Apesar da preocupação com a Mata Atlântica já se manifestar durante o período colonial, é na década de 1930 (após a Revolução de 1930) que ocorrem as primeiras tentativas para a instituição de marcos regulatórios sobre os recursos naturais. A questão ambiental passou a ser demarcada pelo controle federal com a criação de órgãos e legislações federais que arbitraram sobre assuntos como água, pesca, energia elétrica, minérios, florestas e parques nacionais<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Para Acselrad (2001), o Código das Águas tinha como objetivo o fornecimento do precioso líquido para a atividade industrial. Além disso, o zoneamento industrial tinha a finalidade de definir os níveis de “poluição legítima”. Ver “As práticas sociais e o campo dos conflitos ambientais.” In: ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004(b), p.66.

<sup>83</sup> Neder (2002) afirma que, entre a década de 1930 e a Nova República, o Estado brasileiro atuou de modo contraditório em relação aos espaços protegidos. Ao mesmo tempo em que acobertou a ação dos madeireiros e fazendeiros, manteve um discurso conservacionista diante da diplomacia internacional.

<sup>84</sup> A partir da década de 1930, foram criadas diversas legislações que procuravam disciplinar a utilização dos recursos naturais: Código das Águas (1934), Código de Pesca (1938), Código da Mineração (1940), Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (1937), **Código Florestal (1934)** e a criação dos primeiros parques nacionais (que continuam sendo um eixo de planejamento e gestão no Brasil até os dias de hoje). No período assinalado, ocorreram ainda outorgas e concessões da União para a iniciativa privada: Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE),

O Código Florestal de 1934<sup>85</sup>, por exemplo, determinava que:

Art. 1º - As florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem **bem de interesse comum** a todos os habitantes do país, exercendo-se os **direitos de propriedade** com as limitações que as leis, em geral, e especialmente este Código, estabelecem. (Grifo nosso)

A legislação, ao determinar que as florestas fossem bens de interesse comum, reconheceu que sua destruição significaria um prejuízo para toda a sociedade. Para o Código Florestal, a dilapidação desse patrimônio deveria ser evitada por meio de legislação, a fim de garantir o bem-estar da sociedade.

Ahrens (2003) cita um artigo de autoria de Luciano Pereira da Silva<sup>86</sup>, de 1929, cujo título refletia a essência do pensamento ambiental da época: “*Florestas particulares: florestas condenadas à morte*”. Ao contrário de Hardin (1968), que defendia a instituição privada como forma de reduzir o uso abusivo dos recursos naturais, o autor convergia com a corrente de técnicos e especialistas da época que pleiteavam o Estado enquanto ator central para a conservação dos recursos naturais<sup>87</sup>.

Nessa época, a economia do Brasil era agrário-exportadora. A cafeicultura ainda era a principal atividade econômica do Estado de São Paulo e esta, ao avançar em direção ao interior, substituía a vegetação original. A obtenção de madeira, outra atividade comum, era feita por meio do extrativismo, fato que agravou a situação das Araucárias nos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina.

Os primeiros marcos regulatórios da política ambiental foram pensados dentro de uma lógica marcada pela disputa entre as forças políticas e elites econômicas locais de diferentes Estados e o governo central. Segundo NEDER (2002:25), sob [...] essa inspiração tornou-se fundamental desenvolver a concepção de Estado brasileiro que melhor modelasse no tratamento das políticas setoriais descentralizadas, sob o comando único do governo federal, como uma pirâmide corporativa.

---

Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Departamento Nacional de Prospecção Mineral (DNPM), Superintendência do Desenvolvimento da Pesca. Foi na década de 1930 que começaram a se desenhar algumas estruturas institucionais em torno da proteção de territórios. O Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937, foi a primeira experiência brasileira de áreas protegidas e foi inspirado no modelo do Parque Nacional de Yellowstone (1872), com forte conteúdo biocêntrico.

<sup>85</sup> Lei federal 23.793/1934.

<sup>86</sup> Foi procurador jurídico do Serviço Florestal do Brasil, autarquia criada em 1921 e subordinada ao então “Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio”. Participou como relator da elaboração do anteprojeto que resultou no Código Florestal de 1934.

<sup>87</sup> Segundo o Código Florestal de 1934, as florestas que cobriam o solo não pertenciam aos proprietários e, desta maneira, não possuíam o direito de desmatá-las (apesar da garantia do direito de propriedade).

Um dos ideólogos brasileiros que melhor expressa o dilema entre centralizar e integrar é Oliveira Vianna. A centralização política – seja autoritária, seja ditatorial, seja ainda pela representação pluripartidária e democrática – é ineficaz se não existe um projeto ou modelo de integração societária como ideologia subjacente, afirmava Oliveira Vianna nos anos 30. Segundo ele, centralizar politicamente sim, mas com um modelo de desconcentração funcional. Sob essa inspiração tornou-se fundamental desenvolver a concepção de Estado brasileiro que melhor modelasse o tratamento das políticas setoriais descentralizadas, sob o comando único do governo federal, como uma pirâmide corporativa. (NEDER, 2002: 25)

Acseirad (2001) é um autor que converge com Neder (2002) no que se refere à incorporação da temática ambiental pelo Estado brasileiro. Para aquele autor, as décadas seguintes à de 1930 demonstram a construção das bases do capitalismo industrial no país e, dessa forma, a necessidade do aparato estatal agenciar as condições naturais do território para favorecer o processo de acumulação. Por isso, nem sempre o Estado é uma entidade suficientemente neutra para garantir um arbítrio que favoreça todos os interessados na questão ambiental.

Com relação aos espaços protegidos, o Estado brasileiro sempre atuou de modo contraditório. Ao mesmo tempo em que assumiu um discurso conservacionista diante da diplomacia internacional, não conseguiu evitar a atuação dos grandes fazendeiros e madeireiros. Ao contrário, esses grupos econômicos receberam subsídios estatais para o avanço das fronteiras agrícolas para a Amazônia. Essa atitude dúbia com relação aos ecossistemas começou a ser denunciada com veemência, na década de 1980, pelos movimentos sociais.

### 3.1.2. Política ambiental entre as décadas de 1960 e 1970

O segundo Código Florestal foi aprovado em 1965<sup>88</sup> em decorrência das dificuldades observadas para a implantação efetiva do Código anterior. Assim como no documento passado, as florestas brasileiras também foram consideradas como bens de interesse comum. Afirma o referido Código que:

As florestas presentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são **bens de interesse comum** a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem. (Grifo nosso)

Apesar da importância da aprovação de um novo código florestal, durante todo o período republicano - e especialmente no período autoritário (1964-1985), o

---

<sup>88</sup> Lei federal 4.771/1965.

Estado promoveu a subvenção do desenvolvimento das forças produtivas do país a um elevado custo ambiental: perda de sistemas naturais e de espécies.

Esta estratégia de desenvolvimento foi duramente questionada na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano – Estocolmo (1972)<sup>89</sup>.

A pressão internacional sobre o país e o ressurgimento dos movimentos sociais<sup>90</sup> fizeram com que o governo brasileiro adotasse atitudes mais rígidas em relação à degradação ambiental. A poluição era apontada como o mais grave problema ambiental. Como resposta, o Estado criou estruturas institucionais para o controle e a fiscalização da poluição<sup>91</sup>.

Em 1973, foi criado um órgão estatal federal ligado à questão ambiental: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA)<sup>92</sup>. Seu principal objetivo, a fim de conseguir empréstimos destinados para as grandes obras públicas, era cumprir exigências de organismos internacionais que pressionavam para a existência formal de agências dessa natureza com relatórios de impacto ambiental. Entretanto, durante o período da ditadura militar, a SEMA foi uma instância marginal do Ministério do Interior.

Apesar de apresentar traços fortemente burocráticos e sem nenhuma articulação com a sociedade, um dos trabalhos mais importantes executados pelos técnicos da SEMA foi a elaboração do texto de uma lei que seria denominada como “**Política Nacional de Meio Ambiente**” (PNMA). Esta tinha como foco a implantação de uma agenda ambiental para os espaços urbanos, rurais e regionais, articulados com uma regulação sobre os espaços protegidos, e a constituição de um Sistema

---

<sup>89</sup> A legislação ambiental brasileira, por sua vez, foi influenciada pela Conferência de Estocolmo (1972) e pela Convenção de Diversidade Biológica, aberta em 1992 durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

<sup>90</sup> Nestes novos movimentos sociais situa-se o movimento ambientalista. O ativismo ambientalista brasileiro tem suas origens num grupo conservacionista: a Fundação Brasileira Para a Conservação da Natureza (FBCN), fundada no Rio de Janeiro em 1958 e bastante ligada à tecnocracia estatal. Foi somente ao longo dos anos de 1970 que surgiram grupos que começaram a dar conotação mais política

à questão ambiental. É quando surge, em 1971, em Porto Alegre, a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (AGAPAN). Seu principal líder era o ativista José Lutzenberg. Ver em ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Rev. Novos Estudos*, 79, p.151-167, nov. 2007, p.157.

<sup>91</sup> Foram implantados: um zoneamento industrial, leis de proteção de mananciais e políticas na tentativa de disciplinar o uso do solo urbano e rural.

<sup>92</sup> Chefiada durante doze anos pelo ambientalista Paulo Nogueira Neto, da Universidade de São Paulo (USP).

Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), formado por um número crescente de agências ambientais criadas por governos estaduais.

Em 1981, oito anos depois da criação da SEMA, a PNMA foi decretada e sancionada pela Presidência da República<sup>93</sup>. Pela primeira vez na história, o país apresentava uma política ambiental institucionalizada. Até então, a questão ambiental era tratada de forma fragmentada nos diversos textos da legislação: Código das Águas, Código de Mineração, Código Florestal etc.

A aprovação da PNMA representou um avanço na articulação da política ambiental mais geral com as políticas de meio ambiente implícitas nos demais setores do governo: agricultura, indústria, desenvolvimento urbano, geração de energia, dentre outros. Conforme o seu texto, a PNMA tinha como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar ao país condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses de segurança nacional e à proteção da dignidade humana. A lei preconizava a obrigatoriedade da ação governamental para a manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um **patrimônio público** a ser necessariamente assegurado e protegido.

Apesar de ser considerada o eixo de sustentação da moderna legislação ambiental brasileira, a PNMA não espelhava totalmente as reais preocupações e necessidades da maior parte da sociedade brasileira, que foi autoritariamente excluída do debate. Com relação aos espaços protegidos, a redação da lei baseou-se em padrões e modelos de preservação do Hemisfério Norte, notadamente Estados Unidos e Europa Ocidental. Prova disso foi que a Caatinga e o Cerrado, biomas genuinamente brasileiros e com elevado grau de endemismo, não receberam tratamento específico na PNMA.

A lei da PNMA instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), estabelecendo as hierarquias, as competências e a coordenação entre os órgãos públicos responsáveis pela qualidade ambiental do país. Além de esclarecer os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, pode ser considerada como uma espécie de **contrato social**, ao afirmar que o meio ambiente é [...] um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o seu uso coletivo<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Lei federal 6.938/1981.

<sup>94</sup> Se o meio ambiente é um bem público com vistas ao uso coletivo, é importante que existam formas para se atingir uma espécie de contrato.

No Brasil, o meio ambiente, como bem tutelado por leis, não se apresenta como um novo sujeito de uma nova modalidade de contrato, um “contrato natural”, mas como objeto de um novo “contrato social.” Trata-se de uma reformulação de uma visão hobbesiana do contrato social, em que “a guerra de todos contra todos” assume a forma de uma guerra de todos contra o mundo que nos abriga: o meio ambiente. Portanto, não estão em questão os “direitos da natureza”, mas os direitos e interesses de cada membro da sociedade em assegurar a qualidade de vida, desde as condições necessárias à sobrevivência ao padrão de vida decente. (FUCKS, 2001: 74)

### **3.1.3. Política, sociedade e ecologia na década de 1980: redemocratização, constatação da crise ecológica e ascensão dos ambientalistas**

A década de 1980 pode ser considerada como um momento histórico consagrado pela reorganização da base dos movimentos sociais que foram duramente perseguidos na ditadura militar.

A redemocratização do país acabou por gerar oportunidades políticas para a constituição dos grupos ambientalistas, principalmente no Sul e Sudeste, que passaram a pressionar pela participação da construção da agenda ambiental brasileira. É também o momento em que o ambientalismo se insere na política - ou, conforme expressão de Viola (1987), na ecopolítica.

As eleições de 1986 marcaram a vitória de alguns candidatos comprometidos com a questão ambiental<sup>95</sup>. Na nova legislatura, os debates em torno dos direitos individuais, das prerrogativas legais para os cidadãos e a luta contra a discriminação de gênero, de etnia e de raça foram acrescidos pelo tema do ambientalismo. O debate ambiental penetrou com muita força no Parlamento e resultou na criação de uma “frente parlamentar verde”, que procurou amalgamar a sociedade civil para a discussão de um capítulo sobre meio ambiente para a Constituição Federal<sup>96</sup>. Audiências públicas foram realizadas em diversas partes do país para o apontamento da situação ambiental brasileira<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> No final de 1985, definiu-se que as candidaturas à Constituinte só poderiam ser partidárias. Como a perspectiva de participar diretamente do processo constituinte sem aval de um partido desapareceu, os ambientalistas optaram pela via da ecopolítica, mas se dividiram. Uma coalizão liderada pelo Coletivo Verde criou o Partido Verde (PV). Outra coalizão de formou em torno da estratégia de apoiar candidaturas de diferentes partidos, desde que estes tivessem um comprometimento com uma agenda ambiental. Nesse sentido, o destaque foi o Partido dos Trabalhadores (PT) com setores ingressos no PMDB, PDT e PSB. Ver em ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. *Rev. Novos Estudos*, 79, p.151-167, nov. 2007, p.161.

<sup>96</sup> Artigo 225 da Constituição Federal.

<sup>97</sup> Naquele momento, os problemas ambientais foram associados à pobreza da população (falta de água tratada, saneamento básico, disposição correta de resíduos, falta de moradias).

A sociedade civil poderia participar por meio das “Iniciativas Populares”. Para que isso ocorresse, eram necessárias 30 mil assinaturas para que uma emenda pudesse ser enviada diretamente à Assembleia Constituinte sem a mediação de um deputado.

No plenário, os trabalhos do “grupo parlamentar verde” resultaram numa proposta de um capítulo para o meio ambiente. Nesse aspecto houve destaque do deputado federal Fábio Feldman (SP), que serviu de elo entre as duas arenas de mobilização ambiental: a da sociedade civil e a da negociação institucional no Congresso. A Constituição foi promulgada em 1988<sup>98</sup> e, apesar do reconhecimento dos avanços em todas as áreas, o texto final desagradou grande parte dos atores envolvidos com a questão ambiental. No capítulo VI (Do Meio Ambiente), foram considerados apenas como patrimônio nacional a Amazônia, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Como se pode observar, mais uma vez os ecossistemas do Cerrado e da Caatinga não foram considerados como patrimônios nacionais. Estariam completamente desamparados se nossa constituição não possibilitasse que Estados e Municípios, através de suas legislações específicas, aprovassem leis mais restritivas quanto ao uso dos seus solos e de seus recursos naturais.

A Constituição Federal (Capítulo VI: Do Meio Ambiente) tornou-se outro instrumento jurídico que consagrou a questão ambiental como “bem de uso comum”. Em seu art.225, declara que todos têm [...] direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum ao povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Em 1989, foi criado o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Ocorreu, então, a fusão da SEMA com o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), dando origem ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Ao ganhar status de Ministério em 1992, o MMA adquiriu uma

---

<sup>98</sup> Pela primeira vez na história do país, a proteção ambiental ganhava espaço em um texto constitucional por meio de vários dispositivos.

estrutura muito mais complexa, gerenciando simultaneamente diversos programas de conservação ambiental.

#### **3.1.4. A política ambiental entre as décadas de 1990 e 2000: democratização, constituição de novas arenas institucionais e o Estado mínimo**

[...] planejar a articulação da sociedade com o meio ambiente quer dizer planejar o próprio desenvolvimento, o que supõe a ação de um Estado dotado de capacidade regulatória e legitimidade democrática. Foi outra, porém a história recente da gestão estatal do meio ambiente no Brasil. (ACSELRAD, 2001: 83)

Conforme relatado anteriormente, a implantação da PNMA só foi possível com o esgarçamento do período autoritário e o advento da redemocratização. A partir de então, percebe-se, pelo menos no âmbito do discurso, uma atuação mais emblemática do Estado em torno das questões ambientais.

O limiar da década de 1990 foi de grande novidade para os atores sociais envolvidos com o tema da ecologia. A vitória de Fernando Collor de Mello [...] nas eleições presidenciais de 1989 fechou as agências estatais aos grupos ambientalistas dos anos 1980, usualmente alinhados com a esquerda. Sem acesso à burocracia ambiental e na vigência da normalidade democrática, vários desses grupos desapareceram ou profissionalizaram suas associações. De uma maneira ou de outra, distanciaram-se da arena política. (ALONSO; COSTA; MACIEL, 2007: 163)

Houve uma tentativa, por parte do novo governo, de atrair esses segmentos, nomeando José Lutzenberger, antigo militante ambiental do Rio Grande do Sul, para a então Secretaria Especial do Meio Ambiente. Este não encontrou apoio político e se demitiu da pasta antes mesmo do início da CNUMAD – 1992 (conferência que ajudou a organizar).

Ainda no Governo Collor (1990-1992), o ambientalismo foi surpreendido por um decreto, o qual coibia qualquer atividade humana sobre a Mata Atlântica, atingindo tanto potenciais destruidores (madeireiros, fazendeiros, empresários do setor imobiliário) quanto populações tradicionais (que dependiam dos recursos da floresta para sobreviver).

Apesar de medidas populistas do governo Collor em torno da conservação da Mata Atlântica, mecanismos de participação mais direta da população previstos pela

Constituição Federal<sup>99</sup> contribuíram para uma nova relação entre sociedade civil, Estado e política ambiental. Assistiu-se a um fortalecimento do espaço público e à abertura da gestão à participação da sociedade civil na elaboração e implantação das políticas públicas. Novos arranjos participativos foram reforçados em diversas temáticas, inclusive na área ambiental. Para Jacobi (2005: 4), vivia-se um momento em que a participação popular se transformou [...] no referencial de ampliação de possibilidades de acesso de setores populares dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, mas também para garantir a execução eficiente de programas de compensação social no contexto das políticas de ajuste estrutural e de liberalização da economia e de privatização do patrimônio do Estado.

Acselrad (2001) é outro autor que situa a incorporação da participação em arranjos institucionais sobre temas ambientais dentro da lógica da redução dos papéis do Estado. Esse autor acredita que a falência do modelo desenvolvimentista de Estado, no final da década de 1980, colaborou para a debilitação das funções do governo na área ambiental: a) desmontagem ou incapacidade dos sistemas de fiscalização, de administração de unidade de conservação e de elaboração técnicas de projetos (defasagem de salários, falta de equipamentos e de recursos humanos); b) estrangulamento das atividades que dependiam direta ou indiretamente da liberação de recursos orçamentários contingenciados (Fundo Nacional de Meio Ambiente); c) esvaziamento de órgãos como o CONAMA (concorrência com outros conselhos e pulverização da questão ambiental).

Apesar das dificuldades de se colocar em prática a política ambiental, no novo cenário despontam três mecanismos mais relevantes para os assuntos ambientais: conselhos de meio ambiente<sup>100</sup>, relatórios de impacto ambiental e audiências públicas. Obviamente é importante ressaltar o significado que as assimetrias de poder de informação podem trazer no processo. Tais conselhos costumam ter, em sua composição, representantes de entidades ambientalistas e de outros segmentos da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, iniciativa privada, universidades etc.).

---

<sup>99</sup> Tais como: o projeto de lei de iniciativa popular, o referendo e o plebiscito. Outros instrumentos de participação previstos são as audiências públicas e os conselhos comunitários, nos quais os representantes da população podem participar de decisões nos campos da saúde, educação, direitos da criança e do adolescente e meio ambiente.

<sup>100</sup> Esses conselhos geralmente são ligados ao poder executivo (nos níveis municipal, estadual e federal). Podem ser deliberativos ou consultivos.

Os conselhos ambientais deliberativos podem regulamentar leis. Os consultivos propiciam que a sociedade apresente suas opiniões no momento da formulação e implantação de programas e políticas públicas.

Na última década, o país avançou na legislação que diz respeito à proteção da biodiversidade. Pode-se citar a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9.985/2000 e seu decreto regulamentador: 4.340/2000).

Os espaços mais comuns de gestão que incorporam a participação dos atores sociais via conselhos são os comitês de bacias hidrográficas e as áreas de proteção ambiental (APAs).

Os conselhos que atuam na temática ambiental são órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) que foram instituídos pela Lei de Política Nacional de Meio Ambiente. O Conselho Nacional de Meio Ambiente é um exemplo de colegiado federal que congrega representantes do aparelho de Estado e da sociedade civil. Trata-se de um órgão consultivo e deliberativo composto por câmaras técnicas e plenário. Possui como atribuições o estudo e a proposta de diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente; estabelecimento de normas e critérios para o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras; realização de estudos sobre alternativas e possíveis conseqüências ambientais de projetos públicos e privados; decisão como última instância sobre multas ou penalidades; apresentação de propostas referentes à concessão de incentivos fiscais e financeiros visando à melhoria da qualidade ambiental.

Se a constituição federal teve importante papel na configuração de novas engenharias institucionais, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) abalizou o debate sobre o papel das áreas protegidas na conservação da biodiversidade, convergindo na aprovação do SNUC.

### **3.1.5. O impacto da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) na política de unidades de conservação no Brasil: função do Estado, questão da propriedade e a encruzilhada entre preservação e conservação**

A assinatura do Brasil na CDB teve profundo impacto na política, gestão e construção da agenda ambiental do país. Por causa disso, foi colocada no centro do debate a eficácia do Estado Nacional e de suas unidades subnacionais para a proteção ambiental. Outro aspecto considerado, a partir daquele momento, foi a

funcionalidade das unidades de conservação enquanto instrumento de política ambiental (para que elas garantissem sua função social e ambiental da propriedade resguardadas pela constituição). Naquele momento, também ficou mais visível a linha que separava as duas categorias do ambientalismo brasileiro: conservacionistas (ou preservacionistas) e neoconservacionistas<sup>101</sup>.

A adesão brasileira à CDB resultou em um grande esforço do governo, em especial do Ministério do Meio Ambiente, para colocar em prática os compromissos assumidos entre as Partes. Na estrutura governamental, foram incorporados alguns instrumentos de gestão ambiental, como o Projeto Estratégia Nacional da Diversidade Biológica (cujo objetivo era a formulação de uma política nacional da biodiversidade); o Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO)<sup>102</sup> e o Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira (PROBIO).

Para Neder (2002), a CDB fez com que o governo brasileiro reorientasse sua estratégia de política ambiental para a criação de unidades de conservação. No entanto, os escassos recursos do Ministério do Meio Ambiente comprometeram o funcionamento delas.

Além da reformulação do aparelho do Estado para o trato das questões ambientais, foi encaminhado, no ano de 1992, um Projeto de Lei de autoria do então

---

<sup>101</sup> Segundo Viola (1996), a década de 1990 apontava para quatro tipologias de um movimento ambientalista multissetorial atuante no Brasil: **globalistas-conservadores-sustentabilistas** (defensores da preservação de amplas áreas do território, em especial o amazônico, com a criação de unidades de conservação); **globalistas-progressistas-sustentabilistas** (favoráveis a uma combinação de preservação e desenvolvimento sustentável com uso de tecnologias limpas); **nacionalistas-conservadores-sustentabilistas** (adeptos dos maciços investimentos estatais e privados nacionais em projetos de infraestrutura, em especial na Amazônia, como inevitável caminho para o crescimento econômico, cuidando de limitar as externalidades negativas do desenvolvimento) e **nacionalistas-progressistas-sustentabilistas** (partidários de uma política de contenção das atividades econômicas em larga escala, controladas por grupos transnacionais, garimpo, apoiando-se em atividades extrativistas de pequena escala, desenvolvida por populações tradicionais, além da defesa da forte intervenção do Estado nos sistemas produtivos e sociais). Já para autores como Diegues (1994) e Neder (2002), a polarização do debate entre os **preservacionistas** (ou **conservacionistas**) e os **neoconservacionistas** conduziu a agenda ambiental brasileira pós CDB no que se refere à ampliação ou não dos direitos políticos e sociais das populações afetadas pela criação de UC. Os primeiros possuem forte tradição das ciências naturais ou biológicas com o argumento de que o homem é um ente estranho e necessariamente depredador do ambiente. Por isso, defendem Unidades de Conservação de Proteção Integral semelhantes aos dos países centrais do capitalismo, verdadeiros santuários ecológicos. Os neoconservacionistas sobrem influência das ciências sociais ou surgiram de movimentos sociais de base. Possuem uma concepção que privilegia a participação das comunidades locais na gestão e conservação dos recursos naturais. Tal corrente ganhou força política com a redemocratização do país, quando houve a defesa das Unidades de Conservação de Uso Sustentável durante o debate do Projeto de Lei que deu origem ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

<sup>102</sup> Desde 2003, é conhecida como Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO).

deputado federal Fábio Feldman (PSDB-SP) para a criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Após intensos debates, audiências e consultas públicas, o texto original sofreu alterações sendo aprovado e sancionado pela Presidência da República no ano de 2000, regulamentando, assim, o artigo 225 da Constituição Federal<sup>103</sup>.

Os anos que se seguiram entre a proposta do Projeto de Lei e a aprovação do SNUC suscitaram, mais uma vez, o debate político e ambiental entre os conservacionistas e neoconservacionistas. Historicamente, o conservacionismo brasileiro se inspirou nas fontes das ciências naturais, principalmente pelas experiências iniciadas com os parques nacionais dos Estados Unidos e Europa Ocidental, onde ocorria um licenciamento administrativo do Estado sobre os recursos naturais. A constituição de uma base burocrática era vista como única saída para frear a degradação ambiental. Os neoconservacionistas posicionaram-se de forma contrária à formatação de uma agenda ambiental conservadora no país e à tese da intocabilidade dos recursos naturais (tão apregoada pelos conservacionistas). Para a vertente neoconservacionista do ambientalismo, alguns aspectos dificultavam a conservação da biodiversidade: a) grandes extensões de terras devolutas sem um uso específico e que careciam de proteção; b) tradicionais políticas de conservação de grandes territórios incapazes de solucionar os impactos políticos, fundiários e a exclusão de parcelas significativas da população de suas terras; c) política ambiental excessivamente centrada na figura do aparato estatal sem considerar a relevância da participação das populações locais e tradicionais no processo de criação de unidades de conservação (UC); d) ausência de autonomia e autodeterminação das populações locais nos projetos que visavam à sustentabilidade.

Com relação às unidades de conservação, os neoconservacionistas afirmam que a política ambiental brasileira sempre teve dificuldade em encontrar soluções para a expulsão de populações locais no momento da criação de unidades de conservação de proteção integral. A expulsão dessas populações, combinado com a falta de recursos para a fiscalização das áreas recém “protegidas”, criou situações inusitadas. Nos territórios vazios e sem a presença efetiva do Estado, os maiores beneficiários eram os agentes que atuavam na clandestinidade: indústrias

---

<sup>103</sup> Lei Federal 9.985/2000.

madeiras e de mineração que invadiam as áreas, retirando os recursos naturais de forma predatória. O Estado encontrou dificuldades estruturais para envolver as comunidades locais e os interesses dispersos na sociedade em torno de práticas sociais e econômicas sustentáveis capazes de garantir a integridade e a qualidade ambiental das UC<sup>104</sup>. Autores como Diegues (2001), Feeny et alii (2001), Goldman (2001) e Mckean e Ostrom (2001) sustentam que, nessas condições de insegurança, ninguém se acha obrigado em conservar, principalmente quando um bem é comum a todos os cidadãos.

Os neoconservacionistas acreditavam também que [...] conferir direitos às populações locais sobre processos de criação e gestão de unidades de conservação tem evidente implicação sobre privilegiar o político e o imediato sobre o técnico e o longo prazo. (NEDER, 2002: 62) Para o autor, existe uma evidente contradição entre o discurso de se obter a sustentabilidade e os programas governamentais de conservação, ao desconsiderar a dimensão social (e, no seu interior, a questão da pobreza e da marginalização política). É salutar ressaltar que a sustentabilidade deve ser pensada em suas dimensões e de forma integrada, tal qual preconiza Sachs. O desafio da política brasileira para áreas protegidas é considerar a pobreza e a necessidade da democratização dos espaços de discussão sobre a temática ambiental.

[...] continua problemático para administradores [...] converter as demandas estruturais (energia, abastecimento, empregos, geração de riquezas) naquilo que podemos definir como a criação de espaços públicos capazes de gerar arenas politizadoras das decisões básicas que afetam a vida local. A tradição tem sido o oposto: quanto menos transparência nas decisões e, sobretudo na implementação dos empreendimentos, melhor, porque são postergadas, e até bloqueadas, as questões como política habitacional, plano diretor e legislação ambiental; ordenamento urbano, disciplinamento do consumo d'água pela agroindústria, zoneamento na cidade-sede e no território rural – aspectos básicos para qualquer sustentabilidade local.” (NEDER, 2002:87 *apud* ANAMA, 1999)

### **3.1.6. Política ambiental no Governo Lula (2003-2010)**

Um dos primeiros nomes anunciados pela equipe responsável pela transição de governo, após a vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002, foi o da ambientalista e senadora pelo Acre Marina Silva (PT-AC)<sup>105</sup> para o Ministério do Meio Ambiente.

<sup>104</sup> Acreditamos que parcela dessa dificuldade deriva da resistência dos burocratas em democratizar o acesso ao aparelho do Estado por parte população e pela desconfiança de expressivos segmentos da sociedade civil nas instituições e nos gestores públicos brasileiros.

<sup>105</sup> Atualmente filiada ao Partido Verde (PV) do mesmo Estado.

Durante os cinco anos à frente do MMA, a ministra sempre defendeu publicamente a necessidade de uma abordagem transversal dos temas ambientais com outros ministérios. Sob sua gestão, foram criadas cinco secretarias para cuidar de temas diversos do meio ambiente. Uma das que ganhou maior destaque na estrutura do ministério foi a Secretaria de Biodiversidade e Florestas<sup>106</sup>. A atuação técnica dessa secretaria seguiu as linhas adotadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002): impulsionar a criação e o funcionamento de unidades de conservação com base na legislação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (que será abordada no próximo tópico deste capítulo).

Entre 2003 e 2009, foram destinados 25,4 milhões de ha para a implantação de áreas protegidas federais. A maior parte dessas áreas estava situada em territórios da Amazônia Legal<sup>107</sup>.

Para garantir a gestão dessas novas áreas, o governo retirou poderes do Ibama (que continuou responsável pelas licenças ambientais) e criou uma nova autarquia para tratar de assuntos específicos das unidades de conservação: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

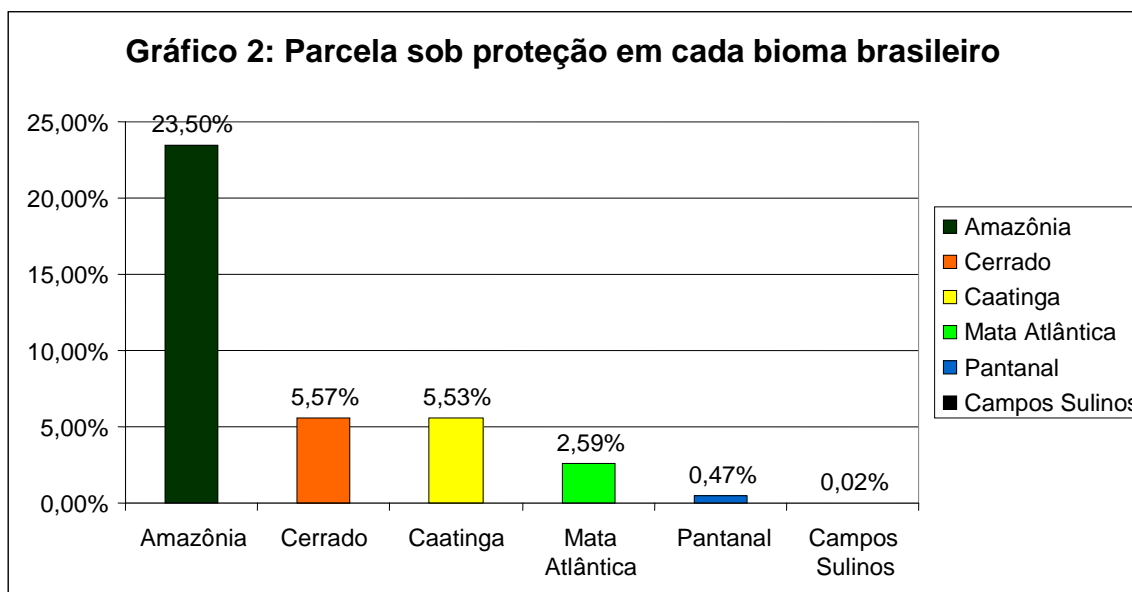
Após perder sustentação política para o cargo – depois de derrotas para outros setores do governo em temas como a liberação do plantio de transgênicos, transposição do rio São Francisco e a autorização para a construção das hidrelétricas de Jirau e Santo Antonio no rio Madeira –, a ministra se demitiu do cargo, sendo substituída pelo ambientalista e deputado estadual Carlos Minc (PT-RJ). A gestão Minc optou por não promover significativas alterações na estrutura administrativa e na de gerenciamento do MMA montadas pela equipe de sua antecessora. O MMA e o Ibama estavam sendo pressionados para liberarem mais rapidamente as obras de infraestrutura inseridas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal.

Com relação à política para áreas protegidas no Governo Lula (2003-2010), o gráfico a seguir mostra a situação dos ecossistemas brasileiros.

---

<sup>106</sup> Além desta, foram criadas as secretarias de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, Recursos Hídricos e Ambiente Urbano, Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável e de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental.

<sup>107</sup> O aumento das áreas protegidas, contraditoriamente, coincidiu com o ataque da “bancada ruralista” à legislação ambiental (especialmente o Código Florestal) e com a aprovação de uma Medida Provisória (MP 458 de 2009) pelo presidente da República cujo objetivo é a regularização fundiária na Amazônia. Essa MP prevê a venda de milhões de hectares de terras públicas aos posseiros por preços muito baixos.



Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (março de 2007) e Rede Amazônica de Informação Georreferenciada. Extraído de Folha de S.Paulo, 06/07/2009

### 3.2. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a institucionalização da participação em áreas protegidas

A biodiversidade precisa ser protegida para garantir o direito das futuras gerações. Todavia, isso não quer dizer que a proteção deva se concretizar exclusivamente em santuários invioláveis, mesmo sabendo-se que há a necessidade de uma rede de áreas protegidas como parte da gestão territorial. (SACHS, 2002: 98)

A primeira experiência mundial da concepção de áreas protegidas foi colocada em prática nos EUA, em 1872, com o Parque de Yellowstone. Nessa concepção, de apreciação da beleza cênica, nenhuma atividade humana poderia ser exercida dentro dos limites do parque. Influenciados pela iniciativa norte-americana, outros países experimentaram a criação de áreas protegidas: Canadá (1885), Nova Zelândia (1894), México (1984), África do Sul (1898), Austrália (1898). A iniciativa de criação de parques nacionais no Brasil ocorreu em 1876, quando André Rebouças propôs a criação dos Parques Nacionais de Sete Quedas e da Ilha do Bananal. No entanto, tais propostas acabaram não saindo do papel (Diegues, 1994).

Inaugurado em 1937, Itatiaia foi o primeiro Parque Nacional brasileiro. A partir daquele momento, segundo Diegues (1994), iniciava-se uma longa e equivocada trajetória de política de unidades de conservação no Brasil. Argumentava-se que, ao

se transplantar a experiência norte-americana de parques para os países tropicais, não se considerou a imensa diversidade biológica e de grupos étnicos presentes nos trópicos, já que os parques nacionais são formas bastante restritivas para conservação dos recursos naturais, impedindo a permanência das populações tradicionais. Essas populações são expulsas de suas áreas em nome de uma preservação capitaneada pelo Estado. Na demora para se regularizar a situação fundiária (com indenizações a serem pagas), as regiões que eram protegidas por seus moradores foram invadidas por madeireiros, grileiros e garimpeiros, que exploram de forma predatória os recursos naturais sem serem incomodados pela (ausência de) fiscalização por parte do Estado. A esse respeito já advertia SACHS (2007: 98) que a:

Multiplicação de reservas sem os meios necessários para a sua proteção efetiva é uma política autoderrotada. As pessoas retiradas das reservas ou impedidas de nelas entrarem para coletar os produtos florestais de que sempre dependeram consideram isso uma violação do seu direito à vida. Reagem invadindo essas reservas, que, desse modo, tornaram-se todos os sentidos áreas de livre acesso, presa fácil da pilhagem.

Um último grande instrumento normativo sobre a questão ambiental brasileira foi o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Essa legislação representou um avanço em relação às leis anteriores por entender a necessidade do engajamento e a participação dos agentes sociais para a solução de conflitos ambientais. O SNUC apresenta uma visão diferente por entender que a conservação ambiental não deve ser apenas de responsabilidade do Estado.

Vimos anteriormente que a ideia de criar um Sistema Nacional de Unidades de Conservação no Brasil ganhou força com a assinatura do país na CDB. No mesmo ano, entrou no Congresso Nacional o Projeto de Lei 2.892/92 para a criação de um Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Até então, o instrumento jurídico que amparava legalmente as UC era o Código Florestal de 1965<sup>108</sup>. Depois de muitos estudos e debates, o PL foi reformulado e foi apresentado um substituto. Somente após oito anos de muitas discussões, foi promulgada pelo Congresso

---

<sup>108</sup> O Código Florestal (1965) instituía as seguintes UC: Parques Nacionais, Estaduais e Municipais; Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais; Reservas Biológicas. Todas estas UC seriam criadas por ato do poder público e, conforme o parágrafo único do artigo 5º, ficaria “*proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos Parques Nacionais, Estaduais e Municipais.*”

Nacional a Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

A aprovação do SNUC no Brasil é entendida pelos ambientalistas como resultado dos compromissos assumidos pela delegação brasileira na CDB, que conta com 170 nações signatárias. A lei representava um avanço para a gestão das UC ao permitir a participação da população na criação de uma unidade, nos conselhos gestores e na elaboração dos Planos de Manejo.

Afirma que cabe ao poder público, em suas três esferas, decretar áreas do território nacional para conservação ambiental<sup>109</sup>.

O SNUC estabeleceu doze tipos de UC, sendo divididos em dois grupos (ver anexo A):

#### **I – Unidades de Proteção Integral**

#### **II – Unidades de Usos Sustentável**

Nas Unidades de Proteção Integral<sup>110</sup>, as atividades humanas são bastante restritivas. Nesse grupo, foram inseridos: as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parque Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios da Vida Silvestre.

As **Unidades de Uso Sustentável** têm como grande desafio a compatibilização da conservação ambiental com a utilização sustentável dos recursos naturais.

Estão alocadas nesse grupo as **Áreas de Proteção Ambiental**, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Florestas Nacionais, Reservas Extrativistas, Reservas de Fauna, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Particulares do Patrimônio Nacional.

Importante considerar que os objetos das Unidades de Uso Sustentável (conservação ambiental, manutenção da propriedade sem a necessidade de

---

<sup>109</sup> Em 2009, segundo artigo publicado pela *Biological Conservation*, 12,8% das terras mundiais estariam (em tese) protegidas por diferentes tipos de UC contra 3,48% de 1985. Afirma ainda que, das unidades de conservação criadas depois de 2003, 74% da área total estaria concentrada no Brasil.

<sup>110</sup> Entendemos, neste trabalho, que as Unidades de Conservação de Proteção Integral nem sempre são as melhores estratégias para a proteção da biodiversidade que se encontra em áreas próximas de alta densidade populacional. A garantia de um envolvimento duradouro e a formação de um compromisso claro entre as populações locais e as ações de conservação só se consegue por meio do estabelecimento de uma relação clara entre a conservação dos recursos naturais e benefícios concretos para esta população, como a melhoria de sua qualidade de vida.

desapropriação e a gestão participativa) são os mesmos defendidos pela vertente neoconservacionista do movimento ambientalista brasileiro.

Abaixo, apresentamos uma tabela sobre o tipo de UC e sua situação quanto ao tipo de posse e domínio das terras.

Através dos dados do quadro abaixo, observa-se que as categorias em que os interesses de conservação não são compatíveis com a existência da propriedade privada são: Estação Ecológica, Parque Nacional, Reserva Biológica, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Por outro lado, o Monumento Natural, o Refúgio da Vida Silvestre, a Área de Proteção Ambiental, a Área de Relevante Interesse Ecológico e a Reserva Particular do Patrimônio Nacional permitem conciliar conservação e propriedade privada.

**Quadro Informativo 4: Unidades de Conservação e a situação quanto à posse e domínio da propriedade**

<b>Grupo/Categoria de UC</b>	<b>Tipo de Posse e ou Domínio</b>	<b>Situação decorrente do tipo de posse ou domínio</b>
<b>PROTEÇÃO INTEGRAL</b>		
Estação Ecológica	Públicos	Desapropriação das áreas particulares
Reserva Biológica	Públicos	Desapropriação das áreas particulares
Parque Nacional	Públicos	Desapropriação das áreas particulares
Monumento Natural	Público/Privado	Compatibilização dos objetivos ou desapropriação
Refúgio da Vida Silvestre	Público/Privado	Compatibilização dos objetivos ou desapropriação
<b>USO SUSTENTÁVEL</b>		
Área de Proteção Ambiental	Público/Privado	Restrição de uso sem desapropriação
Área de Relevante Interesse Ecológico	Público/Privado	Restrição de uso sem desapropriação
Floresta Nacional	Públicos	Desapropriação das áreas particulares
Reservas Extrativistas	Domínio Público/Posse Privada	Desapropriação das áreas particulares
Reserva de Fauna	Públicos	Desapropriação das áreas particulares
Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Domínio Público/Posse Privada	Desapropriação das áreas particulares
Reserva Particular do Patrimônio Natural	Privado	Grande restrição de uso

Fonte: Adaptado de Brasil (2000) pelo autor.

Com relação às APAs, a existência da propriedade privada não deve ser considerada um obstáculo para a articulação das políticas que visam à conservação. Por causa de sua natureza institucional, os territórios de APAs sofrem a intervenção de diversos atores sociais com expectativas diferenciadas e, por isso, originam-se os conflitos ambientais. É comum que, em cenários como esse, as decisões tecnocráticas agravem os conflitos entre as partes interessadas. Como convencer um proprietário sobre a necessidade de restrições em parte de sua terra? Ou que determinada atividade econômica afeta sua qualidade de vida e de seus vizinhos e, por isso, deve sofrer uma adequação? Apesar do avanço da legislação ambiental do país, na última década, é de conhecimento público que a aplicação de multas não é suficiente para inibir as práticas insustentáveis de desenvolvimento. Para que o proprietário da terra e outros *stakeholders* entrem em acordo, é fundamental a criação de espaços formais de discussão. Nas APAs, tal estrutura se manifesta na figura do conselho gestor.

Por se tratar de uma UC dotada de complexidade, o conselho gestor deve garantir uma estrutura de gerenciamento verdadeiramente participativa, a fim de canalizar as sinergias entre o Estado e a sociedade civil, tentando transformar a iniciativa privada e outros agentes em aliados para a conservação.

## **Capítulo IV**

---

Arranjos institucionais e participação no Brasil

#### **4.1. A questão da representatividade e formas mais diretas de participação**

Nos últimos anos, as ciências sociais vêm se debruçando sobre a questão da participação em assuntos públicos. Utilizando-se de diversas matrizes teóricas, entre as quais a do capital social, o interesse dos pesquisadores é o de analisar as causas e consequências do processo participativo. A indagação inicial dos pesquisadores é compreender as razões dos cidadãos se apresentarem, apesar do seu tempo escasso, em debates sobre temas do mundo contemporâneo.

De um modo geral, o conceito de participação nas ciências sociais esteve por muito tempo associado à ideia do sistema de representação política. Nos países democráticos, a participação é materializada em eleições periódicas e regulares, quando o eleitor escolhe o seu candidato para representá-lo nos poderes executivo e legislativo. No entanto, alguns autores acreditam que o sistema de representação tem encontrado cada vez mais dificuldade em atender as demandas de uma sociedade cada vez mais complexa. Um exemplo dessa situação seria o “desengajamento” da sociedade dos países do Hemisfério Norte, algo muito bem demonstrado por Skidmore (2008).

Para esse autor, a distância existente entre os cidadãos e os seus representantes contribui para a crise das instituições democráticas e do sistema de representação. Entre os efeitos dessa crise, observa-se uma desconfiança dos eleitores na capacidade dos políticos em resolver os problemas da sociedade, o que explicaria o baixo comparecimento às urnas em países onde o voto é facultativo – caso dos Estados Unidos e países europeus.

Atenta às grandes mudanças sociais ocorridas a partir da década de 1960, muitos estudiosos concentraram suas análises nas formas mais diretas de participação – quando indivíduos, grupos sociais ou comunidades se interessam por temas que afetam o seu cotidiano ou sua qualidade de vida. Esses participantes podem ser usuários ou beneficiários de políticas públicas, trabalhadores que buscam relações menos conflitantes com o capital, consumidores que almejam uma melhor

qualidade de produtos e serviços prestados, movimentos sociais (por acesso aos direitos sociais e à cidadania)<sup>111</sup>, ambientalistas, dentre outros.

Esta forma de participar, se for bem coordenada, pode fortalecer a relação da oferta das políticas públicas com a constituição de direitos sociais. Tal processo é tido por muitos como nova cultura política<sup>112</sup>, pautada na divisão de responsabilidades entre o Estado, iniciativa privada e sociedade civil e calcada na confiança, cooperação e respeito.

Um dos principais benefícios da participação das comunidades locais no planejamento, monitoramento e avaliação das políticas sociais é a possibilidade de ruptura gradual, que pode gerar o controle social do chamado espaço público, e, quando bem sucedido, produzir-se-á nas estruturas do poder local. (JACOBI, 2000: 12)

Giddens (2001) é outro autor que defende a necessidade de uma participação mais direta da sociedade na gestão de bens públicos (como recursos naturais). Para ele, a elaboração de políticas públicas com base na participação é um fenômeno da modernidade. A participação direta dos cidadãos sempre é bem vinda em cenários marcados pela “crise” de representatividade dos partidos políticos em um mundo regido pelas contradições da globalização. Os atuais sistemas políticos encontram sérias dificuldades no trato das questões emergentes: o desemprego estrutural, a transformação dos processos produtivos, o aumento da pobreza, a reivindicação dos direitos da mulher, a luta pela liberdade sexual, as diferenças étnico-culturais e os efeitos dos problemas ambientais.

A democracia direta elucidaria os pontos nebulosos e de difícil resolução pela ineficiência ou limites atuais do sistema representativo. Diante de tal contexto, a participação mais direta do cidadão se tornou condição *sine qua non* para a

---

<sup>111</sup> Como, por exemplo, os atores sociais emergentes da década de 1970, que apareceram à revelia do Estado brasileiro na luta por melhores condições de vida e pela conquista de direitos civis, sociais e políticos. Até então, o modelo de gestão pública estava estruturado com base na concentração do poder decisório e da execução no nível federal, definindo atribuições e competências residuais para os níveis estaduais e municipais (restringindo aos municípios apenas atribuições de interesses locais).

<sup>112</sup> A cultura política é a relação que se dá entre Estado, sistema partidário e os atores sociopolíticos em um período e sociedade determinados; o fazer política de uma sociedade; o papel que a política desempenha no conjunto da vida das coletividades. KRISCHKE, Paulo J. Atores sociais e consolidação democrática na América Latina: estratégias, identidades e cultura cívica. In: Vários autores. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina, 1995, p.180.

elaboração, implantação e fiscalização das políticas públicas. Se novos atores sociais desejam participar dos processos decisórios, as instituições estatais que operam na gestão do desenvolvimento são obrigadas a flexibilizar o aparelho do Estado. A gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil resultaria em melhor desempenho das instituições e transparência no uso dos recursos público. Tais concepções baseiam-se em observações como as que se são apresentadas abaixo:

Diante de uma sociedade suficientemente organizada e consciente de sua cidadania, o poder sente-se comprometido com ela e disso decorrem conseqüências da mais alta relevância: obrigação de prestar contas, rodízios no poder, cultivo da moralidade financeira, abertura dos canais de acesso, redução de influências oligarquizantes [...], lisura administrativa, apreço à negociação paritária, exigência de a burocracia servir ao público [...]. (DEMO, 2001: 74)

Wilheim (1999) aponta para a necessidade de se reformarem as instituições do Estado, a fim de possibilitar um maior engajamento da população nos processos decisórios. O autor afirma que é [...] preciso tirar lições e conclusões de um dos fatos mais visíveis da segunda metade deste século: a emergência da sociedade civil enquanto protagonista atuante em numerosos países.

Para Bresser Pereira (1999: 104-105), a importância da sociedade civil reside no fato de que [...] é o espaço no qual indivíduos e grupos afirmam os seus interesses e seus valores éticos. Através da sociedade civil e do debate que se trava dentro dela é, em princípio, possível alcançar alguma forma de consenso sobre o interesse comum.

Gohn (2003: 14), por sua vez, considera que somente partindo de ações sociais coletivas, através da organização dos movimentos sociais e do fortalecimento da sociedade civil, [...] energias antes dispersas são canalizadas e potencializadas por meio de suas práticas em fazeres propositivos.

Ainda de acordo com esta autora, [...] a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos gerando conhecimentos e subsídios a elaboração de estratégias para a resolução dos problemas e conflitos gerados. A qualidade da participação pode ser mensurada pelo grau de informações (ou desinformação), contidos nas opiniões dos participantes. (GOHN, 2001: 43-44)

Considerando que a participação pode ser exercida de maneira diversificada, Pateman (1992) aborda suas três tipologias possíveis: a) **pseudo-participação** (quando há somente consulta a um assunto por parte das autoridades); b) **participação parcial** (muitos discutem as demandas, mas só uma parte é

responsável pela tomada de decisões); c) **participação total** (estágio de participação bastante avançado no qual realmente existe uma divisão de poderes, de responsabilidades e uma cumplicidade entre o Estado e a sociedade civil).

#### **4.2. Os elementos centrais da teoria democrática: participação, deliberação e representatividade**

Vimos que a ideia de participação mais direta dos cidadãos na gestão do desenvolvimento surgiu em um contexto socioeconômico e político marcado pela crise do Estado (deficiências regulatórias e efeitos da globalização).

Para Nobre (2004), a crise fiscal do Estado, a crise de legitimidade dos arranjos políticos e sociais construídos ao término da 2ª Guerra Mundial e a atuação dos novos movimentos sociais - no sentido de colocar em xeque a pretensa neutralidade da atuação da burocracia baseada em decisões técnicas - fortaleceram a importância da participação ou do engajamento mais direto dos cidadãos.

Dessa maneira, a democracia foi obrigada a revitalizar-se, pois o tradicional sistema de representatividade não daria mais conta de resolver os problemas de uma sociedade mundializada e cada vez mais informada. Nos debates sobre novas formas de representação e do papel do Estado nas políticas, apresentam-se duas vertentes mais comuns. A primeira é uma visão democrática que privilegia menos o governo e mais a sociedade civil e a estratégia do mercado com base em uma concepção neoliberal de eficiência. Uma segunda vertente reitera que o fortalecimento da democracia local e de suas instituições se concretiza quando há um maior envolvimento ou engajamento dos cidadãos em assuntos de seu interesse. A partir de então, uma tomada de decisão não é influenciada apenas por aspectos técnicos, mas também por experiências da sociedade.

Os formatos mais comuns dessa participação seriam os conselhos de políticas públicas, o orçamento participativo, os mecanismos deliberativos no interior das agências de regulação, as conferências sobre temas variados, a legislação participativa e as audiências públicas<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Com base em Nobre (2004), destacamos alguns riscos da formação desses espaços de representação. Um deles é a formação de uma representação política que, ao contornar os mecanismos de representação eleitoral e parlamentar, pode resultar em espaços de arbitrariedade, de instabilidade e manipulação na escolha coletiva, bem como no surgimento de monopólios de

Os trabalhos que procuram compreender a participação nas democracias representativas se deparam com alguns elementos importantes da teoria democrática. A participação, a deliberação e a representação são campos que demarcam a confusa trajetória da constituição de modelos de democracia (representativa e direta). Nas análises e reflexões teórico-analíticas, tais modelos geralmente são colocados como conceitos opostos ou até mesmo antagônicos. No entanto, ambos os conceitos estão referenciados na ideia de participação na política.

No modelo da representatividade, por exemplo, a ideia da participação está ancorada no pressuposto de que as decisões políticas da burocracia estatal são derivadas das instâncias criadas quando do sufrágio universal. O ápice da participação, nesse caso, ocorreria no momento da realização do escrutínio eleitoral, quando os cidadãos escolhem os seus representantes. Já no modelo da democracia participativa, as decisões políticas emergem de espaços ou fóruns socialmente construídos, nos quais caberiam aos cidadãos, juntamente com o Estado, a elaboração, a definição e a implantação das decisões políticas.

Conforme Lüchmann (2007), as discussões entre participação e representatividade se assentam em uma equivocada ideia de oposição. A autora sugere que, muito menos que antagonismos, essas formas de representação política estabelecem combinações e articulações que desenham um processo de concomitante inovação e reprodução das práticas e orientações político-institucionais. A esse respeito, diz a autora:

Visando ao aprimoramento da democracia representativa liberal, os participacionistas incorporam – ou combinam – pressupostos da democracia direta no interior da democracia representativa, dando ênfase à inclusão dos setores excluídos do debate político e à dimensão pedagógica da política. (LÜCHMANN, 2007: 142)

Lamounier (1996) é outro autor que procura refutar a tese da crise do sistema representativo e uma perda de importância para formas mais diretas de representação. Defende que, ao invés desse pressuposto, é a representatividade

---

representação. É o que Putnam (2002) denominaria de “ausência de uma virtude cívica”, em que o interesse particular ou individual se realizaria desconsiderando-se o bem público, por cidadãos míopes, alheios aos interesses do coletivo. Ver NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004, p.20.

que abre espaço para uma maior participação dos cidadãos na esfera pública. Para se justificar, aponta o caso brasileiro: a Constituição Federal de 1988 aumentou consideravelmente a importância da democracia “direta” em relação à democracia “representativa”, entretanto:

[...] não há fortes razões para se supor que a representação parlamentar e partidária venha a deixar de ser o fulcro da organização democrática da vida política em sociedades de larga escala. A afirmação de que uma democracia “participativa” tende cada vez mais coexistir com a “representativa” pode, evidentemente, ser aceita. Dizer, porém, que a democracia “participativa” ou “direta” tende a substituir totalmente a democracia “representativa” é uma afirmação que não pode ser aceita sem rigoroso questionamento. (LAMOUNIER, 1996: 33-34)

Assim, a tão propalada crise de representatividade é, para o autor, um alargamento da base da democracia representativa. Esse alargamento é, antes de tudo, resultado da entrada no jogo político de cidadãos que se interessam por temas diferentes da vida pública e que querem contribuir para melhorá-los. Desta forma, o sistema representativo não está sendo engolido pela participação, mas sim sofrendo um relaxamento cuja representatividade se abre para a participação.

As novas tecnologias de informação e o advento de questões que permeiam a vida dos cidadãos (responsabilidade nos gastos públicos, saúde, educação, saneamento e infraestrutura urbana, raça, gênero, cultura, meio ambiente), além de despertarem a atenção do cidadão, tornam-no mais preparado para o jogo democrático.

A participação apresenta um papel educativo ou pedagógico que pode promover um processo de capacitação e conscientização (individual e coletiva), bem como o desenvolvimento da cidadania, cujo exercício configura-se como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação, de injustiças sociais e de problemas ambientais, por exemplo. Com efeito, a participação pode conferir um outro ciclo (virtuoso), ancorado nas relações entre participação cidadã, mudança de consciência política e redução das desigualdades sociais, o que contribui para o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida.

No entanto, os teóricos da democracia deliberativa acusam as fragilidades do sistema representativo e a redução da legitimidade do processo decisório no resultado eleitoral. Advogam que a legitimidade das decisões políticas advêm de processos de discussão que, orientados pelo princípio da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum, conferem um

reordenamento na lógica de poder tradicional. O poder deve organizar-se democraticamente por instituições que, construídas coletivamente por intermédio da discussão pública, mediam relações entre os interesses individuais e coletivos, na formação do interesse público a ser implantado pelo complexo administrativo estatal. Ou seja: todos que são afetados pelas políticas deveriam participar (Lüchmann, 2007).

### **4.3. Sociedade civil, representatividade e espaços públicos no Brasil**

Passadas quase três décadas do fim da ditadura militar, a sociedade civil brasileira é ainda profundamente marcada pela experiência autoritária daquele regime. Apesar da repressão, a atuação da sociedade civil ressurgiu já na década de 1970 em movimentos sociais reivindicatórios e de contestação. A luta contra o autoritarismo reuniu sindicatos, associações profissionais, universidades, igrejas, imprensa e partidos políticos. Os movimentos sociais pressionavam os governos (central e local) para que suas demandas fossem atendidas: habitação, saneamento básico, transporte público, escolas, creches, áreas de lazer e recreação, equipamentos públicos, etc. Desse modo, a reivindicação das questões ambientais ocupava um espaço secundário na agenda desses movimentos sociais. Ou ainda tal demanda era tratada de forma transversal ou setorial.

Na década de 1980, foram geradas as oportunidades políticas para a constituição dos grupos ambientalistas, principalmente no Sul e Sudeste, que passaram a pressionar por uma participação mais direta na construção de uma agenda ambiental brasileira. Posteriormente, o ambientalismo se projetou na vida política e partidária, contribuindo para a consolidação de uma ecológica.

Além dos ambientalistas, o momento de intensa reivindicação foi complementado por outros movimentos sociais pluriclassistas e lideranças das novas centrais sindicais<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Gohn (2001b) considera que a década de 1980, conhecida como a década perdida do ponto de vista econômico, foi extremamente rica em termos de lutas sociais. Surgiram inúmeros movimentos sociais em todo território nacional, abrangendo diversas e diferentes temáticas e problemáticas, como das mulheres, negros, crianças, **meio ambiente**, saúde, transportes, moradia, estudantes, idosos, aposentados, desempregados, ambulantes, escolas, creches etc. Esse momento político coincidiu com as primeiras experiências de Conselhos Gestores (funcionando paralelamente aos conselhos

O período da redemocratização coincidiu com a percepção do agravamento das questões sociais e ambientais brasileiras. Por outro lado, o Estado foi incapaz de atender grande parte das reivindicações populares e de implantar as diferentes políticas públicas necessárias.

O quadro político a que estava submetido o Estado brasileiro apontou para a necessidade de um radicalismo democrático por meio de um aprofundamento do Estado por parte da sociedade. Como consequência desse processo, surgiram, a partir da década de 1980, diversos espaços públicos (conselhos, fóruns, câmaras setoriais, orçamentos participativos). O que se desejava era a inclusão política de segmentos importantes da população no planejamento e na tomada de decisões, a fim de se ampliar o processo de democratização do Estado e da gestão pública.

Na década de 1990, parte dos estudos teórico-empíricos incorpora a tese de uma nova sociedade civil, fruto de uma fragmentação das sociedades contemporâneas, diminuição do peso político da classe operária e a emergência de novos sujeitos coletivos.

Para Dagnino (2002), os anseios crescentes desses novos sujeitos coletivos (sociedade civil emergente) começaram a se manifestar em variados espaços institucionais. Entre eles, situam os conselhos gestores<sup>115</sup> que podem ser caracterizados como espaços formalizados, que exercem funções consultivas ou deliberativas com respeito às políticas públicas. Os temas mais presentes nos conselhos são questões de gênero, educação, reforma agrária, equipamentos urbanos e “acesso à cidade”, saúde, etnia, meio ambiente, dentre outros.

Ainda incidindo sobre o significado dos conselhos gestores, TATAGIBA (2002: 55) reitera que estes [...] são arranjos institucionais inovadores, dentre outros motivos, por permitir que setores tradicionalmente excluídos possam influenciar no processo de produção das políticas públicas.

Gohn (2001) aponta para a existência de três situações de conselhos gestores no Brasil: a) os primeiros criados na década de 1970, pelo poder executivo municipal para mediar suas relações com os movimentos e organizações populares;

---

populares dos movimentos sociais) nas áreas de saúde, trabalho e emprego, assistência social, de cultura e turismo, planejamento e gestão urbana, meio ambiente, entorpecentes e direitos da criança, do adolescente, do negro, da mulher, de portadores de deficiência, do idoso. Surgem também, nesse momento, os Orçamentos Participativos (OP).

<sup>115</sup> Os Conselhos Gestores estão inscritos na Constituição de 1988 na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada.

b) os populares construídos entre as décadas de 1970 e 1980 pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas negociações e relações com o poder público; c) e, por último, os institucionalizados, com possibilidades de participar da gestão dos negócios públicos criados por leis originárias do poder legislativo, surgidos após as demandas da sociedade civil<sup>116</sup>.

#### **4.3.1. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**

Na década de 1990, emergem novos atores sociais envolvidos com a invenção partilhada de novos formatos e desenhos institucionais. Para Gohn (2001), houve um enfraquecimento do plano político-ideológico dos movimentos sociais das décadas de 1970-1980 para uma abordagem mais pluriclassista na década de 1990. Defende a autora que a mola propulsora da participação é menos um projeto de transformação social futuro e mais o desejo de alterações pontuais em espaços criados pelo poder público<sup>117</sup>.

Os conselhos gestores de políticas públicas surgiram com a Constituição Federal de 1988, seguindo o princípio da paridade representativa (entre os representantes do poder público e da sociedade civil). Após a promulgação da Constituição Federal, constituições estaduais e leis orgânicas municipais regulamentaram o direito da participação popular por meio de conselhos consultivos ou deliberativos de composição paritária, entre representantes do poder executivo e instituições representadas pela sociedade civil. Interessante observar que, durante a redemocratização, o debate sobre a participação ocorreu em um momento de reflexão sobre as questões ecológicas no país.

Embora o pouco tempo de existência dos conselhos, [...] a análise da bibliografia, a partir de uma perspectiva comparada, sugere que muitas são as dificuldades para que esses princípios normativos se efetivem nas experiências concretas. Ou seja, apesar de a própria experiência dos conselhos já indicar uma importante vitória na luta pela democratização dos processos de decisão, os estudos demonstram que tem sido muito difícil reverter, na dinâmica concreta de funcionamento dos conselhos, a centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e das prioridades sociais.  
(TATAGIBA, 2002: 55)

---

<sup>116</sup> Nesse grupo, situam-se os conselhos gestores de unidades de conservação, como as Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

<sup>117</sup> O contexto político e econômico em que surgem os conselhos gestores coincide com a implantação do projeto de um enxugamento das funções do Estado. Por causa disso, para muitos ativistas e intelectuais alinhados com o campo de pensamento da esquerda, os conselhos apresentam uma essência neoliberal.

Apesar da centralidade assumida pelo Estado, a autora acredita que os conselhos, mesmo quando se consideram suas limitações, assumem no Brasil uma importante “função pedagógica”, na medida em que colaboram para o exercício da cidadania e para a reinvenção de padrões de convivência democrática.

Analogamente, Lüchmann (2007) reitera que os conselhos gestores são criados para servirem como espaços participativos que, além de serem pautados na ideia da atuação coletiva, compreendem a representação das organizações da sociedade civil. Podem ser definidos como canais institucionalizados amparados por legislação nacional (Constituição Federal), leis orgânicas estaduais e municipais e que apresentam caráter decisório mais estruturado e sistêmico, sendo que são previstos para atuarem em três esferas governamentais (município, estado e no plano nacional). Notadamente, são concebidos ainda como fóruns públicos ou espaços públicos não-estatais de captação de demandas e pactuação dos interesses diferentes de grupos sociais distintos. Do ponto de vista participativo, ocorre o engajamento de entidades ou organizações da sociedade civil com determinada paridade na representação entre o segmento da sociedade civil e o Estado.

Entretanto, as experiências brasileiras apontam para algumas diferenças em suas estruturas: número de assentos, natureza da política a ser pactuada, perfil dos representantes e o mecanismo de escolha dos representantes<sup>118</sup>. A existência desses conselhos demonstra um tipo de representação diferente do modelo eleitoral. Para seu funcionamento pleno, os conselhos gestores necessitam de um perfil diferenciado de ator social: uma comunidade cívica portadora de uma cultura associativa caracterizada por um maior grau de informação, de capacitação técnica e política acima da média quando comparada à população em geral<sup>119</sup>. (Luchmann, 2007)

---

<sup>118</sup> Alguns setores escolhem seus representantes em assembleias ou fóruns abertos. Ou, então, alguns segmentos são inseridos via legislação na composição dos conselhos.

<sup>119</sup> Em seu trabalho, Luchmann (2007) assinala que os conselhos gestores e os orçamentos participativos constituem-se exemplos de práticas de participação e representação que apresentam especificidades em relação ao modelo de representação eleitoral. O orçamento participativo (OP) configurou-se em esfera pública essencialmente plebeia. A participação direta dos cidadãos nas assembleias tem desenhado um perfil mais popular, uma vez que, é motivada por questões que afetam diretamente a vida das pessoas (notadamente os setores mais pobres da população que dependem dos serviços públicos oferecidos pelo Estado). O engajamento e a assiduidade são mais elevados do que nos conselhos gestores (que tratam de questões mais gerais). Ver LÜCHMANN, Lígia Helena. A representação no interior das experiências de participação., **Cedec**, n.70. São Paulo: Lua Nova, 2007.

Portanto, a redução dos sujeitos participativos traz alguns desconfortos para a teoria democrática (que pleiteia uma maior pluralização dos sujeitos e setores participativos).

Analisando nesses termos, poder-se-ia dizer que conselhos e OPs personificam, na prática, as relações que existem entre, de um lado, a figura do representante como delegado na representação de interesses particulares (no caso do OP); e, de outro lado, a figura do representante como fiduciário e a representação de interesses gerais (no caso dos conselhos). (LÜCHMANN, 2007: 162)

#### **4.3.2. Os conselhos como espaços de representação paritária e plural?**

Os conselhos gestores foram projetados para incorporar ao aparelho estatal a participação de segmentos da sociedade civil na elaboração e implantação de políticas públicas. Atuam sobre temas diferenciados possuindo formatos que buscam garantir o equilíbrio da representação. Geralmente seguem essa representação numérica: 50% dos assentos são destinados às organizações da sociedade civil e os outros 50%, aos representantes do Estado. No Estado de São Paulo, a divisão dos assentos dos conselhos gestores de Áreas de Proteção Ambiental segue o seguinte princípio: 25% para representantes das prefeituras municipais que estejam inseridas na unidade de conservação; 25% para representantes do Estado (secretarias estaduais ou autarquias); 50% para organizações da sociedade civil.

Apesar da necessidade de certa paridade na distribuição das vagas de um conselho, Tatagiba (2002) afirma que a igualdade numérica da representatividade não é um fato suficiente para garantir o equilíbrio do processo decisório. Também adverte para outros problemas no momento da representação. Abaixo algumas de suas observações:

- **dificuldade dos atores em lidar com a pluralidade do debate**

A maior parte das entidades não-governamentais analisadas pela autora tinha conselheiros (representantes da sociedade civil) empregados no governo. Por causa disso, o estado de espírito desses conselheiros não seria exatamente o da sociedade civil. Observando-se fatos como esses [...] parece correto supor que a obrigatoriedade legal de paridade como princípio de equivalência entre Estado e sociedade nos conselhos, embora absolutamente fundamental, não é, contudo, suficiente para garantir a equivalência real. (TATAGIBA, 2002: 59).

---

Ainda de acordo com a autora:

As regras de composição dos conselhos visam justamente cumprir essa expectativa. Contudo, esse procedimento não é capaz de assegurar que esses setores ocupem de forma eficaz esse espaço e neles realizem os seus interesses. O grande desafio presente às experiências participativa é construir mecanismos capazes de minorar os efeitos das desigualdades sociais no interior dos processos deliberativos, de forma a permitir que a construção dos acordos não esteja sujeita à influência de fatores endógenos como o poder, a riqueza ou as desigualdades pré-existentes. (TATAGIBA, 2002: 71)

Acerca do campo das representações não-governamentais, é constatada a fragilidade entre o conselheiro e a entidade a ser representada. A autora acredita que o afastamento do conselheiro de sua entidade pode contribuir com a baixa visibilidade do conselho perante a sociedade, na medida em que este isolamento pode contribuir para a perda da capilaridade social do conselho. E sem essa capilaridade social, os conselhos inevitavelmente são levados ao isolamento e à debilidade (necessidade dos atores sociais estarem inseridos em redes sociais).

Outro fato que costuma acontecer em estruturas colegiadas é a entrada de conselheiros com o objetivo de preservar privilégios e das velhas práticas de negociação com o Estado (formas clientelistas e fisiológicas que os conselhos buscam eliminar através da participação).

#### ● **relação do conselheiro com a entidade representada**

Os estudos de caso e empíricos apontam que ocorre uma tendência dos conselheiros defenderem seus interesses e não os dos grupos aos quais pertencem. Esta prática ficaria mais evidente entre os conselheiros representantes do poder público, já que normalmente o Estado dá pouca importância ao conselho. A alta rotatividade e a ausência dos conselheiros governamentais também é um problema apontado pela autora.

#### ● **importância da qualificação (e informação) dos conselheiros para o exercício de suas funções**

Um debate qualificado precisa de conselheiros bastante informados quanto à questão a ser tratada. É fundamental qualificar o debate sem tornar o conselheiro um especialista ou técnico, uma vez que ocorre [...] a valorização, em nossa cultura política, do argumento técnico em detrimento a outros saberes. (TATAGIBA, 2002: 70)

### 4.3.3. Os conflitos no interior dos conselhos

Os conflitos de interesses existentes no interior dos conselhos nem sempre têm sido resolvidos pela explicitação (publicização) das diferenças e pela construção de acordos por meio de consensos. Tatagiba (2002) acredita que existe uma tendência de dificuldades na explicitação destes interesses. Seriam vários os elementos que atuam como inibidores da fala e motivo para exclusão de certos assuntos do espaço de discussão dos conselhos. Entre os fatores inibidores estaria a definição dos assuntos “pertinentes” ou “relevantes”, o controle do executivo sobre a agenda temática dos conselhos e a recusa do Estado em dividir o poder de decisão.

Em vários conselhos analisados por Tatagiba (2002), o regimento interno concede ao presidente do conselho, ou à pessoa por ele indicada, a prerrogativa de elaborar a pauta das discussões. Contudo, nem sempre esta pauta representa as verdadeiras reivindicações ou aspirações dos conselheiros<sup>120</sup>.

### 4.4. Os desafios enfrentados pelos conselhos gestores de políticas públicas

Gohn (2001) acredita que os conselhos gestores podem tanto assumir papéis para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas públicas, como podem constituir estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para a transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente. Os conselhos como espaços de representação podem assumir um caráter duplo: de um lado, representariam a ampliação do espaço público, atuando como agentes de mediação de conflitos, e, de outro, poderiam eliminar os efeitos do *empowerment* e do sentido de pertencimento dos indivíduos, além de reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo. Ou seja, podem tanto alavancar o processo de participação sociopolítica de grupos organizados quanto estagnar o sentimento de pertencer de outros.

---

<sup>120</sup> Com relação aos Conselhos Gestores de APAs de São Paulo, cabe ao conselheiro inserir pauta para a discussão na plenária. Todavia, o presidente pode decidir acatar ou não esta pauta.

Com base na literatura especializada, apontamos alguns desafios enfrentados pelos conselhos gestores de políticas públicas:

- inexistência ou incapacidade da realização de ações coordenadas entre os conselhos;
- baixa qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções;
- dificuldade ao acesso de informações técnicas e/ou relevantes;
- fiscalização e controle sobre o próprio ato dos conselheiros;
- aplicabilidade das decisões do conselho pelo executivo;
- problema da renovação do mandato dos conselheiros;
- não entendimento da paridade apenas como uma questão de ordem numérica. Ou seja, necessidade de garantir condições de igualdade no acesso das informações e disponibilidade de tempo para a participação;
- definição mais precisa das competências e atribuições dos conselhos;
- elaboração de instrumentos jurídicos de apoio às suas deliberações;

O fato de as decisões dos conselhos terem caráter deliberativo não garante sua implementação efetiva, pois não há estruturas jurídicas que dêem amparo legal e obriguem o executivo a acatar as decisões dos conselhos (principalmente quando se contrariam interesses dominantes). (GOHN, 2001: 96)

- definição mais precisa do que venha a ser a participação de um representante nos conselhos gestores;
- necessidade de capacitação dos conselheiros (cursos, seminários, trocas de experiências, fóruns, espaços culturais, eventos). A participação para ser efetiva deve ser qualificada;

O que alguns estudos, como Gohn (2001a; 2001b), Dagnino (2002) e Tatagiba (2002), já apontam:

- tensão entre a universalização da política dos direitos e a ênfase na focalização das políticas dos conselhos (particularismos);

[...] a grande maioria dos estudos aponta a baixa capacidade de inovação das políticas públicas a partir da participação da sociedade civil nos conselhos, sugerindo que essa participação assume contornos mais reativos que propositivos. (TATAGIBA, 2002: 92)

- dificuldades de articular o público estatal e o público não-estatal;

- dificuldades de articular forças sociais divergentes sem ter um ponto ou marco referencial estratégico;
- fraca participação da sociedade civil e o absentéismo dos membros governamentais;
- impossibilidade de os conselhos serem vistos como substitutos da democracia representativa ou como braços auxiliares do executivo, ou ainda como substitutos da participação popular em geral.

## **Capítulo V**

---

A Área de Proteção Ambiental (APA) enquanto instrumento de política ambiental participativa

## 5.1. A institucionalização das APAs como mecanismo de gestão e planejamento ambiental do território

No Brasil, as APAs foram instituídas por meio da Lei nº 6.902 de 27/04/1981, antes mesmo da aprovação da Política Nacional do Meio Ambiente. Esta lei definiu os conceitos de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

As Estações Ecológicas foram definidas como [...] áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista. Conforme os dispositivos da lei, nas Estações Ecológicas ficariam proibidas as atividades econômicas, a não ser aquelas vinculadas diretamente à educação e pesquisa. A redação da lei deu às Estações Ecológicas características muito restritivas quanto ao seu uso (proibição de presença de animais domésticos e da exploração de recursos naturais).

As APAs adquiririam outra natureza institucional. O artigo 8º da legislação estabeleceu que [...] o Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais. (Grifo nosso)

A criação de uma APA não visava isolar grandes extensões territoriais de qualquer atividade econômica. Isso fica claro no artigo 9º, em que se afirma: [...] em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício de direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas para: a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água; b) a realização de obras de terraplanagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais; c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas; d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

Outra definição de APA foi dada pela Resolução nº 10, de 14/12/1988, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que a especificou como [...] unidades de conservação destinadas a proteger e conservar a qualidade ambiental e os sistemas naturais existentes, visando à melhoria da qualidade de vida das populações locais e também objetivando a proteção dos ecossistemas regionais. (Grifo nosso)

A concepção brasileira de APAs foi baseada na existência dos Parques Naturais ou Nacionais existentes na Europa Ocidental (Portugal, Alemanha e Inglaterra), onde a preocupação com a conservação ambiental ocorreu *pari passu* com o desenvolvimento das atividades produtivas, dispensando os gastos com as desapropriações.

A definição mais objetiva e atual do que vem a ser uma APA<sup>121</sup> ocorreu com a aprovação da lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, definindo-a como [...] uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos e estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais. (Grifo nosso)

A nova redação dada pelo SNUC às APAs manteve os mecanismos previstos em legislações anteriores: possibilidade de existirem em terras públicas ou privadas; estabelecimento de normas e restrições para atividades em propriedades privadas (respeitando-se os limites constitucionais), possibilidade de realização de pesquisas científicas e visitação pública nas áreas sob domínio público. A novidade é a constituição obrigatória de um conselho gestor presidido pelo órgão responsável por sua administração e formado por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil (ONGs, universidades, sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, iniciativa privada, consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas) e da população residente.

De certa maneira, as APAs supriram algumas expectativas ambientalistas com relação ao desenvolvimento sustentado em áreas particulares. A lógica de operacionalidade das APAs prevê políticas restritivas (inclusive em relação ao uso do solo) e manutenção da estrutura fundiária local sem a necessidade da devida desapropriação (que, na maioria das vezes, é um processo lento e oneroso). Portanto, o desafio das APAs é o de se transformar em um instrumento para o desenvolvimento de políticas que estimulem a conservação da diversidade biológica e dos recursos naturais com o uso sustentável nas terras, as quais, geralmente, são de propriedade privada.

---

<sup>121</sup> O entendimento do que é uma APA tem evoluído ao longo dos anos. Concebida como uma UC de Uso Sustentável, em um primeiro momento as APAs estiveram sujeitas ao uso bastante restritivo e rígido. Posteriormente, esse entendimento foi dando lugar a concepções mais flexíveis.

**Quadro Informativo 5: Objetivos e características das APAs**

- trata-se de áreas submetidas ao planejamento e à gestão ambiental;
- visa conciliar o desenvolvimento das atividades humanas com a conservação dos recursos naturais;
- defende a proteção do solo, subsolo, dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, da cobertura vegetal, da fauna e a recuperação de áreas em estado de degradação;
- está presente em áreas urbanas, rurais ou mistas, com múltiplos usos. Podem ser controladas por meio do zoneamento ambiental e posterior fiscalização;
- pode conter, em seus perímetros, outras unidades de conservação mais restritivas;
- possibilita que a população residente e a do entorno seja participante das práticas conservacionistas, do planejamento e da gestão.

Fonte: São Paulo (2002). Dados organizados pelo autor.

A criação de uma APA resulta da identificação de áreas com atributos naturais em situação de fragilidade para que sejam corrigidos os aspectos que levaram à degradação ambiental ou para que sejam tomadas medidas preventivas no sentido de integrar o desenvolvimento com um adequado ordenamento territorial. Todavia, o desencadeamento da criação de uma APA nem sempre é resultado de um processo político com participação da comunidade. Na maioria das vezes, é determinada em gabinetes por meio de recomendações técnicas que desconhecem ou desconsideram os saberes da comunidade local. Quando a participação é incorporada, há uma chance maior de um bom desempenho institucional da unidade de conservação.

Vimos que a criação no nível federal do SNUC representou a vitória política dos neoconservacionistas que conseguiram incorporar a participação política em determinadas unidades de conservação. Considerando que o potencial participativo pode ser desperdiçado se ele não for coordenado, as Unidades de Uso Sustentável criaram a possibilidade de uma regulação compartilhada do uso do solo em regiões com diversidade biológica. Trata-se de uma espécie de governança ambiental local, produto de um bom desempenho institucional dos espaços formais de decisão, alimentado por redes sociais que se alicerçam na confiança, solidariedade, cooperação e reciprocidade entre os atores sociais (capital social).

A atuação dos grupos sociais locais, discutindo e propondo ideias, organizando-se e exercitando a cidadania, pode promover uma alteração na cultura política local. É um consenso, na análise ambiental brasileira e mundial, que somente os processos democráticos podem conduzir à sustentabilidade, por meio da criação de espaços de negociação e do fortalecimento dos instrumentos já existentes.

## **5.2. Política ambiental paulista e sua interface com a sociedade civil: tentativas para a conciliação de interesses**

A legislação ambiental paulista sempre foi considerada mais avançada comparada às outras unidades da federação. Essa situação é, em grande parte, fruto do trabalho de uma burocracia qualificada e da mobilização de uma sociedade civil bastante organizada que pressiona o Estado. Essa mobilização fez com que a política ambiental focada em unidades de conservação ganhasse impulso na década de 1980. O contexto histórico em questão foi marcado por reivindicações e protestos contra a situação social e ambiental de várias regiões do Estado. Entre os casos de degradação ambiental denunciados, destacam-se os níveis de poluição de Cubatão e da Região Metropolitana de São Paulo, a devastação das áreas de Mata Atlântica e o projeto de construção de usinas nucleares e condomínios fechados na região da Jureia-Itatins.

O caso Cubatão foi bastante emblemático para política ambiental paulista (e brasileira), tendo inclusive repercussão internacional. Situada na Serra do Mar, na região da Baixada Santista, a cidade de Cubatão tornou-se um importante pólo petroquímico e siderúrgico. Por causa de sua posição estratégica para investimentos (entre a capital, a região do ABC e Santos), desde a década de 1950, recebeu financiamentos estatais para a consolidação de um importante parque industrial de base. As encostas do município foram ocupadas por populações locais expulsas de seus territórios tradicionais ou por migrantes de todas as partes do país que se dirigiam para a região em busca de emprego. Essas condições sociais e econômicas, aliadas às condicionantes geográficas (o relevo escarpado que formava uma muralha e impedia a dispersão dos poluentes atmosféricos), transformaram o município em um dos mais poluídos do planeta. Pressionado pela sociedade civil,

que se revitalizava e se reorganizava depois de anos de repressão, o governo estadual começou a adotar políticas ambientais mais rigorosas.

O Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) foi criado por causa dessa atmosfera social e política, antes mesmo da instituição de uma secretaria que cuidaria da área ambiental<sup>122</sup>.

A Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SMA) foi criada três anos depois do CONSEMA, em 1986, através de um decreto que instituiu o Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA), cujos objetivos eram recuperar a qualidade ambiental, coordenar e integrar as atividades ligadas à defesa do meio ambiente, elaborar e promover o aperfeiçoamento das normas de proteção ao meio ambiente, incentivar o desenvolvimento de pesquisas e processos tecnológicos destinados a reduzir a degradação da qualidade ambiental e estimular a realização de atividades educativas e de participação da comunidade no processo de preservação do meio ambiente. A SMA adquiriu um caráter de órgão central do SISEMA, ficando responsável pela elaboração de uma Política Estadual de Meio Ambiente. Nos dias atuais, a SMA é o órgão estadual no qual são discutidos os assuntos e as temáticas ambientais do Estado de São Paulo. Exerce a coordenação e a integração das ações de órgãos e entidades da administração direta, da indireta ou instituídas pelo poder público.

### **5.3. As Áreas de Proteção Ambiental no Estado de São Paulo**

A concepção das Áreas de Proteção Ambiental, enquanto instrumento de política ambiental no Estado de São Paulo, teve como propósito frear a degradação ecológica ocasionada pela ocupação humana desordenada e pela expansão de atividades econômicas potencialmente poluidoras.

A maior parte das APAs paulistas foi criada na década de 1980. Os baixos custos iniciais para a criação dessas unidade de conservação (que não necessitam de desapropriações) incentivaram a adoção dessa política ambiental para todo o Estado<sup>123</sup>. Todavia, a maioria das leis e dos decretos que criaram as APAs não se

---

<sup>122</sup> O CONSEMA foi criado no ano de 1983 pelo Governo Franco Montoro. Atualmente é composto por trinta e seis membros que se distribuem paritariamente entre representantes de órgãos do Estado e de organizações da sociedade civil. O mandato dos conselheiros é de apenas um ano.

<sup>123</sup> A opção política de criação de APAs não é exclusividade do Estado de São Paulo. Em um trabalho interessante, mas ainda incipiente sobre Unidades de Conservação Municipais, constatou-se, por

preocupou com o estabelecimento preciso dos seus perímetros (para que se pudessem englobar totalmente os atributos que seriam protegidos). Tal fato dificultou a regulamentação dos decretos e das leis que as instituíram.

Os critérios para a criação de APAs em São Paulo são: a) existência de um atributo natural importante; b) especificidade natural que lhe confira importância regional; c) estado da fragilidade deste atributo (São Paulo, 2002).

Atualmente existem trinta APAs estaduais e três federais<sup>124</sup>. As APAs estaduais são apresentadas no quadro abaixo:

**Quadro Informativo 6: Histórico da criação das APAs estaduais paulistas e sua situação institucional**

Ano da criação	APA	Tipo de documento de criação	Situação do decreto ou lei
1983	Tietê	Decreto Estadual	Não regulamentado
1983	Corumbataí-Botucatu-Tejupá	Decreto Estadual	Não regulamentado
1984	Cabreúva	Lei Estadual	Regulamentada em 1998
1984	Cajamar	Lei Estadual	Em fase de regulamentação desde 2008
1984	Jundiaí	Lei Estadual	Regulamentada em 1998
1984	Silveiras	Lei Estadual	Não regulamentada
1984	Campos do Jordão	Lei Estadual	Não regulamentada
1984	Serra do Mar	Decreto Estadual	Não regulamentado
1986	Represa Bairro da Usina	Lei Estadual	Não regulamentada
1987	Ibitinga	Lei Estadual	Não regulamentada
1987	Várzea do Rio Tietê	Lei Estadual	Regulamentada em 1998
1987	Ilha Comprida	Decreto Estadual	Regulamentado em 1989
1987	Haras São Bernardo	Lei Estadual	Não regulamentada
1988	Morro de São Bento	Lei Estadual	Não regulamentada
1989	Parque e Fazenda do Carmo	Lei Estadual	Regulamentada em 1993
1991	Piracicaba/Juqueri Mirim	Decreto Estadual	Não regulamentado
1993	Mata do Iguatemi	Lei Estadual	Não regulamentada
1998	Sapucaí Mirim	Decreto Estadual	Não regulamentado
1998	Itupararanga	Lei Estadual	Não regulamentada
1998	Sistema Cantareira	Lei Estadual	Não regulamentada
2001	Rio Batalha	Lei Estadual	Não regulamentada
<b>(continua)</b>			

meio da aplicação de questionários aos gestores dos 5.560 municípios brasileiros, a situação legal das unidades de conservação. Um dos resultados dessa pesquisa mostrou que, entre as unidades de conservação de Uso Sustentável, predominam as APAs, tanto em número (94%) quanto em área ocupada (97%). Ver “Pesquisa de Informações Básicas Municipais”, IBGE, 2002. Diante de tais números, fica evidente que a questão ambiental no Brasil depende do bom funcionamento das APAs e dos conselhos gestores: o que denominaremos de “desempenho institucional”.

<sup>124</sup> As APAs federais no Estado de São Paulo são: Mananciais do Vale do Paraíba, Serra da Mantiqueira e Cananéia/Iguape/Peruíbe. Diante das dificuldades de se obter informações a respeito das APAs municipais, elas não serão tratadas neste trabalho.

<b>Ano da criação</b>	<b>APA</b>	<b>Tipo de documento de criação</b>	<b>Situação do decreto ou lei</b>
2002	Banhado	Lei Estadual	Não regulamentada
2002	São Francisco Xavier	Lei Estadual	Não regulamentada
2008	Litoral Norte	Decreto Estadual	Não regulamentada
2008	Litoral Centro	Decreto Estadual	Não regulamentada
2008	Litoral Sul	Decreto Estadual	Não regulamentada
2008	Cajati	Lei Estadual <sup>125</sup>	Não regulamentada
2008	Planalto do Turvo	Lei Estadual	Não regulamentada
2008	Quilombos do Médio Ribeira	Lei Estadual	Não regulamentada
2008	Rio Pardinho e Rio Vermelho	Lei Estadual	Não regulamentada

Fonte: Adaptado de São Paulo (2002) e de informações da página eletrônica da Fundação Florestal. Dados organizados pelo autor.

A criação de uma UC é um ato político que deveria ser precedido por estudos e levantamentos, a fim de se identificarem, de forma clara e objetiva, a área e os atributos (ambientais, históricos, culturais, arqueológicos) a serem protegidos. No Estado de São Paulo, ao contrário, as leis e os decretos das APAs nem sempre foram claros, gerando, aliás, diversas interpretações (e dificuldades) para a gestão delas (leis ou decretos pouco específicos quanto aos objetivos e normas muito restritivas).

---

<sup>125</sup> As APAs Cajati, Planalto do Turvo, Quilombos do Médio Ribeira, Rio Pardinho e Vermelho foram criadas por uma lei estadual de 2008 que instituiu o Mosaico de Unidades de Conservação do Jacupiranga.

**Quadro Informativo 7: Características gerais das APAs estaduais paulistas**

APA	ANO DE CRIAÇÃO	ATRIBUTOS PROTEGIDOS	ÁREA (ha)	CIDADES	CONSELHO GESTOR
APA do Banhado	2002	Planície de inundação do rio Paraíba do Sul	9.100	1	Não implantado
Cabreúva <sup>126</sup>	1984	Maciço montanhoso da Serra do Japi e recursos hídricos	26.700	4	Resolução SMA de 2003
Cajati	2008	Região de exuberante diversidade biológica. Populações tradicionais (quilombolas)	2.975	1	Não implantando
Cajamar	1984	Serra do Japi e recursos hídricos	13.400	1	Resolução SMA 2003
Campos do Jordão	1984	Biodiversidade da Serra da Mantiqueira e mananciais para abastecimento público	28.800	1	Resolução SMA de 2003
Corumbataí – Perímetro Botucatu	1983	Cuestas basálticas, recursos hídricos superficiais, Aquífero Guarani e patrimônio arqueológico	218.306	9	Resolução SMA de 2004
Corumbataí – Perímetro Corumbataí	1983	Cuestas basálticas, recursos hídricos superficiais, Aquífero Guarani e patrimônio arqueológico	272.692	15	Resolução SMA de 2007
Corumbataí – Perímetro Tejuapá	1983	Cuestas basálticas, recursos hídricos superficiais, Aquífero Guarani e patrimônio arqueológico	158.258	10	Resolução SMA de 2004
Haras São Bernardo	1987	Antigo haras/opção de lazer	35,30	1	Não implantado
Ibitinga	1987	Várzea formada pelo rios Jacaré-Pepira e Jacaré-Guaçú	64.900	1	Portaria FF nº 101/2009
Ilha comprida	1987	Ecosistema do litoral brasileiro	18.923	1	Resolução SMA de 2004
Itupararanga	1998	Bacia de drenagem de reservatório de água	Não definida	8	Resolução SMA de 2003
Jundiaí <sup>127</sup> <b>(continua)</b>	1984	Maciço montanhoso da Serra do Japi e recursos hídricos	45.000	4	Resolução SMA de 2003

<sup>126</sup> A APA Cabreúva foi ampliada pela promulgação da Lei 12.289, de março de 2006. Foi incorporada como área de proteção ambiental a bacia hidrográfica formadora do Rio Pirai entre os municípios de Indaiatuba, Itu e Salto. Ver anexo D.

<sup>127</sup> A APA Jundiaí também teve seus limites alterados pela Lei 12.290, de março de 2006. Foram acrescidas a área de drenagem da bacia hidrográfica do rio Jundiaí-Mirim (inserido em trechos de territórios dos municípios de Jarinu e Campo Limpo Paulista) e área de drenagem do Ribeirão Caxambu (município de Itupeva). Ver anexo D.

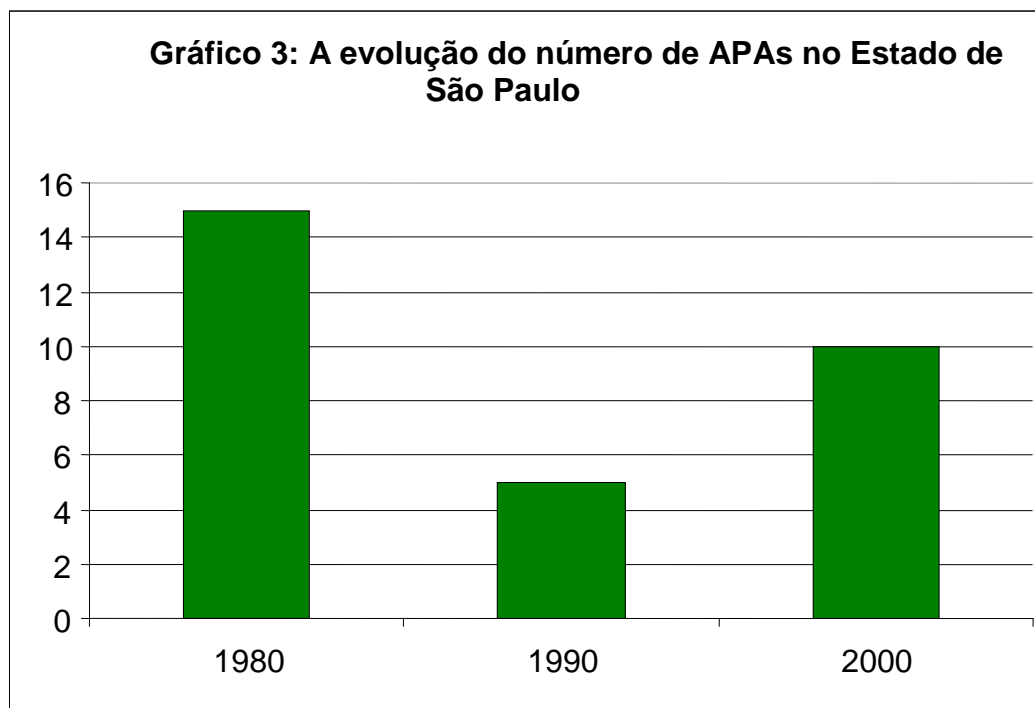
<b>APA</b>	<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	<b>ATRIBUTOS PROTEGIDOS</b>	<b>ÁREA (ha)</b>	<b>CIDADES</b>	<b>CONSELHO GESTOR</b>
Marinha Litoral Centro	2008	Ecosistemas costeiros, marinhos e recursos pesqueiros	394.239	7	Resolução SMA de 2009
Marinha Litoral Norte	2008	Ecosistemas costeiros, marinhos e recursos pesqueiros	391.514	4	Resolução SMA de 2009
Marinha Litoral Sul	2008	Ecosistemas costeiros, marinhos e recursos pesqueiros	357.605	3	Resolução SMA de 2009
Mata do Iguatemi	1993	Remanescente de Mata Atlântica	3	1	Resolução SMA 2004
Morro de São Bento	1988	Remanescente de Mata Atlântica e antigo mosteiro	1,93	1	Não implantado
Parque e Fazenda do Carmo	1989	Remanescente de Mata Atlântica	867,60	1	Decreto Estadual de 1993
Piracicaba/Juqueri-Mirim (Área I)	1991	Cuestas basálticas, Aqüífero Guarani, recursos hídricos superficiais para abastecimento público e remanescentes de Mata Atlântica	107.000	6	Resolução SMA de 2007
Piracicaba/Juqueri-Mirim (Área II)	1991	Cuestas basálticas, Aqüífero Guarani, recursos hídricos superficiais para abastecimento público e remanescentes de Mata Atlântica	280.000	18	Portaria FF nº 003/2009
Planalto do Turvo	2008	Região de exuberante diversidade biológica. Populações tradicionais (quilombolas)	2.721	2	Não implantando
Quilombos do Médio Ribeira	2008	Região de exuberante diversidade biológica. Populações tradicionais (quilombolas)	64.625	2	Não implantado
Represa Bairro da Usina	1986	Barragem do Rio Atibaia	1.018	1	Portaria FF nº 003/2009
Rio Batalha	2001	Recursos hídricos e vegetação de cerrado	235.635	11	Portaria FF nº 149/2009
Rio Pardinho e Rio Vermelho	2008	Região de exuberante diversidade biológica.	3.235	1	Não implantado
São Francisco Xavier	2002	Serra da Mantiqueira e fauna	11.880	1	Resolução SMA de 2004

<b>(cont.)</b>					
<b>APA</b>	<b>ANO DE CRIAÇÃO</b>	<b>ATRIBUTOS PROTEGIDOS</b>	<b>ÁREA (ha)</b>	<b>CIDADES</b>	<b>CONSELHO GESTOR</b>
Sapucaí Mirim	1998	Serra da Mantiqueira e recursos hídricos	39.800	2	Resolução SMA de 2003
Serra do Mar	1984	Serra do Mar	489.000	11	Não implantado
Silveiras	1984	Recursos hídricos, vegetação nativa e patrimônio histórico, cultural e arquitetônico	42.700	1	Portaria FF nº 148/2009
Sistema Cantareira	1998	Recursos hídricos	249.200	7	Portaria FF nº 003/2009
Tietê	1983	Patrimônio histórico e arquitetônico e remanescentes de vegetação nativa	45.100	2	Portaria FF nº 147/009
Várzea do Tietê	1987	Várzea e planícies	7.400	12	Resolução SMA de 2004

Fonte: Adaptado de São Paulo (2002) e de informações da página eletrônica da Fundação Florestal. Dados organizados pelo autor.

As APAs totalizam uma área de 2.099.123,80 ha, distribuída por centenas de municípios paulistas, praticamente 10% do território estadual. Essas APAs assumem condições muito diferenciadas: com relação à área (sendo pequenas ou grandes extensões de terra); tipo de atributo a ser protegido (recursos hídricos superficiais e não-superficiais, ecossistemas marinhos e recursos pesqueiros, mananciais para abastecimento público, serras e outras formas de relevo, vegetações, patrimônios culturais e arquitetônicos, flora e fauna etc.) e quanto ao número de municípios envolvidos.

A maioria das APAs foi criada na década de 1980 (quinze no total). Esse fato comprova a opção do governo paulista por uma política ambiental focada na constituição de uma UC sem a necessidade do dispêndio de grandes somas de recursos financeiros. Contudo, após a década de 1980, o formato desta política perdeu fôlego na década de 1990 e só voltou a ter importância na década seguinte. Os dados mostram que foram criadas somente cinco APAs e apenas nos anos 2000.



Fonte: Adaptado de São Paulo (2002) e de informações da página eletrônica da Fundação Florestal. Dados organizados pelo autor.

Os critérios para a criação de uma APA no Estado de São Paulo são as seguintes: naquelas criadas por decretos, a definição de limites é feita pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) com subsídios técnicos da SMA e de outras agências estaduais. Já para as APAs instituídas por leis, os trâmites transitam no âmbito da Assembleia Legislativa.

Assim que criadas, as APAs são fiscalizadas pela Polícia Florestal, pela Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESB) e pelo Departamento Estadual de Proteção de Recursos Naturais (DEPRN). Dentro da estrutura da SMA, o setor responsável pelas APAs é a Fundação Florestal (FF).

Apenas cinco APAs já foram regulamentadas: Cabreúva, Ilha Comprida, Jundiaí, Parque e Fazenda do Carmo e Várzea do Rio Tietê. E com relação à implantação dos conselhos gestores, a situação não é muito favorável: são dez conselhos em atividade, regulando as atividades nas APAs Botucatu, Cabreúva, Cajamar, Campos do Jordão, Ilha Comprida, Itupararanga, Jundiaí, Mata do Iguatemi, Parque Fazenda do Carmo, São Francisco Xavier, Sapucaí Mirim e Várzea do Tietê<sup>128</sup>.

<sup>128</sup> As APAs Cabreúva, Cajamar, Jundiaí, Campos do Jordão e Sapucaí Mirim apresentam conselhos gestores únicos por se tratarem de áreas contíguas.

Esse dado é muito grave, uma vez que a gestão e o planejamento participativo para a conservação ambiental são realizados nos conselhos gestores. Com exceção da APA Parque e Fazenda do Carmo, cujo conselho foi implantado através de um Decreto Estadual de 1993, os demais conselhos gestores em funcionamento foram implantados por meio de Resoluções da SMA nos anos de 2003 e 2004<sup>129</sup>. São experiências bastante recentes e, por isso, ainda carecem de uma reflexão profunda dos seus alcances, das suas possibilidades como espaços institucionais para a busca de um equilíbrio para os conflitos sobre o uso e ocupação do solo e dos recursos naturais.

O SNUC estabeleceu para as APAs a necessidade de um conselho gestor [...] presidido pelo órgão ambiental responsável com representação do Estado e municípios, da sociedade civil com atuação comprovada na região da Unidade e ainda da população residente e do entorno, populações tradicionais, proprietários de imóveis, trabalhadores e setor privado. Conforme preconiza o SNUC, os conselhos das UC podem ser consultivos ou deliberativos. O formato da participação através da representatividade setorial foi tido como bastante adequado para a gestão de uma APA, justamente por oferecer a possibilidade da intervenção dos múltiplos atores locais.

### **5.3.1. A estrutura de gestão participativa das APAs: os conselhos gestores**

Desde a aprovação das primeiras APAs, a ideia inicial dos técnicos da SMA do Estado de São Paulo era fazer com que cada uma delas tivesse um conselho gestor instituído por resolução e presidido pela SMA. No entanto, com o decreto estadual de 2003, as APAs com perímetros sobrepostos ou contíguos puderam ser constituídas por apenas um conselho gestor abrangendo duas ou mais unidades de conservação.

O conselho gestor passou a ser composto por representantes de órgãos públicos (estaduais e municipais) e de organizações da sociedade civil (especialmente da população residente). A representação das esferas públicas e da sociedade civil no conselho tornou-se paritária, com, no máximo, vinte e quatro (24) e, no mínimo, doze (12) membros. A extensão da área a ser protegida, a quantidade

---

<sup>129</sup> O decreto federal nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, regulamentou a lei do SNUC, estabelecendo a estrutura e o funcionamento dos conselhos (formato da participação, atribuições, composição e o tempo de vigência dos mandatários). As Unidades de Proteção Integral e as Florestas Nacionais devem possuir **conselhos consultivos**. Para as APAs, a legislação federal acabou não definindo a natureza do conselho.

de municípios abrangidos, o número de conselheiros, os órgãos estaduais que serão convidados a fazer parte do conselho e os representantes da sociedade civil são decididos e escolhidos por meio de resolução do Secretário de Meio Ambiente. Os representantes da sociedade civil são escolhidos dentre aqueles cadastrados de acordo com os critérios estabelecidos pela SMA: devem contemplar, quando couber, a comunidade científica, as ONGs ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, a população residente e do entorno, populações tradicionais, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacias Hidrográficas do decreto. Além disso, os conselhos de APAs têm a seguinte estrutura institucional: plenário, presidência, secretaria executiva e câmaras técnicas.

O plenário é composto por todos os membros do conselho gestor, os quais, por sua vez, possuem direito à voz e ao voto. A presidência do conselho foi, até o ano de 2008, exercido pelo representante da Secretaria do Meio Ambiente e designado pelo titular da pasta. Atualmente deve ser um representante da Fundação Florestal. O cargo de secretário executivo é preenchido por um conselheiro eleito pelo plenário. As câmaras técnicas são criadas por deliberação do plenário, possuindo prazos de funcionamento determinados, sendo que suas atividades são especificadas no ato da criação. Devem atender princípios gerais, como: composição paritária entre os membros do plenário (sendo facultativa a presença de especialistas, sem direito ao voto). Toda câmara técnica possui um coordenador, que é responsável pela convocação das reuniões. Cabe ao plenário designar comissões e deliberar sobre o prazo.

As reuniões do conselho gestor sempre são públicas, devendo as pautas serem estabelecidas no ato de convocação.

#### **5.4. Plano de Manejo de APAs em São Paulo**

O Plano de Manejo pode ser entendido como um processo de articulação das ações propostas pelos diferentes agentes sociais que interagem em um determinado espaço, com vista a garantir a adequação dos meios de exploração dos recursos naturais, econômicos e socioculturais às especificidades do meio ambiente, com base em princípios e diretrizes previamente definidos. No SNUC, o Plano de Manejo

é definido como [...] o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

No Estado de São Paulo, a elaboração do Plano de Manejo era coordenada pela SMA com subsídios do Conselho Gestor. Atualmente a instituição responsável por este trabalho é a Fundação Florestal.

O Plano de Manejo tem como função a elaboração de um diagnóstico socioambiental, cujo objetivo é fornecer as bases técnicas para a divisão do território em áreas e zonas de acordo com a necessidade de proteção, conservação e recuperação dos recursos e a prática do desenvolvimento sustentável. As etapas para a elaboração do Plano de Manejo são: a) levantamento de dados e informações; b) indicação das áreas homogêneas; c) elaboração das normas e diretrizes para a intervenção; d) formulação do documento.

Assim que elaborado, o documento deve ser enviado ao CONSEMA para suas apreciações e recomendações. A aprovação se efetiva por meio de decreto estadual.

No início da década de 1980, quando a CETESB era responsável pela gestão das APAs, os Planos de Manejo contemplavam somente diagnósticos e algumas recomendações geralmente dirigidas às prefeituras. Os trabalhos realizados a partir de 1989 começaram a contemplar o zoneamento e as normas de uso e ocupação do solo. É nesse momento que surge a primeira proposta de sistema de gestão para uma APA inserida no âmbito do SISEMA com a devida participação da sociedade civil.

O desenvolvimento das atividades econômicas, dentro de uma APA, é disciplinado por meio do seu Plano de Manejo, que fornece as diretrizes para o zoneamento e as normas para ocupação e uso do solo.

#### **5.4.1. Diagnóstico Socioambiental**

O principal objetivo desse diagnóstico é fornecer informações técnicas sobre a situação ambiental do território da APA para a construção do Plano de Manejo. São importantes, nessa fase, trabalhos de campo ou estudos do meio, consultas a documentação e mapeamento inicial dos aspectos bióticos e abióticos do território. Os dados gerados compõem um documento de informações geográficas. Conforme

o manual da Secretaria Estadual de Meio Ambiente<sup>130</sup>, o diagnóstico socioambiental deve contemplar certas etapas, a saber: a) levantamento de dados e informações (bióticas, abióticas e humanas), atentando-se para propostas já existentes de uso e ocupação do solo e da área (zoneamentos municipais, planos diretores municipais, padrões urbanísticos legais, planos ou programas estaduais e federais etc.); b) indicação de áreas homogêneas e prioritárias para proteção e recuperação ambiental, áreas urbanas ou de expansão urbana, atividades a serem desenvolvidas nas diferentes zonas, alternativas de uso e de ocupação do solo; c) elaboração das normas e diretrizes de ocupação e manejo para cada zona (com objetivo de conciliar a atividade humana com a utilização sustentável dos recursos naturais) e, por fim; d) a formulação do plano de manejo<sup>131</sup>.

#### 5.4.2. Zoneamento Ambiental de APAs

O SNUC define Zoneamento Ambiental como a [...] delimitação de áreas ou zonas na Unidade de Conservação, para fins de manejo, e estabelecimento de normas específicas, com a finalidade de proporcionar os meios e as condições adequadas para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz. Tem como objetivo a conservação dos atributos socioambientais, o uso sustentável dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida da população sendo elaborado durante o plano de manejo.

Entendemos que as regras de zoneamento não devem ser impostas pelos detentores do conhecimento técnico (Estado), mas serem oriundas de acordos entre os atores sociais. Bem como afirma Putnam (2002): todas as partes levam vantagens se cooperarem. No entanto, para as partes cooperarem, é necessário um ambiente de confiança mútua e estoques de capital social.

O zoneamento constitui uma importante ferramenta para direcionar a implantação de empreendimentos e acelerar o processo de fiscalização. Estabelece, portanto, as normas para uso e ocupação do solo. Nas APAs paulistas, o zoneamento subdividiu-se nas seguintes categorias: a) Áreas de Proteção (zona de proteção máxima e zona de proteção especial); b) Áreas de Conservação (zona de conservação da vida silvestre, zona de conservação dos recursos hídricos e zona de

---

<sup>130</sup> Para melhores detalhes, consultar SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. **APAS – Áreas de Proteção Ambiental. Território de planejamento e gestão participativa.** São Paulo, Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental, 2002.

<sup>131</sup> Antes de aprovado, o plano de manejo deve ser enviado ao CONSEMA para apreciação e recomendações. Sua institucionalização deverá ser feita por meio de Decreto Estadual.

conservação de interesse turístico); c) Áreas de Ocupação Dirigida (zona de ocupação consolidada, zona de ocupação dirigida e zona de ocupação diversificada) e d) Área Estratégica de Recuperação.

As áreas de proteção são as de especial interesse para a conservação dos atributos naturais de uma determinada região (ecossistemas preservados ou susceptíveis a riscos ambientais, patrimônios culturais, paleontológicos, espeleológicos e arqueológicos). Podem ser classificadas em zona de proteção máxima (áreas de interesse para a conservação, preservação e recuperação de recursos naturais, definidas como áreas de preservação permanente - APP - por legislação federal, estadual ou municipal) e zona de proteção especial (a fim de conservação de espaços específicos de vulnerabilidade ou de ocorrência de manchas isoladas de vegetação natural, de patrimônios arqueológico, paleontológico, espeleológico e cultural).

<b>Tipos de Área de Proteção</b>	<b>Zona de Proteção Máxima</b>
	<b>Zona de Proteção Especial</b>

As Áreas de Conservação são aquelas de especial interesse para a conservação ambiental, definidas por meio de características que lhes conferem funções essenciais para o meio ambiente da região (São Paulo, 2002). Podem conter as seguintes zonas: Zonas de Conservação da Vida Silvestre (destinadas à conservação e manutenção da vida silvestre, sendo permitida a utilização dos recursos naturais desde que sob condições sustentáveis, ou seja, um manejo capaz de garantir a proteção do habitat de espécies raras, endêmicas e em perigo de extinção); Zona de Conservação de Recursos Hídricos (destinadas à proteção e à conservação da qualidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos fundamentais para o abastecimento público); Zona de Conservação de Interesse Turístico (cuja beleza cênica dos recursos naturais propicia a implantação de atividades voltadas ao turismo).

<b>Áreas de Conservação</b>	<b>Zona de Conservação da Vida Silvestre</b>
	<b>Zona de Conservação de Recursos Hídricos</b>
	<b>Zona de Conservação de Interesse Turístico</b>

As Áreas de Ocupação Dirigida são aquelas com vocação para usos rurais ou urbanos. Podem ser Zonas de Ocupação Consolidada (porções territoriais de APAs com manchas urbanas continuadas); Zonas de Ocupação Dirigida (compreende porções do território em processo de urbanização, nas quais é fundamental a ocupação ser planejada e controlada de modo a limitar os impactos sobre as Zonas de Proteção e as Zonas de Conservação; Zona de Ocupação Diversificada (destinadas preferencialmente às atividades agrícolas, pastoril, chácaras de recreio, turismo ecológico e de aventura) (São Paulo, 2002).

<b>Áreas de Ocupação Dirigida</b>	<b>Zona de Ocupação Consolidada</b>
	<b>Zona de Ocupação Dirigida</b>
	<b>Zona de Ocupação Diversificada</b>

Por fim, as Áreas Estratégicas de Recuperação devem ter um zoneamento que contemple a indicação de áreas estratégicas de recuperação ambiental que exigem intervenções urgentes para a correção. A definição dessas áreas deve obedecer a critérios, tais como: locais submetidos a impactos ambientais de grande significância, áreas de ocupação urbana desordenada, áreas de riscos à saúde humana.

## **5.5. Áreas de Proteção Ambiental e recursos financeiros**

Para Xavier (2006), existem formas diretas e indiretas de obtenção de recursos financeiros para unidades de conservação como as APAs. Os recursos mais comuns são provenientes da compensação ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores (recursos diretos) ou do ICMS Ecológico, destinado às prefeituras cujos territórios abrangem unidades de conservação. Outras formas de financiamento seriam do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), Fundo Mundial para a Natureza (WWF), Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM): Global Environment Facility (GEF),

Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO).

### **5.5.1. Compensação Ambiental durante as etapas do licenciamento**

A compensação ambiental é considerada um mecanismo de contrapartida financeira pelos impactos negativos e não mitigados ocorridos no momento da implantação de determinado empreendimento. O impacto ambiental de determinada obra é identificado durante o processo de licenciamento ambiental. A avaliação desses impactos, bem como a execução do licenciamento, são instrumentos da política ambiental brasileira preconizada pela lei da PNMA<sup>132</sup>.

Determina a legislação que, no momento do licenciamento, o empreendedor fica obrigado a apoiar as Unidades de Conservação e assim contribuir para a consolidação do SNUC.

Outra legislação que trata de licenciamento ambiental e áreas estratégicas para a conservação é justamente o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Em seu artigo 36, indica que [...] quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou zona de amortecimento o licenciamento [...] só poderá ser concebido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação [...].

Para o empreendedor, tornou-se obrigatória a aplicação de recursos da compensação no valor mínimo de 0,5% sobre o total dos custos previstos para a implantação do empreendimento.

A lei que regulamentou o SNUC<sup>133</sup> também tornou obrigatória a instituição de câmaras de compensação ambiental no âmbito dos órgãos licenciadores, a fim de analisar e recomendar a aplicação dos recursos da compensação após a realização dos estudos dos impactos.

No caso de APAs, ou outra categoria de uso sustentável – quando a posse e o domínio não são do poder público –, os recursos da compensação somente podem ser aplicados na elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade; elaboração de pesquisas e estudos fundamentais para o

---

<sup>132</sup> Além da referida lei, a Resolução CONAMA 001, de 1986, consagrou o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) como principal documento de avaliação de impactos de empreendimentos sujeitos ao licenciamento. Determinou ainda que o EIA devesse definir as medidas mitigadoras dos impactos negativos.

<sup>133</sup> Decreto Federal nº 4.340/2002.

manejo da unidade – sendo proibida a aquisição de bens e equipamentos permanentes –; implantação de programas de educação ambiental; e financiamento de estudos de viabilidade econômica para o uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada.

No Estado de São Paulo, a definição da compensação ambiental acontece durante o processo de licenciamento ambiental do empreendimento, no momento da elaboração do EIA-RIMA. O empreendedor fica responsável por apresentar uma lista de unidades de conservação existentes na área do empreendimento. Na estrutura administrativa da SMA, o órgão responsável pela análise e aprovação dos estudos é o Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental (DAIA). Na ocasião da compensação ambiental, o DAIA apresenta o relatório do empreendedor à Câmara Técnica responsável pela gestão dos recursos provenientes da compensação ambiental para que se faça a indicação de quais áreas serão beneficiadas e os valores que cada uma delas receberá. Dando seqüência à tramitação do processo, o documento é encaminhado para o CONSEMA, que se manifesta, favorável ou não, à instalação do empreendimento e, conseqüentemente, às indicações da Câmara Técnica quanto à compensação.

Caso seja aprovado pelo CONSEMA, os órgãos gestores das unidades de conservação que foram contemplados com os recursos da compensação ambiental devem apresentar ao DAIA um plano de trabalho e um cronograma para as atividades e serviços a serem realizados. Findada esta etapa, é elaborado o Termo de Compromisso de Compensação Ambiental (TCCA) entre a SMA e o empreendedor, com todas as formas e condições de pagamento, direitos e obrigações de ambas as partes.

### **5.5.2. ICMS Ecológico**

O texto da Constituição Federal prevê, em seu artigo 158, que 25% dos recursos referentes à arrecadação de impostos do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços devem ser destinados aos municípios e o restante aos Estados e à União. Também confere aos municípios o direito a 65% do valor arrecadado, segundo critério de Valor Adicionado, podendo os outros 25% serem repassados de acordo com a legislação de cada Estado.

Com base nesse aparato legal, o Estado do Paraná foi pioneiro em estabelecer uma legislação específica para o repasse do Imposto sobre Circulação

de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), considerando a questão ambiental. Os municípios receberiam 5% dos recursos desse imposto como compensação por apresentarem áreas protegidas. A intenção da lei foi conceder uma compensação aos municípios pelas restrições econômicas impostas pela existência de uma Unidade de Conservação. Desta maneira, a criação de uma UC deveria ser uma alternativa rentável para o poder público municipal, pois a área protegida, em vez de representar uma perda financeira ao impedir ou restringir atividades econômicas, possibilitaria verbas adicionais aos municípios.

No Estado de São Paulo, o ICMS Ecológico foi estabelecido pela lei estadual 8.510, de 1993, consistindo em 0,5% da parcela do ICMS que constitui a cota parte municipal. Aproximadamente 169 municípios paulistas que possuem áreas territoriais protegidas pelo Estado recebem recursos provenientes do fundo do ICMS Ecológico. Estabeleceu-se que, da cota prevista aos municípios, 76% devem ser calculados em função do valor adicionado e 24% dividido da seguinte forma: 3% por conta da área cultivada, 2% do componente percentual fixo, 0,5% dos espaços territoriais especialmente protegidos, 0,5% dos reservatórios de águas destinados à geração de energia elétrica, 13% da população e 5% da receita tributária própria.

Na distribuição dos recursos do ICMS, é considerada a área inserida na UC, e não o território total do município, com os seguintes pesos: Estações Ecológicas e Reservas Biológicas 1,0; Parques Estaduais 0,8; Zonas de Vida Silvestre em APAs 0,5; Reservas Florestais 0,2; APAS e Áreas Naturais Tombadas 0,1. Para efeito de cálculo, quando houver sobreposição de UCs, é considerada a mais restritiva.

Um fato importante a considerar é que, apesar de sua importância como incentivo às ações de conservação ambiental, no Estado de São Paulo, não existe a obrigatoriedade de que os recursos devam ser aplicados pelos municípios em ações ambientais.

## **Capítulo VI**

---

O conselho gestor das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiá

No último capítulo desse trabalho, apresentaremos os resultados da pesquisa que serão agrupados em tópicos conforme os objetivos gerais e específicos. Na última seção desses resultados, apontaremos os dados relativos ao capital social e o desempenho do conselho gestor das Áreas de Proteção Ambiental Cabreúva, Cajamar e Jundiáí.

## **6.1. Governança ambiental global: ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável**

O surgimento das preocupações ecológicas não pode estar dissociado do cenário político, econômico e social da segunda metade do século XX. A necessidade da formatação de uma agenda ambiental global ocorre concomitantemente à organização de movimentos sociais (pacifistas, feministas, por direitos e igualdade, ambientalistas), à crise energética mundial e aos limites do sistema político via representação por partidos tradicionais.

Com relação ao desenvolvimento e meio ambiente, estudos de variadas áreas do conhecimento começavam a apontar que o modelo de crescimento econômico pautado no uso intensivo dos recursos naturais tinha como principais subprodutos a degradação ambiental e a concentração de renda.

Diversas instituições nacionais e multilaterais atentaram para outras dimensões do desenvolvimento, considerando-o como um processo não estritamente econômico. O desenvolvimento passou, então, a ser tomado como um processo amplo e multifacetado, incorporando outros aspectos fundamentais das práticas sociais: sociedade, cultura, organização política, meio ambiente etc. Este novo formato de desenvolvimento dependeria de articulações políticas entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil.

É nessa atmosfera política que aparecem novas propostas de desenvolvimento definidas como **ecodesenvolvimento** e **desenvolvimento sustentável**.

A teoria do ecodesenvolvimento fundamenta um estilo de desenvolvimento com enfoque participativo e por iniciativas de planejamento e gestão locais. Além disso, enaltece o uso das tecnologias endógenas e do saber das comunidades

locais para a resolução dos dilemas ambientais – uma espécie de governança ambiental local derivada da cooperação entre os atores sociais.

O conceito “sustentabilidade” começou a ser utilizado a partir da década de 1980, na ocasião da criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD-ONU). Apesar de existirem muitas críticas em relação ao seu conteúdo excessivamente liberal, o debate em torno do desenvolvimento sustentável corroborou para que o tema da participação fosse incorporado à gestão e à tomada de decisões que afetassem os sistemas ecológicos e a qualidade de vida comunitária. Nesse sentido, a realização da CNMAD (1992) permitiu que o assunto “participação” fosse tratado com mais profundidade entre as instâncias nacionais e multilaterais que lidam com o desenvolvimento.

## **6.2. Agenda ambiental global e institucionalização dos mecanismos de participação**

A realização da CNUMAD (1992) contribuiu para introduzir o tema da participação em espaços mais amplos do debate ambiental<sup>134</sup>. Ainda que de forma tímida, a Cúpula da Terra defendeu que a sustentabilidade dependeria do engajamento do maior número possível de atores sociais. O viés político da sustentabilidade estaria vinculado ao aprofundamento da democracia e do exercício constante da cidadania. Tais concepções ficariam evidentes em alguns documentos que surgiram na CNUMAD, como a Agenda 21 e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).

NA CDB, os países signatários concordaram que a conservação da biodiversidade e de recursos naturais seria responsabilidade dos Estados Nacionais. Cada um desses países teria soberania para colocar em prática instrumentos legais de proteção do meio ambiente. Posteriormente, colaborariam com a busca por um melhor detalhamento da convenção, com subsídios de seus programas e ações que poderiam ser recomendados ao bloco.

A Convenção, guiando-se por recomendações da UICN, utilizou conceitos relevantes das ciências ambientais. Entre estes, situa-se o de áreas protegidas,

---

<sup>134</sup> Vimos que a preocupação em relação à participação nos assuntos ambientais já tinha encontrado abrigo na escola ecodesenvolvimentista da década de 1970.

entendidas como espaços estratégicos para a conservação dos recursos bióticos e abióticos. Nesses espaços, poderiam ser adotadas políticas ambientais que visassem à proteção integral ou ao uso sustentado da diversidade biológica e de outros recursos naturais.

Pelo fato de o Brasil ser o primeiro signatário da Convenção, a CDB teve um profundo impacto na política ambiental brasileira entre as décadas de 1990 e 2000.

### **6.3. O lugar das áreas protegidas e da participação social na política ambiental brasileira**

Os primeiros marcos regulatórios da política ambiental no Brasil foram instituídos somente na década de 1930, no Governo Vargas (1930-1945). Naquele momento, foram criadas inúmeras legislações que buscavam disciplinar o uso dos recursos naturais. A figura institucional dos parques nacionais também surgiu no período, tornando-se o eixo do planejamento e da gestão ambiental até os dias atuais.

A aprovação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, resultado dos compromissos assumidos pelo Brasil na CDB, contribuiu para a institucionalização da participação na criação, gestão e planejamento em áreas destinadas à proteção. Foi reforçado, por exemplo, o papel das Áreas de Proteção Ambiental como instrumento de política ambiental participativa.

O SNUC possibilitou que Unidades de Conservação existissem tanto em terras públicas quanto privadas – rompendo com uma tradição de opção por UC restritivas no país. A existência de Unidade de Conservação de Uso Sustentável depende da execução de um plano de manejo e zoneamento ambiental elaborados democraticamente com a participação de segmentos da sociedade. No zoneamento, são criadas as normas e as restrições às atividades econômicas sem serem desprezados os limites e direitos constitucionais – uma espécie de contrato ambiental.

A fim de garantir a condição de instrumento ambiental participativo, o SNUC preconiza que os órgãos gestores (municipais, estaduais ou federais) das APAs criem conselhos formados por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil (ONGs, universidades, sindicatos de trabalhadores rurais e

urbanos, iniciativa privada, consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas) e da população residente.

No Estado de São Paulo, a maioria das APAs foi criada na década de 1980, sendo que alguns conselhos gestores começaram a funcionar, com base nas experiências de comitês de bacias hidrográficas, nos anos de 1990. Com a regulamentação do SNUC, os conselhos gestores foram adequados à nova legislação. Adquiriram, assim, o formato consultivo com representação tripartite entre Estado, prefeituras e sociedade civil.

#### **6.4. Caracterização do Conselho Gestor das APAs CCJ**

O conselho gestor das APAs Cabreúva, Cajamar e Jundiaí foi criado em 1998, quatorze anos depois destas APAs terem sido instituídas. Como as três APAs possuem limites contíguos, optou-se, considerando-se a legislação estadual, pela constituição de apenas um conselho gestor.

A estrutura dos conselhos gestores das APAs estaduais paulistas reproduziu as experiências dos consórcios ou comitês de bacias hidrográficas do Estado. Nesses arranjos institucionais, a participação estava garantida pela composição tripartite: distribuição paritária dos assentos entre os representantes de secretarias e autarquias estaduais, das prefeituras com territórios incorporados nas áreas protegidas e pela sociedade civil (iniciativa privada, organizações não-governamentais, sindicatos patronais ou de trabalhadores rurais e urbanos, comunidade acadêmica).

Não desconsiderando a representação de interesses (na maioria das vezes divergentes) no interior dos conselhos, tais arranjos se consolidaram como arenas para o exercício pleno do debate e da cidadania ambiental de grupos multissetoriais conscientes da problemática ecológica. Para Viola (1996), tais agentes emergiram de organizações não-governamentais e grupos comunitários; agências estatais (de nível federal, estadual e municipal) responsáveis pela regulação ambiental; instituições científicas nacionais e internacionais; setor de administradores e gerentes (que desenvolvem gestão de processos produtivos com base na eficiência no uso dos materiais, de energia e na redução da poluição) etc.

Após a edição de um decreto estadual<sup>135</sup> no ano de 2003, os conselhos gestores de APAs tiveram sua composição alterada: metade dos assentos para a representação estadual e municipal e a outra metade para as entidades da sociedade civil.

Entre 2006-2009, o conselho gestor das APAs CCJ era composto por 40 membros distribuídos de forma igualitária entre titulares e suplentes.

Os membros titulares representavam as seguintes instituições:

Representação do governo estadual: Secretaria de Agricultura e Abastecimento; Secretaria do Desenvolvimento; Secretaria da Educação; Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento; Secretaria do Meio Ambiente.

Representação das prefeituras: Prefeituras de Cabreúva, Cajamar, Campo Limpo Paulista, Indaiatuba, Jundiaí<sup>136</sup>.

Representação da sociedade civil: Associação da Preservação da Memória da Companhia Paulista (APMC); Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiaí e Região (PROEMPI); Associação dos Amigos dos Bairros Santa Clara, Vargem Grande, Caaguassu e Paiol Velho (SAB Santa Clara); Associação Japi (AJAPI); Associação Mata Ciliar; Conselho Regional de Biologia – 1ª Região; Instituto de Estudos do Vale do Tietê (INEVAT); ONG Mata Nativa (MN); Sindicato Rural de Jundiaí e Sociedade Institucional Sol Nascente de Indaiatuba (SISNI).

O quadro a seguir demonstra todas as entidades que ocupavam assento (titular e suplente) na gestão 2006-2009 do conselho das APAs CCJ.

---

<sup>135</sup> Decreto Estadual nº 48.149, de 09 de outubro de 2003.

<sup>136</sup> As prefeituras de Itu, Jarinu, Salto e Itupeva concordaram em ficar com a suplência na gestão 2006-2009.

**Quadro Informativo 8: A composição do conselho gestor das APAs CCJ**

<b>SEGMENTO</b>	<b>ENTIDADE TITULAR</b>	<b>ENTIDADE SUPLENTE</b>
<b>ESTADO</b>	Secretaria de Agricultura e Abastecimento	Secretaria de Agricultura e Abastecimento
	Secretaria de Desenvolvimento	Secretaria de Desenvolvimento
	Secretaria da Educação	Secretaria da Educação
	Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento	Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento
	Secretaria do Meio Ambiente	Secretaria do Meio Ambiente
<b>PREFEITURAS MUNICIPAIS</b>	Prefeitura de Cabreúva	Prefeitura de Itu
	Prefeitura de Cajamar	Prefeitura de Cajamar
	Prefeitura de Campo Limpo Paulista	Prefeitura de Jarinu
	Prefeitura de Indaiatuba	Prefeitura de Salto
	Prefeitura de Jundiaí	Prefeitura de Itupeva
<b>SOCIEDADE CIVIL</b>	Associação dos Amigos dos Bairros Santa Clara, Vargem Grande, Caaguassu e Paiol Velho	Associação dos Amigos dos Bairros Santa Clara, Vargem Grande, Caaguassu e Paiol Velho
	Associação Japi – AJAPI	Associação das Olarias de Cabreúva e Região
	Associação Mata Ciliar	Associação Mata Ciliar
	Associação da Preservação da Memória da Companhia Paulista	Associação da Preservação da Memória da Companhia Paulista
	Conselho Regional de Biologia – 1ª Região	Conselho Regional de Biologia – 1ª Região
	Instituto de Estudos Vale do Tietê	Instituto de Estudos Vale do Tietê
	ONG Mata Nativa	ONG Mata Nativa
	Sindicato Rural	Sindicato dos Trabalhadores em Água, Esgoto e Meio Ambiente do Estado de São Paulo
	Sociedade Institucional Sol Nascente de Indaiatuba	Sociedade Institucional Sol Nascente de Indaiatuba
Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiaí e Região	Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiaí e Região	

Fonte: Documentos do conselho gestor das APAs CCJ. Dados organizados pelo autor.

De um total de 40 membros do conselho, conseguimos entrevistar 19, sendo 13 titulares e 6 suplentes. Uma das dificuldades encontradas no momento das entrevistas foi localizar os conselheiros representantes do poder público municipal. Após muito esforço, conseguimos localizar 8 que representavam esse segmento. Destes, 3 afirmaram que se afastaram das atividades do conselho ainda muito cedo, e, por isso, foram descartados para a entrevista. Curiosamente, durante a pesquisa de campo, alguns conselheiros de outros segmentos apontaram a representação

muitas vezes inadequada dos órgãos municipais como obstáculo ao bom funcionamento do conselho<sup>137</sup>.

Conseguimos identificar que a maioria dos conselheiros é constituída por profissionais bastante qualificados, a maioria apresentando nível superior completo e desempenhando funções ligadas ao setor público (municipal e estadual)<sup>138</sup>. Os rendimentos mensais são elevados (acima de R\$5.000,00), quando comparados à situação socioeconômica brasileira. Isso significa que o conselho gestor das APAs CCJ segue uma tendência de “elitização” da participação, como em outros tipos de conselhos de políticas públicas, já identificada por parte da literatura analisada por esta tese<sup>139</sup>.

A regularidade ao acesso de informações sobre a temática ambiental é diária para a maioria dos entrevistados. Eles se utilizam de diversos meios para ficarem informados: jornais, telejornais, revistas, revistas científicas, livros, documentários e internet. Consideramos que o acesso rotineiro à informação e ao conhecimento é bastante relevante para a formação do cidadão inserido em um mundo regido por rápidas transformações. No caso de membros de conselhos gestores, tais aspectos podem corroborar para uma participação mais eficiente, por contribuir para formas mais qualificadas de diálogo e também por evitar tentativas de cooptação ou outras formas de manipulação por grupos mais poderosos.

Apesar do acesso regular ao conteúdo da temática ambiental, a participação política via sistema partidário é muito baixa entre os conselheiros – mesmo entre aqueles que afirmaram possuir interesse por política (53%). Dos entrevistados, a maioria respondeu que o seu interesse por política permaneceu igual após sua experiência no conselho (74%). Indagados se as diversidades político-partidárias interferiam no funcionamento do conselho, os membros responderam: nem um pouco (37%), um pouco (31%) e bastante (16%). Os conselheiros também foram consultados para sabermos se sua instituição teve algum contato com algum político e este contato facilitou o encaminhamento ou resolução das demandas. Para 53%, a resposta foi “não” e outros 26% afirmaram que “sim”.

---

<sup>137</sup> Outro aspecto identificado foi o comprometimento das funções do conselho em anos de eleições por causa do absentismo dos participantes.

<sup>138</sup> Inclusive parte dos representantes da sociedade civil.

<sup>139</sup> A representação em Orçamentos Participativos, ao contrário dos conselhos de políticas públicas, é notadamente marcada pela presença de camadas populares. Para maiores detalhes, ver em: LUCHMANN, Lígia Helena. A representação no interior das experiências de participação., **Cedec**, n.70. São Paulo: Lua Nova, 2007.

Para garantir uma maior representatividade na gestão de 2006-2009, o número de assentos do conselho foi ampliado. A mudança tornou-se necessária para acomodar os interesses da sociedade civil organizada e atuante nos municípios incorporados às APAs no ano de 2006, além dos representantes do poder público municipal.

Na ocasião da ampliação, apenas duas instituições da sociedade civil deixaram de compor o conselho: a Associação de Engenheiros de Jundiaí e a organização não-governamental COATI (Centro de Orientação Ambiental Terra Integrada). A ampliação permitiu seis novas representações: Associação Mata Ciliar, Associação da Preservação da Memória da Companhia Paulista, Conselho Regional de Biologia (1ª Região), Instituto de Estudos do Vale do Tietê (INEVAT), Sociedade Institucional Sol Nascente de Indaiatuba e a Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiaí e Região.

Entre as instituições acima mencionadas, destaca-se a atuação do Sindicato Rural de Jundiaí (patronal), que possui assento no conselho gestor desde o biênio 2000-2002. Diante da experiência acumulada durante as gestões anteriores e por se tratar de uma entidade representativa da categoria econômica dos produtores e proprietários rurais da região de Jundiaí, esta entidade tornou-se um importante *stakeholder*.

A ação de outras entidades da sociedade civil também está ligada aos interesses locais e regionais. A maioria dessas entidades titulares (seis) se autodenominava organizações não-governamentais; havendo ainda duas associações profissionais, um sindicato patronal e uma Sociedade Amigos de Bairro. Em geral, são instituições com baixo número de associados – o que em tese pode contribuir para uma menor capilaridade social da instituição ou formar redes associativas menos densas. Apenas o Sindicato Rural de Jundiaí e Região respondeu ter mais de 100 associados.

Para os membros, os assuntos mais discutidos nas plenárias do conselho são: elaboração do plano de manejo das APAs; obras e/ou intervenções potencialmente causadora de impactos e o funcionamento/organização interna do conselho. Com relação ao último tema, verificamos que, em algumas reuniões, os conselheiros criticaram a perda excessiva de tempo sobre notificações e informações cotidianas acerca dos trâmites de funcionamento do colegiado.

## 6.5. Capital social estrutural

O capital social estrutural diz respeito à natureza das conexões entre indivíduos ou grupos sociais que são influenciadas por determinadas situações de sociabilidade em arranjos institucionais que facilitariam o diálogo, a cooperação e a participação. Esta capacidade de relacionamento de determinados grupos, muitas vezes, pode extrapolar a esfera estritamente familiar (capital social de ligação) ou comunitária (capital social de ponte). Tais interações estariam emaranhadas a uma rede que influenciaria o bom desempenho dos objetivos ou programas propostos pela coletividade.

As redes sociais são constituídas quando grupos sociais criam laços intencionais a partir de uma referência comum compartilhada – uso coletivo e partilhado de equipamentos adquiridos por uma cooperativa, associativismo entre pequenos e médios produtores, uso sustentável de recursos naturais, geração de renda, gestão de políticas públicas em conselhos etc. Por isso, as redes sociais possuem potencial de transformação sobre processos sociais, econômicos e políticos<sup>140</sup>. Em relação ao meio ambiente, podem contribuir para o uso equilibrado dos recursos naturais em prol da qualidade de vida comunitária.

As redes são sistemas compostos por “nós” e conexões entre eles que, nas ciências sociais, são representados por sujeitos sociais (indivíduos, grupos, organizações etc.) conectados por algum tipo de relação. [...] A ideia básica de uma rede é simples: um conjunto de atores (ou “nós”, pontos ou agentes) entre os quais existem vínculos [...]. (MARTELETO; OLIVEIRA e SILVA, 2005: 41-43)

Rede pode ser entendida como um círculo de “amigos próximos”, ou seja, pessoas com as quais alguém se sente à vontade para conversar sobre assuntos particulares ou recorrer caso necessite de ajuda. (GROOTAERT; NARAYAN; JONES; WOOLCOCK, 2003: 16)

Além do intercâmbio entre instituições inseridas nas redes sociais, o capital social estrutural alude aos desenhos da mobilização e gerenciamento de recursos financeiros; formas qualitativas da comunicação e eficiência na resolução de conflitos.

Em relação à formação de redes, a maioria dos membros do conselho gestor das APAs CCJ informou participar de outras associações, como organizações não-

---

<sup>140</sup> Muitas pesquisas no campo da sociologia e da ciência política vêm dedicando-se à análise das redes sociais e de suas dimensões fundamentais: densidade de associação, diversidade de associações, nível de funcionamento democrático e extensão das conexões com outros grupos.

governamentais, movimento religioso, sindicatos e associação de bairro. Tal situação não deixa de evidenciar um privilegiado nível de associativismo entre as entidades integrantes do conselho gestor.

### **6.5.1. Ação coletiva**

Putnam (2002) assinala que a ação coletiva é facilitada pela presença de tradição cívica em alguns espaços. Esses grupos dispõem de vínculos horizontais de reciprocidade coletiva (clubes desportivos, cooperativas, sociedade de mútua assistência, associações culturais) que atuam no sentido de facilitar a tomada de decisões para assim contribuir com a superação dos dilemas da ação coletiva. Ao estudar os governos regionais italianos, Putnam identificou que, onde existiam indivíduos inseridos em uma densa rede associativa, a predisposição para cooperação era muito intensa. Já as análises de pesquisadores do Banco Mundial em vários países sugerem que as associações internamente diversificadas produzem maiores benefícios do que outras, embora as associações homogêneas facilitem a ação coletiva.

Deduz-se dessas observações que, quanto maior a capacidade dos cidadãos confiarem uns nos outros, para além de seus familiares, ou quanto maior e mais rico for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maiores serão os volumes de capital social. Este, por sua vez, influencia positivamente o funcionamento das instituições, a produtividade das atividades econômicas e o bem-estar comunitário.

A aplicação dos questionários aos conselheiros nos revelou que os vínculos mais significativos entre os membros acontecem entre as entidades que representam a sociedade civil e o Estado. Com relação a esses vínculos, as entidades da sociedade civil consideradas mais parceiras pelos membros do conselho gestor são: Associação Japi (AJAPI) e o Instituto de Estudos Vale do Tietê (INEVAT).

**Tabela 3: Gestão das APAs e vínculos entre conselheiros**

<b>Pergunta: Em se tratando de assuntos relacionados à gestão de APA, com que pessoas você mantém vínculos mais significativos?</b>	
<b>Conselheiro/instituição</b>	<b>Número de respostas</b>
Associação Japi	5
Associação da Preservação da Memória da Companhia Paulista	1
Cetesb	5
Instituto de Estudos do Vale do Tietê	4
Associação Mata Ciliar	2
Prefeitura de Indaiatuba	1
Prefeitura de Itupeva	2
Prefeitura de Cabreúva	1
Prefeitura de Campo Limpo Paulista	1
Prefeitura de Jundiá	2
Prefeitura de Cajamar	1
Secretaria Estadual de Meio Ambiente	7
Secretaria de Agricultura	1

A primeira instituição é uma organização não-governamental criada em 1998 e está sediada no município de Cabreúva. Desenvolve atividades e projetos de educação ambiental no município, em parceria com empresas do setor público e privado. Além disso, amplia suas redes participando de comitês de bacias hidrográficas (Sorocaba-Médio Tietê e Piracicaba, Capivari e Jundiá) e de conselhos ambientais (em nível municipal e estadual). O INEVAT também se apresenta como organização não-governamental atuante na área ambiental, especialmente interessada pelo tema da educação ambiental na região do Vale do Médio Tietê (municípios de Cabreúva, Itu, Salto, Porto Feliz e Tietê). Seus integrantes costumam organizar passeatas ou caminhadas ecológicas a fim de despertar a atenção da sociedade para a situação ambiental na Bacia Hidrográfica do Médio Tietê: desmatamento, redução da mata ciliar, assoreamento e poluição das águas. Também lideraram uma oposição à ideia da construção de pequenas barragens para geração de energia no trecho médio da Bacia do Tietê (o que tornou a ONG bastante conhecida). O representante da entidade no conselho gestor das APAs CCJ é bastante respeitado pelos demais conselheiros (pela ampla experiência no movimento ambientalista). Certamente, a atuação contestatória em torno de construção de hidrelétricas na bacia do Médio Tietê colaborou para que o INEVAT ampliasse a sua inserção em redes sociais. Isso porque muitas redes se originam no momento da tomada de consciência sobre algum problema vivenciado por uma ou mais comunidades, ou a partir de situações de mobilização mais amplas.

Com relação aos representantes estaduais, destacam-se a presidente do conselho (funcionária da Secretaria Estadual do Meio Ambiente) e o seu suplente (técnico da CETESB). A presidente do conselho teve sua competência reconhecida por parte dos conselheiros em saber conduzir as reuniões: “é democrática”, “permite que as pessoas falem”, “sabe em qual momento intervir”. O seu suplente é funcionário de carreira da CETESB, instituição responsável pelo licenciamento ambiental unificado no Estado de São Paulo. Em diversas ocasiões, este conselheiro colaborou com informações técnicas para a reunião, tirando dúvidas principalmente dos representantes da sociedade civil (confiança).

Com relação à participação em outros arranjos institucionais, parte considerável dos membros citou outros conselhos de meio ambiente (especialmente Conselhos Municipais de Meio Ambiente), Associações Amigos de Bairros e consórcios de bacias hidrográficas (Piracicaba-Capivari-Jundiaí, Ribeirão Pirai e Sorocaba-Médio Tietê)<sup>141</sup>. Porém, 37% dos entrevistados responderam não participar de outra organização, entidade ou instituição.

Apesar de uma aparente disposição das instituições e dos conselheiros ao associativismo, identificamos certa dificuldade das interações sociais romperem o nível comunitário/local (para fora do conselho, por exemplo). O nível de articulação social dos conselheiros e das instituições representadas no colegiado das APAs CCJ revela que é baixa a densidade dessas redes sociais. Assim, será pouco comum que determinado conselheiro estabeleça interação com outro conselheiro fora das instâncias do próprio conselho gestor, dificultando a formação de vínculos mais profundos de amizade e confiança. É importante reiterar as recomendações de Putnam (2002) ao avaliar o desempenho de uma instituição: a ação coletiva é sempre insuflada por cidadãos engajados em densas redes associativas.

Desta rede densa e articulada entre cidadãos de diferentes origens sociais, econômicas, culturais e profissionais (setor público e privado), surge o que os autores Woolcock e Narayan (2002) denominam de capital social sinérgico<sup>142</sup>: forma de capital social mais apropriado para a formulação de políticas públicas concretas e de longo prazo abalizadas por alianças entre o Estado, iniciativa privada e atores da sociedade civil em novos espaços, arranjos ou engenharias institucionais.

---

<sup>141</sup> Dos conselheiros que responderam participar de outras instituições, apenas um citou uma instituição que possuía assento no conselho gestor das APAs CCJ.

Foram criados poucos contatos nas instâncias do conselho gestor das APAs CCJ. Apesar disso, diante das atividades requeridas pelo conselho, algumas relações interpessoais, que antes estavam restritas à situação superficial de “conhecer de vista”, puderam se aprofundar e se transformar em vínculos de amizade. Deste modo, alguns vínculos foram criados entre os participantes nas reuniões do conselho gestor. Os citados nas entrevistas foram os representantes das seguintes instituições: Associação Japi (AJAPI), Associação Mata Ciliar, Prefeitura Municipal de Campo Limpo Paulista, CETESB, Secretaria Estadual de Meio Ambiental e Secretaria Estadual de Educação.

**Tabela 4: Participação no conselho e a criação de novos vínculos sociais**

<b>Pergunta: A partir da sua atuação no conselho, você criou algum novo vínculo com outros participantes?</b>	
<b>Conselheiro/instituição</b>	<b>Número de respostas</b>
Associação Japi	2
Cetesb	3
Associação Mata Ciliar	1
Prefeitura de Campo Limpo Paulista	1
Secretaria Estadual de Meio Ambiente	4
Secretaria Estadual de Educação	1

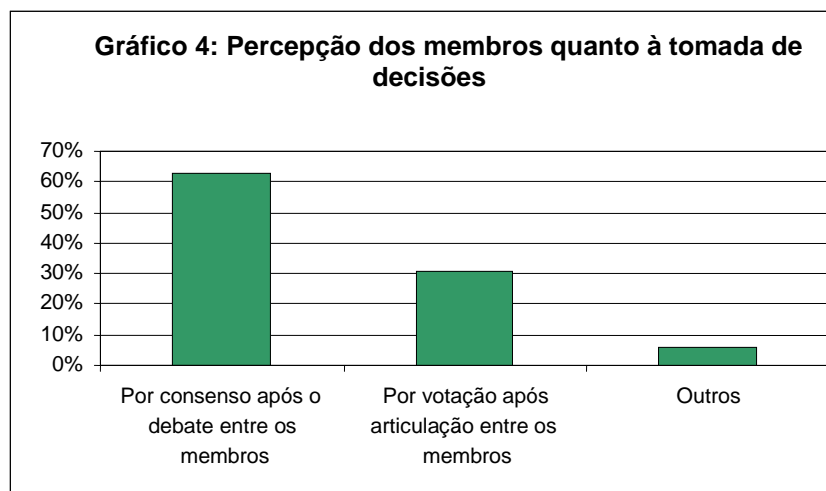
### **6.5.2. Tomada de decisões**

Os conselhos gestores de políticas públicas foram concebidos sob a lógica da resolução de conflitos, de acomodação dos interesses divergentes, de uma eficiência da gestão pública (governança) e do controle social. Devem garantir que as divergências sejam explicitadas (publicização) para evitar o acirramento dos conflitos e colaborar para a sua resolução.

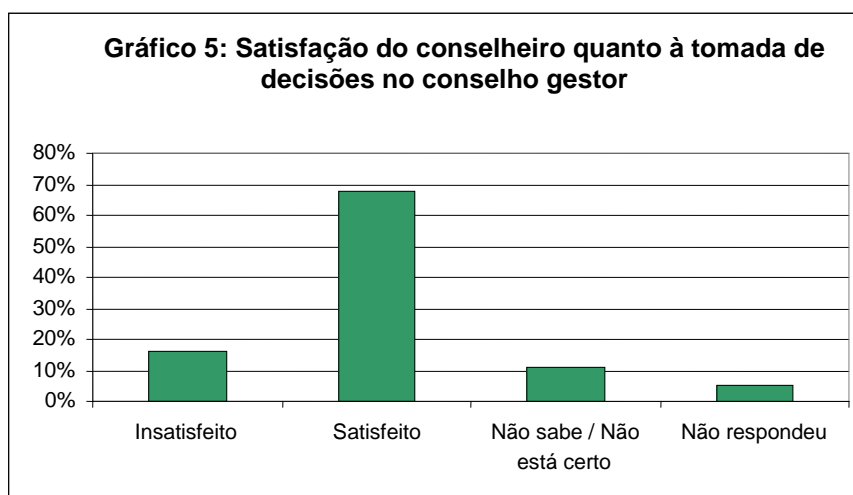
Um aspecto que pode influenciar positivamente o desempenho dos conselhos é o respeito às diferenças entre os participantes (inclusive as ideológicas). Nesse sentido, os conselhos devem se constituir em arenas verdadeiramente democráticas para o debate e a tomada responsável das decisões.

Entre os membros do conselho das APAs CCJ, 63% afirmaram que as decisões tomadas nas plenárias ocorrem por consenso, após o debate entre os participantes. Outros 31% reconheceram que as decisões são tomadas por votação depois da articulação entre os segmentos. A análise desses números nos permite afirmar que existe uma percepção dos membros quanto ao caráter democrático do conselho: respeito às divergências e possibilidade do diálogo. Trata-se de um

aspecto positivo que pode contribuir para o aumento da confiança, o que influenciaria ainda mais a cooperação entre as partes antes divergentes.



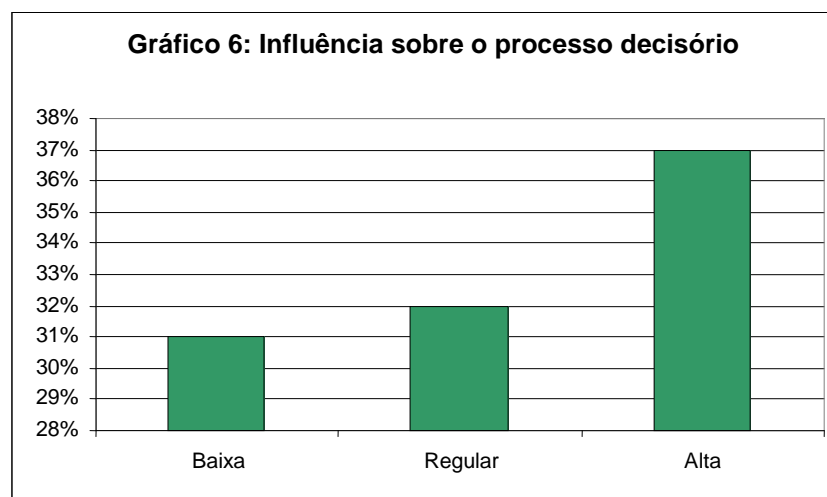
Dos entrevistados, 68% demonstraram satisfação em relação à forma pela qual as decisões são tomadas pelo conselho. Apenas 16% disseram-se insatisfeitos.



A participação dos membros no conselho gestor é classificada como alta para 42% dos entrevistados, regular para 32% e baixa para 21%.

Ao analisarmos a capacidade das instituições para influenciar o processo da tomada de decisões, 37% responderam ser alta ou muito alta, 32% regular e 31% baixa ou muito baixa. Os que apontaram a capacidade da organização em moldar as decisões justificaram-na pela capacidade técnica elevada dos representantes. Já para aqueles que apontaram a capacidade como baixa ou muito baixa, as justificativas incidiram sobre as deficiências de articulação entre os membros (absenteísmo verificado principalmente entre os representantes municipais e estaduais) e o desprezo do Estado pela gestão de Áreas de Proteção Ambiental.

Existe ainda um sentimento de que “o Estado controla a pauta de discussão”, “os recursos financeiros são escassos” e que a participação nessas condições seria “um mero jogo de cena” proporcionado pelo governo estadual paulista”<sup>143</sup>.



Para os membros da sociedade civil, o horário e o dia da realização das reuniões inviabilizam o maior engajamento da sociedade civil no processo<sup>144</sup>. O principal argumento apontado por membros deste segmento é que, ao contrário dos representantes municipais e estaduais que estão cumprindo suas funções profissionais, eles precisam obter dispensas de seus serviços para se fazerem presentes nas plenárias (reuniões ordinárias e extraordinárias) do conselho gestor.

A percepção sobre os fatos que interferem no funcionamento do conselho apontou como aspectos relevantes as diversidades quanto aos interesses locais e regionais. A maior parte da literatura reitera que o funcionamento de conselhos gestores de políticas públicas é dificultado pela diversidade quanto a interesses setoriais. Nas respostas dos conselheiros, este item ficou apenas na terceira colocação.

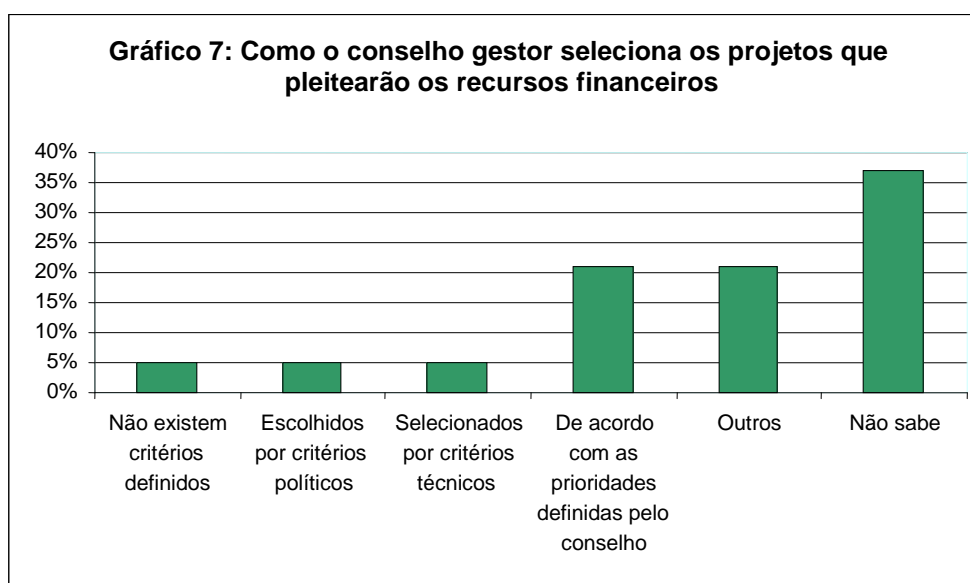
### 6.5.3. Mobilização e gerenciamento de recursos

As entrevistas revelaram alto grau de desconhecimento dos conselheiros em relação aos recursos financeiros previstos para as APAs e os seus respectivos gerenciamentos. Uma das dificuldades de percepção está na identificação e

<sup>143</sup> Alguns conselheiros acreditam que o fato de o conselho gestor ter caráter consultivo contribui para certa descrença quanto ao poder realmente decisório dessa arena institucional.

<sup>144</sup> As reuniões ordinárias do conselho gestor das APAs CCJ são realizadas nas terceiras quartas-feiras do mês, no horário das 08h30min às 12h30min, no auditório da Escola Técnica Estadual Benedito Storani em Jundiá.

conhecimento dos critérios técnicos utilizados pela SMA para captação de recursos via compensação ambiental. Dos entrevistados, apenas duas conselheiras nos informaram que os recursos financeiros provenientes da compensação ambiental (e posteriormente destinados às APAs) são indicados por uma Câmara de Compensação Ambiental, interna à estrutura de gerenciamento da SMA. O papel dos conselheiros no processo seria, então, o de apenas acompanhar a aplicação dos recursos nos perímetros da APA.



Em relação ao tema, 37% dos entrevistados disseram não conhecer como são selecionados os projetos que pleitearão os recursos financeiros. Outros 21% acreditam que é o conselho gestor quem define os projetos que receberão recursos (um equívoco, pois a definição é de competência da câmara de compensação ambiental). Em se tratando do acompanhamento da utilização destes recursos, 53% responderam que não conheciam o processo ou que não conseguiam avaliar concretamente como eram utilizados.

A confiança na austeridade do conselho quanto à aplicação dos recursos fica comprometida por causa do desconhecimento sobre sua captação e gerenciamento: apenas um terço dos entrevistados afirmou que os recursos eram bem aplicados, embora insuficientes.

É importante que o desconhecimento sobre as formas de captação e aplicação dos recursos seja sanado urgentemente. Somente assim o conselheiro pode desempenhar um papel mais ativo junto à Câmara de Compensação Ambiental

da SMA, fiscalizando e exigindo que as verbas provenientes da compensação ambiental sejam aplicadas corretamente, conforme o artigo 35º do SNUC: elaboração e revisão dos Planos de Manejo, pesquisas e estudos que indicam a orientação do manejo da unidade, programas de educação ambiental e estudos de viabilidade econômica para o uso sustentável dos recursos naturais presentes na unidade de conservação.

No entanto, existe uma percepção entre os conselheiros das APAs CCJ, mesmo entre aqueles que não conhecem profundamente a estrutura de gerenciamento, de que os recursos são escassos e assim sua ausência compromete o desempenho do conselho gestor e os objetivos de conservação previstos para as APAs.

#### **6.5.4. Comunicação: interna e externa**

Boa parte do sucesso [...] ambientalista deve-se ao fato de que, mais do que qualquer outra força social, tem demonstrado notável capacidade de adaptação às condições de comunicação e mobilização apresentadas pelo novo paradigma tecnológico. [...] Ao criar eventos que chamam a atenção da mídia, os ambientalistas conseguem transmitir sua mensagem a uma audiência bem maior que a representada por suas bases diretas. Além disso, a presença constante de temas ambientais na mídia dotou-lhes de uma legitimidade bem maior atribuída a outras causas. (CASTELLS, 2001b: 161)

Diversos autores reiteram que, entre as variáveis estratégicas que corroboram para o bom desempenho de uma instituição, destaca-se o modo como a informação circula entre os indivíduos participantes e a divulgação para o público externo.

[...] manter e reforçar o capital social depende essencialmente da habilidade dos membros de uma comunidade comunicar-se entre si, com outras comunidades e com membros de suas redes que vivem fora da comunidade. (GROOTAERT; NARAYAN; JONES; WOOLCOCK, 2003: 19)

No caso do conselho gestor das APAs CCJ, a circulação das informações internas (relativas ao conselho) é considerada boa: 68% afirmaram estar satisfeitos. O problema, segundo os próprios conselheiros, estaria nas trocas de informações entre os próprios segmentos que ocupam assento: 47% afirmaram que não se sentem informados sobre programas e atividades da sociedade civil, 37% apontaram desconhecimento sobre programas do Estado, enquanto que 68% não conhecem as atividades desenvolvidas pelas prefeituras. Tal fato revela falha na comunicação

entre os segmentos, condição esta fundamental para que se ampliem as parcerias, a cooperação e a capacidade de ação coletiva.

As convocações para as reuniões ordinárias acontecem com pelo menos quinze dias de antecedência, sendo realizadas via correio eletrônico (e-mail) pela presidência do conselho. Na ocasião, são anexadas ao corpo do e-mail a ata da reunião anterior e a pauta da reunião seguinte. Não existe uma página eletrônica destinada ao conselho, o que poderia facilitar ou agilizar as trocas de dados entre conselheiros ou mesmo promover o suprimento de informações a respeito do andamento do trabalho para o público externo – inclusive para contribuir com a população, revelando-lhe o significado e os objetivos corretos de uma Área de Proteção Ambiental, tão confundida como uma unidade de conservação de proteção integral, “inimiga” do desenvolvimento econômico local<sup>145</sup>.

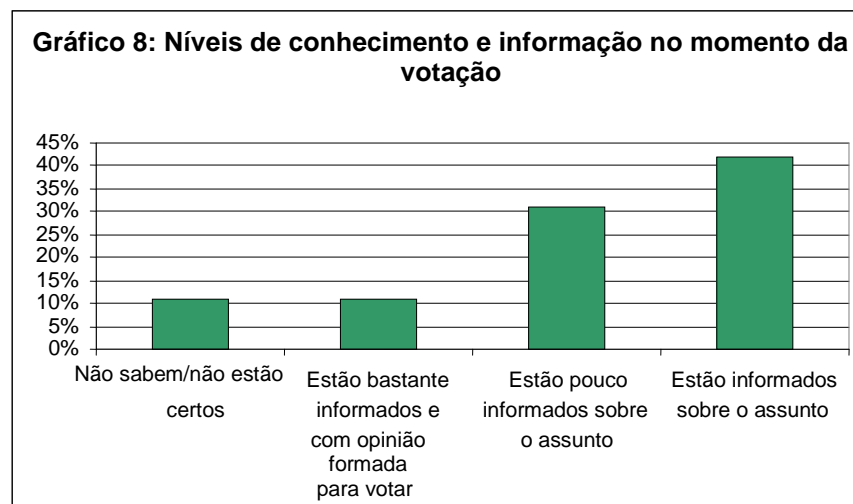
Dada a heterogeneidade na composição do conselho, 53% responderam “sim”, que recorreriam aos representantes do Estado caso tivessem dúvidas sobre informações a respeito da gestão de APAs. Mesmo após pouco mais de uma década de existência do conselho gestor, as entidades do Estado ainda significam detentoras das informações técnicas ou relevantes no arranjo institucional – apesar do absenteísmo de seus representantes, de ser acusado de controlar a pauta de discussão e ter desprezo pela gestão da APA. Acreditamos que, para a descentralização do processo decisório, é fundamental a democratização do acesso às fontes informativas.

O “próprio conselho” obteve 37% de respostas positivas, enquanto 21% disseram procurar os representantes da sociedade civil. Os membros mais “rejeitados” foram as organizações sindicais (26%), as organizações não-governamentais que atuam em defesa do meio ambiente e as associações científicas – com 21% cada.

Sobre a condição dos membros no momento da deliberação, 42% acreditam que estão informados sobre o tema, 31% acham que estão pouco informados e apenas 11% consideram que estão bastante informados e com opinião formada para votar.

---

<sup>145</sup> É preciso que a população local se torne uma aliada das políticas de conservação. Caso contrário, dificilmente a legislação imposta ao território e às atividades produtivas será cumprida.



### 6.5.5. Conflitos – identificação e resolução

Uma situação de conflito ambiental passa a ser iminente quando duas ou mais partes apresentam profunda falta de entendimento sobre as formas de uso de espaços ou dos recursos naturais nele contidos. Além disso, o conflito pode existir quando são apresentados diferentes significados simbólicos, econômicos, sociais, políticos e culturais ao território dos agentes sociais.

Diante dessas tensões, foram criados os diversos conselhos que atuam na área do meio ambiente. Esses arranjos institucionais devem atuar para a publicização das diferentes expectativas de uso do território por parte dos agentes sociais e econômicos e, com isso, criar mecanismos para o encontro de soluções negociadas democraticamente.

Ponderando sobre a importância dos conselhos para a resolução de conflitos ambientais, entrevistamos os conselheiros das APAs CCJ no intuito de saber o que eles pensavam sobre a relação conselho/resolução de conflitos – imaginando que cada conselheiro representaria uma instituição cujos interesses (econômicos, políticos ou ambientais) dependeriam da boa vontade do grupo para negociar. Para 42% dos membros, o conselho gestor em questão contribuiu na “maioria das vezes” para a solução dos conflitos ambientais. Para outros 31%, o conselho contribuiu “pouco” e 11% afirmaram que “nunca”. É curioso constatar que nenhum dos entrevistados respondeu que o conselho gestor contribuiu “muito” para a resolução dos conflitos.

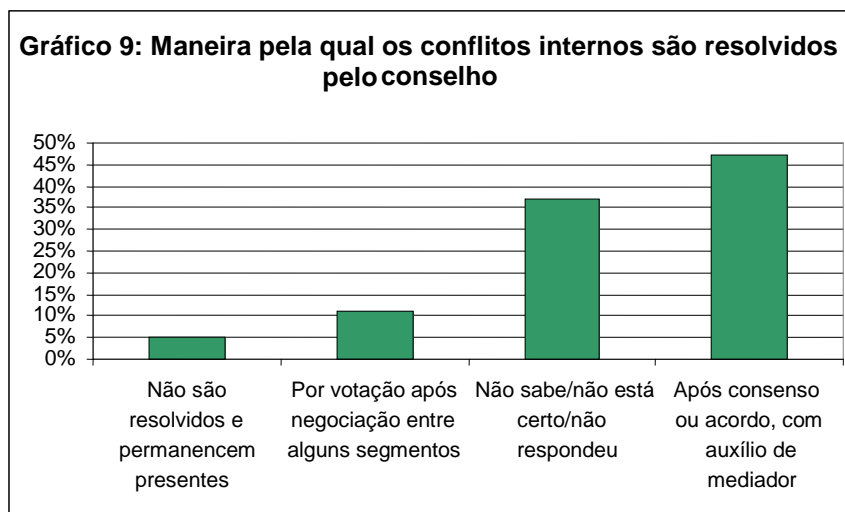
Para Acselrad (2004a), qualquer indivíduo interessado em compreender os conflitos em torno dos recursos naturais deve antes averiguar a situação

socioambiental do território a ser investigado. Por isso, interrogamos os membros na tentativa de identificar suas percepções acerca da qualidade ambiental regional. Assim sendo, os temas ambientais identificados como problemáticos pelos conselheiros foram: loteamento e expansão imobiliária (95%), desmatamento e queimadas (95%), loteamento irregular (90%), poluição da água (90%), atividade mineradora (79%), escassez da água (74%), disposição do lixo domiciliar (68%), saneamento (68%), uso incorreto dos recursos hídricos (63%), descarte de resíduos da construção civil (63%), emissões de lixo industrial (58%). Os demais tópicos (agricultura, caça, uso de agrotóxicos e fertilizantes, transportes de cargas perigosas) ficaram abaixo de 50%.

Cada conselheiro também teve a oportunidade, no momento das entrevistas, de apontar quais seriam, em sua opinião, os conflitos mais frequentes entre os agentes atuantes nos perímetros das APAs CCJ. As respostas mais comuns foram: loteamentos oficiais x conservação dos recursos naturais, atividade mineradora x conservação dos recursos hídricos/biodiversidade e moradia irregular x legislação ambiental/conservação dos recursos naturais.

Nas instâncias do conselho, os maiores conflitos se dão entre segmentos sociedade civil/prefeituras (42%); 21% não souberam afirmar entre quais segmentos existiam conflitos. Para 58% dos entrevistados, é a sociedade civil que participa mais ativamente nas reuniões do conselho, seguida pelo Estado (5%) e representantes das prefeituras (5%). Para 26% dos consultados, todos os conselheiros participam intensamente.

A resolução dos conflitos no conselho ocorre após consenso com auxílio de mediador para 47%. Todavia, mais de um terço dos conselheiros afirmou desconhecer a maneira pela qual os conflitos são resolvidos.



O grau de satisfação sobre como os conflitos são resolvidos no conselho é da ordem de 37%. Insatisfeitos totalizam 10% e não souberam responder 47%. Parece-nos que a dúvida de quase metade dos entrevistados sobre a capacidade do conselho em resolver os conflitos ambientais tem relação com o aparente descaso dos órgãos estaduais: o maior número de respostas (37%) apontou como principal obstáculo a falta de apoio do governo do Estado. Dificuldades como falta de infraestrutura, falta de conhecimento e informação por parte dos membros, ausência da participação da comunidade local e conflitos exacerbados entre os segmentos representativos receberam 26% das respostas cada um.

Durante a aplicação das entrevistas, alguns conselheiros mostraram-se desanimados com a mudança do órgão gestor das APAs estaduais paulistas: da SMA para a Fundação Florestal. Em uma das reuniões do conselho gestor, uma entidade da sociedade civil acusava esta mudança como sendo uma manobra do governo estadual a fim de esvaziar e, assim, dificultar o debate sobre a gestão e o planejamento participativos das Áreas de Proteção Ambiental. Essa desconfiança pode contribuir para obstaculizar o desempenho do conselho gestor, na medida em que o Estado não é reconhecido como parceiro por parte dos representantes da sociedade civil. Vale ressaltar, aliás, que a confiança é um componente para que se forme o capital social, relevante para a qualidade do funcionamento das instituições e do diálogo entre as partes divergentes.

## 6.6. Capital social cognitivo

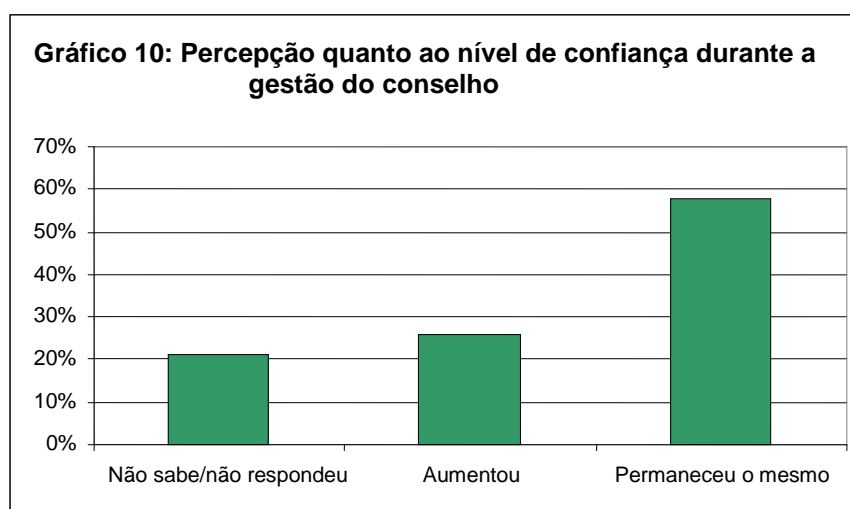
O capital social cognitivo relaciona-se às percepções subjetivas presentes nas relações sociais envolvendo noções de **confiança**, **cooperação**, **solidariedade** e **reciprocidade**. Trata-se de características internalizadas entre os cidadãos e que podem colaborar para que relações sociais entre grupos tragam benefícios. Os valores internalizados predisporiam as pessoas a buscarem soluções compartilhadas caso as escolhas resultassem em ganhos para os participantes.

Putnam (2002) postula que as atitudes cooperativas acontecem quando um indivíduo confia em outro ou quando se percebe que goza da confiança de um grupo – percepção de contribuição ao grupo e do grupo ao seu projeto pessoal ou profissional.

Para o autor, é importante que os cidadãos sejam capazes de assumirem compromissos coletivamente, caso contrário, acabam por desprezar muitas oportunidades de proveito mútuo.

### 6.6.1. Confiança

No conselho gestor das APAs CCJ, nenhum dos agentes apontou que o nível de confiança entre as pessoas diminuiu nos últimos anos de existência do arranjo institucional. Para 26%, esse nível aumentou e outros 58% acreditam que continuou o mesmo.



É importante salientar que os conselhos gestores de políticas são arenas institucionais que ganharam força e espaço na elaboração e gestão das políticas

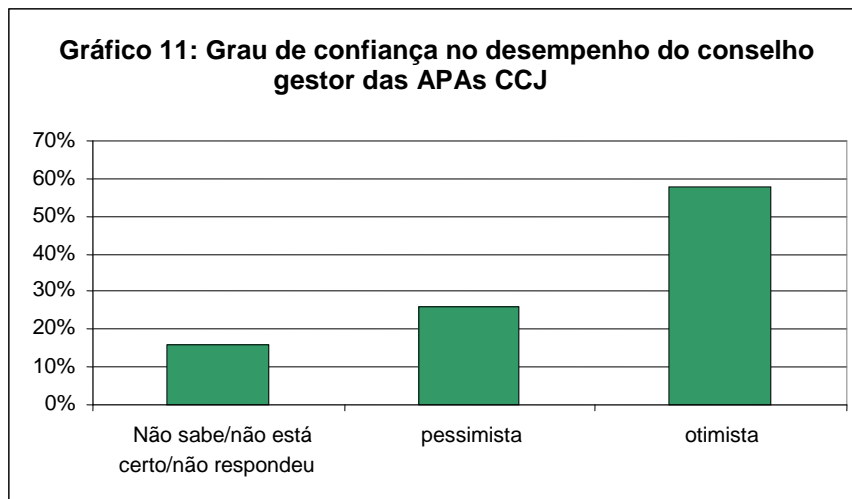
públicas a partir da década de 1990. Nesses espaços, os conflitos e as expectativas dos diferentes atores são “publicizados” para que, por meio da negociação, encontrem-se soluções que atendam ao maior número das expectativas. O desempenho do conselho gestor estaria diretamente relacionado à participação dos seus membros. Estes devem confiar na instituição à qual pertencem para contribuir com sua cota de participação.

Acreditamos que seja importante para a gestão (2009-2011) pensar em estratégias para que os níveis de confiança no conselho aumentem entre os seus conselheiros.

Para 42% dos conselheiros, a situação do nível de confiança entre os membros é consequência da pouca interação entre as pessoas. Em algumas entrevistas, apontou-se o absenteísmo dos representantes do Estado e das prefeituras como um dos problemas que afetaria o desempenho do conselho gestor. A ausência destes conselheiros tem impedido a formação de laços mais consistentes de confiança, cooperação e reciprocidade.

Para alguns dos entrevistados, o nível de confiança entre os conselheiros possui correlação com a mudança de órgão gestor das APAs (que, pelo menos em um momento inicial, gerou surpresa e desconfiança entre os conselheiros), domínio das pautas das plenárias pelos representantes do Estado, baixo envolvimento de alguns membros, absenteísmo dos representantes do Estado e representação inadequada das prefeituras.

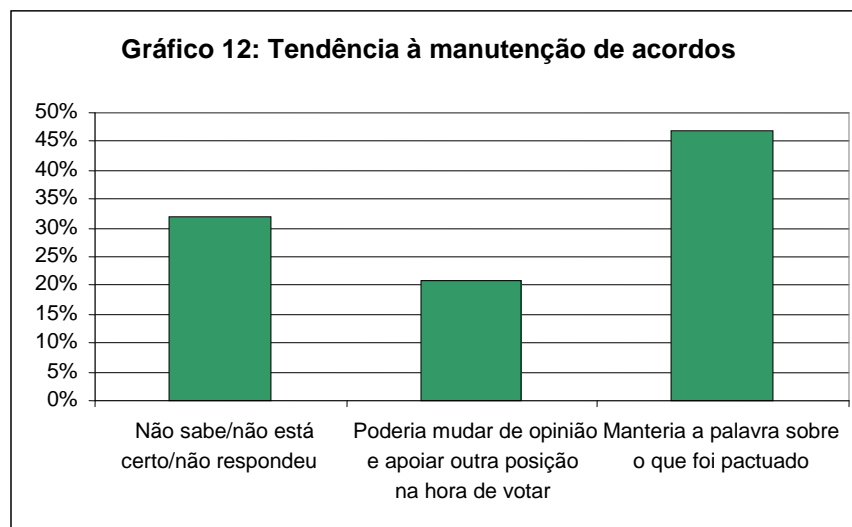
Apesar de o conselho não ter tido o êxito de aumentar a confiança entre seus membros, a maioria dos conselheiros (58%) mostrou-se otimista quanto ao seu desempenho. Apenas 26% mostraram-se pessimistas e outros 16% não souberam ou não responderam.



Entre as instituições não presentes no conselho gestor das APAs CCJ, as mais confiáveis, segundo os conselheiros, são: os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, Fundação Florestal, Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA). Constatamos, durante as entrevistas, que os conselheiros não sabiam da existência e do papel do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) – instituição integrante do SISNAMA. Trata-se de um órgão criado em 2007, com o desmembramento do IBAMA, e ligado ao Ministério do Meio Ambiente. Além de ser responsável pela administração das unidades de conservação, executa programas de pesquisa, proteção e conservação da biodiversidade em todo território nacional.

Nas instâncias do conselho gestor, o grau de confiança é elevado na Secretaria Executiva, na Presidência do Conselho e nas Câmaras Técnicas ou Grupos de Trabalho. Os que inspiram menos confiança são os representantes do Estado e as entidades profissionais – notadamente do setor imobiliário (outro notório *stakholder*).

Com relação à predisposição a acordos, quase metade (47%) das respostas apontou que manteria a palavra sobre o que foi pactuado na hora da votação. Para 21%, a opinião poderia ser mudada, passando-se a apoiar outra posição na hora da votação. Não souberam responder ou não responderam totalizam 32%.



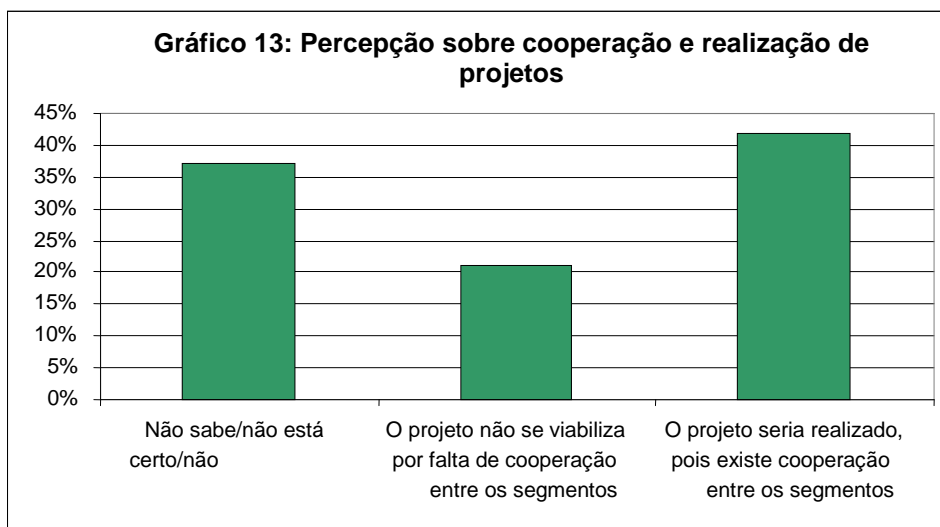
### 6.6.2. Cooperação

A atitude cooperativa parece ser o caminho ideal para um grupo de pessoas que busca metas comuns. Todavia nem sempre as normas comportamentais desse grupo se mantêm no sentido de facilitar ou desencadear ações que sejam coordenadas.

Com base nessas preocupações, entrevistamos os conselheiros das APAs CCJ com o intuito de averiguar qualquer tentativa, por parte dos membros, de organizar algum tipo de trabalho com outra instituição presente no conselho e que trouxesse benefícios para ambos. Dos entrevistados, a maioria (58%) respondeu que “não”, 32% disseram “sim” e 10% não souberam responder. Os membros que responderam “não” afirmaram que os assuntos rotineiros do conselho gestor (regulamentação da APA Cajamar, criação do plano de manejo das outras APAs e outros temas menores) dificultam outras iniciativas voluntárias de trabalho por parte dos conselheiros. Alegaram ainda que a duração e a regularidade das reuniões não conseguem resolver os problemas mais urgentes das APAs e que, apesar de ter mais de dez anos de existência, o conselho gestor ainda não conseguiu se livrar do estigma de mero facilitador das decisões políticas ambientais vindas verticalmente da Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

Apenas 42% dos entrevistados acreditam na cooperação conjunta entre Estado, municípios e sociedade civil a fim de emplacar algum projeto ou trabalho promovido pelo conselho (para 48%, as pessoas do conselho estariam dispostas a ajudar em caso de necessidade). Para 21%, o projeto não se viabilizaria por falta de

cooperação entre os segmentos. Não responderam ou não souberam responder somam 37%.



Os membros do conselho gestor foram indagados sobre a disposição dos conselheiros em se empenhar para aprovar algum projeto ou iniciativa que não beneficiasse diretamente sua organização. Para 31% dos entrevistados, os membros se empenhariam “um pouco”; 21%, “muito”; 11%, “não”. Não souberam responder, não estavam certos ou não responderam totalizam 37%.

A percepção sobre o grau de comprometimento (58%), a confiabilidade dos membros do conselho (68%) e o respeito às opiniões entre os membros (58%) contrastam com os índices atingidos por outras variáveis. Por exemplo, apenas 37% dos entrevistados acreditam que o conselho evoluiu (prosperou) por causa do espírito de colaboração entre os seus membros – apesar de 58% discordarem de que os membros só se preocupem com assuntos de seus interesses, não estando voltados para o avanço do conselho como um todo. 42% afirmam que os membros do conselho estão mais dispostos a fazer acordos do que a não chegar a acordo algum. Ainda 48% responderam que existem membros no conselho que assumem sacrifícios pessoais ou profissionais em prol do interesse coletivo e que a maioria das pessoas do conselho está disposta a ajudar caso alguém necessite.

## Considerações finais

A incorporação da figura jurídica das Áreas de Proteção Ambiental (APAs) na legislação brasileira rompeu com uma tradição de unidades de conservação muito restritivas no país – como os Parques Nacionais, criados a partir da década de 1930. Diferente de outras categorias de áreas protegidas, as APAs preconizam o respeito aos códigos constitucionais que regem o exercício do direito da propriedade, desde que eles sejam condizentes com os princípios da conservação ambiental.

No fim do ano de 2009, as APAs estaduais paulistas perfaziam pouco mais de 10% da área total do estado. Das trinta APAs, criadas por decretos ou leis, entre os anos de 1983 e 2008, apenas cinco tinham sido regulamentadas. Trata-se de uma situação problemática na medida em que a ausência da regulamentação engessa a concretização dos objetivos das APAs: submissão de espaços ao planejamento e à gestão ambiental participativa a fim de conciliar as atividades humanas com o uso sustentado dos recursos naturais e da diversidade biológica.

Ao considerarmos o estágio evolutivo dos conselhos gestores nessas unidades, a situação também é problemática. Um pouco mais da metade das APAs possuíam conselhos já instituídos (por resolução ou decreto), a maioria deles criados recentemente. De acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), os conselhos são espaços socialmente representativos que possibilitam a participação da população residente ou do entorno nos trabalhos que visam à conservação. Se esses arranjos não existem ou não cumprem adequadamente suas funções, a governança ambiental não é consolidada. Dessa forma, as diretrizes delineadas no plano de manejo e no zoneamento ficam apenas na retórica e acabam não sendo cumpridas. Este aspecto tem fomentado, em diversas Áreas de Proteção Ambiental, por parte de alguns agentes sociais, uma cultura de desobediência ou de resistência em obedecer à legislação e às restrições recomendadas pelo zoneamento ambiental.

As Áreas de Proteção Ambiental Cabreúva, Cajamar e Jundiá foram criadas pelo governo estadual no ano de 1984, devido à mobilização da sociedade contra a expansão urbana acelerada próxima à Serra do Japi – principal atributo natural dessas APAs. No ano anterior, uma extensa área havia sido tombada pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico

(CONDEPHAAT) do Estado de São Paulo, em decorrência de manifestações populares e de esforços da comunidade acadêmica<sup>146</sup>. A mobilização em defesa do Japi se assemelhava à luta contra a instalação de empreendimentos imobiliários e de duas usinas nucleares na região de Jureia-Itatins, além dos protestos contra a situação de degradação socioambiental verificada no município de Cubatão, na Baixada Santista. Foi organizada por diversas lideranças locais e regionais, promovida pela participação em redes e inspirada por uma meta comum que pressionou o Estado para o atendimento de algumas demandas: determinar normas e outros códigos para a ocupação sustentável do território.

Durante os processos que culminaram no tombamento e na criação das APAs, foram utilizados alguns tipos de capital social: *de ligação* ou *comunitário*, em que amigos, familiares e vizinhos organizaram-se em defesa do meio ambiente; do tipo *ponte*, quando técnicos, profissionais e pesquisadores de diversas instituições se organizaram para demonstrar a vulnerabilidade e os riscos do uso inadequado do solo – a proteção deveria ir além do tradicional “amor à natureza”; do tipo *conexão*, em que havia a criação de laços entre ambientalistas, demais atores sociais, representantes políticos e outros agentes do Estado na definição de políticas ambientais para a região – também, neste caso, havia a percepção da importância da criação das APAs e posteriormente da instituição de seu conselho gestor. Além disso, podemos considerar nesse processo, a formação de um *capital social sinérgico*: alianças dinâmicas e relações entre os agentes do Estado e atores da sociedade civil (confiança política) em arranjos em que os representantes desses segmentos instituem fóruns cujo objetivo é atingir metas comuns. Na teoria do capital social, essa tipologia é considerada como a mais apropriada para a formulação de políticas públicas de longo alcance.

É importante considerar que a [...] mobilização de capital social e a porosidade entre as fronteiras de público e privado mostram-se importantes contribuintes para esferas decisórias mais permeáveis à participação e mais inclinadas na direção do chamado “interesse público”. (PEREIRA, 2005: 112)

Articulou-se, então, uma rede com diferentes tipos de entidades, presença da comunidade local e de outros espaços, participação de organizações

---

<sup>146</sup> Destaque para o parecer técnico do professor Ab’Sáber (USP), que desaconselhava o desenvolvimento de atividades produtivas no Japi por causa de sua fragilidade ecológica. Este relatório, divulgado em 1982, muniu o movimento social com argumentos baseados em critérios científicos.

governamentais e não-governamentais, até que fosse criado, pelo poder público, um instrumento legal de proteção ambiental.

Entre a mobilização que culminou no tombamento e na criação das APAs até a instituição de um conselho gestor representativo se passaram aproximadamente quatorze anos. Os primeiros conselheiros foram empossados pela Secretaria de Meio Ambiente em dezembro de 1998, com grande visibilidade dada pela imprensa local e regional<sup>147</sup>. Muitas expectativas foram confiadas à primeira gestão do conselho. A existência do conselho gestor repercutiu de forma positiva entre os ambientalistas ao permitir a participação de representantes dos poderes públicos estadual e municipais e de segmentos da sociedade civil organizada – tradicionalmente excluída do debate e da gestão pública.

Após a segunda gestão (2000-2002), por duas vezes, alterou-se o número de assentos do conselho. Em 2006, o conselho passou a dispor de vinte assentos, contra nove das gestões 2002-2004 e 2004-2006. Esta mudança evidenciou uma necessidade de se incorporarem outros agentes sociais no debate, diante da complexidade do planejamento e da gestão das APAs CCJ. No entanto, o número de assentos ainda continuava inferior aos das duas gestões iniciais. Assim como em outros conselhos de políticas públicas, os representantes possuíam rendimentos mensais elevados, bem como acesso facilitado às informações sobre a temática ambiental. Estaríamos, deste modo, entre o caminho da proposta da “qualificação para o debate” de Tatagiba (2002) e a “profissionalização do conselho e o seu consequente afastamento das camadas populares” de Luchmann (2007).

Ao contrário da rápida e convergente mobilização de forças sociais contra a degradação do ecossistema do Japi que culminou na criação das três APAs, o conselho gestor das APAs CCJ é um fórum participativo e permanente de discussão acerca do planejamento e da gestão ambiental de áreas que necessitam de proteção. Como opera em uma lógica temporal e institucional de negociação diferente das manifestações populares ou ambientalistas, é um arranjo que depende do consenso dos seus membros, podendo estar sujeito a avanços e retrocessos no cumprimento de seus objetivos. Alguns atores sociais que se posicionaram contra as tentativas de restringir o uso do solo, por meio de dispositivos legais ambientais, nos primeiros anos da década de 1980, ocuparam assentos no conselho. Para acomodar

---

<sup>147</sup> O conselho possuía, naquele momento, vinte e quatro assentos distribuídos de forma igualitária entre representantes do Estado, das prefeituras municipais e sociedade civil.

interesses tão antagônicos ou divergentes, apostou-se, em um primeiro momento, numa estrutura política de negociação semelhante à dos comitês de bacias hidrográficas do Estado.

Tentando acolher a proposta de se tornar um arranjo participativo plural – a fim de acomodar as diferentes expectativas –, o conselho gestor acabou perdendo um pouco a sinergia que amalgamava os atores sociais que se dedicaram ao projeto político de proteção ambiental da Serra do Japi. Com base nessas observações, acreditamos inicialmente que o conceito de capital social poderia se constituir em um instrumento conceitual e prático para a consolidação das políticas públicas, para o desenvolvimento sustentável e para a revitalização da sociedade civil e da democracia local.

É importante destacar que o capital social representa a capacidade de uma sociedade ou de um grupo social estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos ou metas comuns. Este capital social estaria atrelado, em um primeiro momento, a outros tipos de capital: **capital social estrutural** e **capital social cognitivo**.

A formação do capital social estrutural relaciona-se à qualidade das conexões produzidas entre indivíduos e que são constantemente moldadas pela estrutura social. Seus principais indicadores são: capacidade dos indivíduos estabelecerem redes de relações (ou redes sociais) com grupos cada vez mais distantes de sua comunidade; aptidão no gerenciamento de recursos; competência em comunicar-se, adquirindo ou contribuindo com informações e assim sustentando a rede; habilidade dos atores para resolverem conflitos. O capital social cognitivo é o mais difícil de ser mensurado por se tratar de questões subjetivas. A sua produção depende das percepções de confiança, cooperação, solidariedade e de reciprocidade entre os cidadãos.

Com relação à capacidade de formação de redes sociais pelas instituições presentes no conselho gestor das APAs CCJ, identificamos certa dificuldade das interações sociais romperem o nível comunitário ou local. A articulação social dos conselheiros e das instituições representadas no colegiado das APAs CCJ revela que é baixa a densidade dessas redes sociais. Por isso, será pouco comum que um conselheiro estabeleça interação com outro fora das instâncias do próprio conselho gestor. Tal aspecto acaba por dificultar a formação de vínculos mais profundos de amizade e confiança – responsáveis pelo aumento dos estoques de capital social.

O gerenciamento de recursos também é fundamental quando se pensa no capital social estrutural. A execução orçamentária eficiente, de recursos que são originalmente escassos, permite que planos sejam colocados em prática, criando, no grupo, uma sensação de que a participação pode fazer a diferença. No caso do conselho das APAs CCJ, os entrevistados demonstraram profunda falta de conhecimento sobre a obtenção e gerenciamento dos recursos<sup>148</sup>. Não sabiam, por exemplo, que os recursos financeiros são provenientes da compensação ambiental e que caberia ao conselho apenas acompanhar a aplicação das verbas destinadas pela Câmara de Compensação Ambiental da Secretaria do Meio Ambiente. É importante que o conselheiro esteja bem informado sobre o assunto e, assim, possa desempenhar um papel mais crítico junto à SMA, exigindo que as verbas sejam destinadas conforme as prioridades da unidade de conservação.

A disposição da informação foi outro problema encontrado durante nossa investigação. Existe uma concentração demasiada da comunicação nas instâncias do conselho. Apesar da maioria dos entrevistados estar satisfeita com a circulação interna dos assuntos do conselho e das APAs, o mesmo não ocorria em relação às trocas de informações entre os segmentos (sociedade civil, prefeituras e representantes do Estado). Além disso, a comunidade e outros atores sociais não inscritos no conselho encontram dificuldades no acesso às informações. Cabe ressaltar ainda que o contato permanente do conselho com a população residente tem uma “função pedagógica”, colaborando para uma cidadania ambiental e demonstrando os reais objetivos de uma Área de Proteção Ambiental – muitas vezes, compreendidos como obstáculos ao desenvolvimento econômico local.

A habilidade dos membros de uma comunidade comunicar-se entre si, com outras comunidades e com membros de suas redes que vivem fora da comunidade reforça o capital social. A disponibilidade de informações permite uma maior e mais rápida agregação de atores sociais – a decisão em participar sempre tem um motivo, construído de forma cognitiva pelo indivíduo a partir da decodificação de símbolos e de informações.

---

<sup>148</sup> Embora a maioria dos membros considere insuficientes os recursos - o que acaba por comprometer o desempenho do conselho gestor e os objetivos de conservação previstos para as APAs.

Os teóricos do capital social acreditam que o acesso democrático à informação potencializa o desempenho de trabalhos realizados pelo coletivo, além de aumentar a confiança interpessoal (componente do capital social cognitivo).

O conselheiro que não se sente informado sobre os projetos desenvolvidos por outros segmentos, não busca a parceria, a cooperação e a ação coletiva – por isso, a disposição em cooperar se esvai e o sentimento de pertencimento e empoderamento diminui.

Outro componente fundamental para aferir o desempenho de um conselho é a sua capacidade de acomodar diferentes expectativas e resolver situações de conflito. Para isso acontecer, o colegiado deve, em um primeiro momento, atuar no sentido de estimular que os diferentes significados simbólicos, econômicos, sociais, políticos e culturais atribuídos pelos *stholders* sejam publicizados. Em uma segunda etapa, faz-se indispensável a construção de mecanismos democráticos para a negociação.

Existe uma boa percepção entre os membros do conselho sobre a resolução de conflitos (“após consenso ou acordo, com auxílio do mediador”), apesar de nenhum conselheiro afirmar que o conselho contribui “muito” para a pacificação dos conflitos. Pareceu-nos, durante as entrevistas, existir entre os membros uma percepção de que o conselho poderia melhorar sua função negociadora. Para isso acontecer seria preciso um maior apoio do governo estadual, melhoria das condições de trabalho, melhor formação do conselheiro, diálogo mais efetivo entre os representantes dos segmentos e uma participação mais ativa da comunidade local (que tem que ser constantemente informada sobre os projetos desenvolvidos na unidade de conservação).

Ao contrário de outros componentes, a confiança e a cooperação constituem o que denominamos anteriormente de capital social cognitivo.

Como bem afirma D’Araujo (2003), a confiança interpessoal torna-se um recurso fundamental de poder para que grupos obtenham capital social, cujos benefícios são comuns ao coletivo. Se não há confiança para que cada um cumpra a sua parte, pessoas racionais não produzem espontaneamente bens coletivos. Isso nos remete novamente à parábola de David Hume, citada por Putnam (2002): a confiança entre os fazendeiros poderia facilitar o espírito cooperativo, mas como encontram dificuldades em estabelecerem compromissos mútuos, todos saem

prejudicados. Pela regra da reciprocidade, nenhum dever seria mais importante do que se retribuir um favor.

Uma sociedade cuja cultura pratica e valoriza a confiança interpessoal é mais propícia a produzir o bem comum, a prosperar. A cooperação voluntária, assentada na confiança, por sua vez, só é possível em sociedades que convivem com regras de reciprocidade e com sistemas de participação cívica. Em sociedades que tenham capital social, que, a exemplos de outras formas de capital, é produtivo e possibilita a realização de certos objetivos que sem ele seriam inatingíveis. O capital social facilita a cooperação espontânea e minimiza os custos de transação. (D'ARAUJO, 2003: 17)

Ao contrário de outras formas de capital, o capital social cresce na medida em que é usado. De maneira análoga, usufruir das vantagens da confiança faz com esta seja ainda mais produzida.

Como a confiança é um elemento estratégico do capital social, acreditamos que é um desafio para o próximo mandato do conselho gestor das APAs CCJ traçar programas e iniciativas para o seu recrudescimento: mais da metade dos entrevistados afirmou que o nível de confiança permaneceu o mesmo durante a gestão do conselho. Como justificativa dessa situação, apontaram como consequência a “pouca interação entre as pessoas”, a “ausência dos representantes do Estado”, “baixo envolvimento dos membros das prefeituras”, “mudança do órgão gestor das APAs”, “pautas dominadas pelo Estado”. Tais aspectos podem impedir a formação de laços mais consistentes de confiança, cooperação e reciprocidade.

Se, por um lado, o conselho não obteve sucesso em aumentar a confiança entre seus membros, por outro, a maioria dos entrevistados confia no desempenho do arranjo – “apesar de seus problemas, é melhor tê-lo funcionando do que desativado”, afirmaram dois entrevistados.

Outro aspecto que pode influenciar de maneira positiva o desempenho do conselho gestor das APAs CCJ é o respeito às diferenças entre os participantes. Mais da metade dos conselheiros afirmou que as decisões tomadas nas plenárias ocorrem por consenso, após o debate entre os participantes. Outros reconheceram que as decisões são tomadas por votação, depois da articulação entre os segmentos. Portanto, existe uma percepção dos membros quanto ao caráter democrático do conselho: respeito às divergências e possibilidade do diálogo – o que corrobora o aumento da confiança e da cooperação entre as partes antes divergentes.

Apesar de ser acusado por seu excessivo determinismo cultural – o desenvolvimento prospera quando é gerido por uma comunidade dotada de grande capacidade cívica –, Putnam (2002) acredita que é possível que regiões como o sul da Itália prosperem ao se alterarem hábitos e dinâmicas sociais de forma a criar capital em longo prazo. Caberia às instituições, principalmente estatais, agirem sobre a sociedade no sentido de valorizar a importância da participação. Essa foi uma possibilidade abraçada pelo Banco Mundial ao longo da década de 1990 e que direcionou recursos financeiros e técnicos aos países da periferia do capitalismo – muito deles ainda com instituições muito frágeis.

Como o grau de confiança é elevado em certas instâncias do conselho, tais como Secretaria Executiva, Presidência e Câmaras Técnicas ou Grupos de Trabalho, estas deveriam assumir um papel mais ativo no sentido de maximizar os alcances desse mesmo conselho.

A cooperação é outro componente do capital social cognitivo. Age no sentido de facilitar o alcance das metas comuns e com os menores custos de transação. Apesar da aparente obviedade, nem sempre o comportamento de um grupo converge para o êxito das ações coordenadas.

Pouco menos da metade dos conselheiros acredita que a cooperação entre Estado, municípios e sociedade civil pode contribuir para que projetos desenvolvidos internamente se transformem em ações concretas. Os que afirmaram que tais projetos não se viabilizaram alegaram menos a disposição do conselheiro do que alguns aspectos estruturais: o absenteísmo dos representantes do Estado, a representação inadequada das prefeituras municipais, a desconfiança em conselho consultivo, participação por meio do voluntariado, marginalização das políticas públicas estaduais para as APAs, precária infraestrutura para o funcionamento e desempenho das funções do conselho. É baixa também a disposição dos conselheiros em se empenhar para aprovar algum projeto ou iniciativa que não beneficie diretamente sua organização (reciprocidade). No entanto, identificamos uma boa percepção sobre o grau de comprometimento, a confiabilidade dos membros do conselho e o respeito às opiniões entre os membros.

Considerando os alcances e os limites dos conselhos gestores de políticas públicas, apontamos o conselho das APAs CCJ como um exemplo de arranjo institucional em que o capital social necessita ser mais bem mobilizado, a fim de alimentar uma cultura mais participativa entre os membros e de criar uma maior

sinergia entre a sociedade e os representantes do poder público visando uma gestão compartilhada eficiente da referida unidade de conservação.

## **Bibliografia**

---

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia aplicada**, n.2, vol. IV, p. 379-397, abr./jun. 2000.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001(a).

\_\_\_\_\_. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001(b).

\_\_\_\_\_. Conflitos ambientais – a atualidade do objeto. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004(a).

\_\_\_\_\_. As práticas sociais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004(b).

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano. Dinâmica da participação em questões ambientais: uma análise das audiências públicas para o licenciamento do Rodoanel. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

ALONSO, Ângela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Rev. Novos Estudos**, 79, p.151-167, nov. 2007.

ARAUJO, Maria Celina Soares D'. **Capital Social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

ARRUDA, Rinaldo. “População tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. **Ambiente & Sociedade**, n.5, p.79-92, Campinas, jul./dez. 1999. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

AVRITZER, Leonardo. Prefácio: A ampliação da participação no Brasil: a dimensão estadual e a questão do empoderamento. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denílson Bandeira; MELO, Marcos André. **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005.

BAQUERO, Marcello. Construindo uma nova sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. **Revista de Sociol. Polít.**, 21, p.83-108, nov.2003.

BRASIL. Decreto Federal nº 4.771, de 23 de Janeiro de 1934. Dispôs sobre Código Florestal.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 23.793, de 15 de Janeiro de 1965. Dispôs sobre Código Florestal.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 6.902, de 27 de Abril de 1981. Dispôs sobre Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981. Institui a Política Nacional de Meio Ambiente.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

BONFIM, Washington Luis de Souza; SILVA, Irismar Nascimento da. Instituições políticas, cidadania e participação: a mudança social ainda é possível? **Revista de Sociol. Polít.**, 21, p.109-123, nov.2003.

- BOURDIEU, Pierre. Le capital social: notes provisoires. **Actes de la recherche en Sciences Sociales**. Paris, v.31, p2-3, 1980.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Ed. Unesp, 1999.
- BUTTEL, Frederick H. Sociologia ambiental, qualidade ambiental e qualidade de vida: algumas observações teóricas. In: HERCULANO, Selene; PORTO, Marcelo Firpo de Souza; FREITAS, Carlos Machado de. **Qualidade de vida e riscos ambientais**. Rio de Janeiro: Ed. UFF, 2001.
- CAMARGOS, Regina. Nascimento da APA Sul-RMBH: o poder da polêmica. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.
- CARDOSO, Ruth. Sustentabilidade, o desafio das políticas sociais no século 21. **Rev. São Paulo em Perspectiva**, 18(2), p.42-48, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 12 dez. 2008.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede. A era da informação: sociedade, economia e cultura**. v.1. São Paulo: Paz e Terra, 2001(a).
- \_\_\_\_\_. O verdejar do ser: o movimento ambientalista. In: CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade. A era da informação: sociedade, economia e cultura**. v.2. São Paulo: Paz e Terra, 2001(b).
- CAVALCANTI, Clóvis. Sustentabilidade da economia: paradigmas alternativos de realização econômica. In: CAVALCANTI, Clóvis (org). **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

\_\_\_\_\_. Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva. In: CAVALCANTI, Clóvis (org). **Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**. Chicago, v.94, p. S95-S120, 1988.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21**. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de Publicações, 1995.

CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. **CDB**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente – MMA, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Programa Nacional de Conservação da Biodiversidade, 2000.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, Catia; COELHO, Denílson Bandeira; MELO, Marcos André. **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005.

COSTA, Maria Alice Nunes da. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro. **Rev. Soc. Polít.**, 21, p.147-163, nov. 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 21 maio 2008.

COSTA, Heloisa Soares de Moura; BRAGA, Tânia Moreira. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.

CRAVIOTTI, Clara. Ajuste social e territorial. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 8, n.13, p.29-36, set. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 21 maio 2008.

DAGNINO, Evelina (org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002(b).

DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos Sant'Ana. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, NUPAUB, 1994.

DOWBOR, L. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

EVANS, Peter. Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Dossiê Sociologias**, Ano 5, n.9, p.20-63, jan/jun. 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15 abr. 2007.

FEENY, David et al. A tragédia dos Comuns: vinte e dois anos depois. In: DIEGUES, Antonio Carlos; MOREIRA, André de Castro (orgs.). **Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum**. São Paulo: Núcleo de apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001.

FISCHER, Tânia. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local. In: FISCHER, Tania (org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Revista Ambiente & Sociedade**, ano IV, n. 9, 2º semestre de 2001.

FUCKS, Mario. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2001.

\_\_\_\_\_; PERISSINOTO, Renato Monseff; RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 21, p.125-145, nov. 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 17 maio 2008.

FUKUYAMA, Francis. Capital social y desarrollo: la agenda venidera. In: ATRIA, Raúl; SILES, Marcelo; ARRIAGADA, Irma; ROBINSON, Lindon; WHITEFORD, Scott (orgs.). **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: em busca de um nuevo paradigma**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003.

GABEIRA, Fernando. A idéia de um partido verde no Brasil. In: PÁDUA, José Augusto. (org.). **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Ed. UNESP, 1991.

\_\_\_\_\_. **Mundo em descontrole: o que a globalização está fazendo de nós**. São Paulo: Ed. UNESP, 1999.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da sociologia: ensaios, interpretações e tréplicas.** São Paulo: Ed. UNESP, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e a luta pela moradia.** São Paulo: Edições Loyola, 1991.

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo, Cortez, 2001(a).

\_\_\_\_\_. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros.** São Paulo: Edições Loyola, 2001(b).

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais na atualidade. In: GONH, Maria da Glória (org.). **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais.** Petrópolis: Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. Empoderamento e participação da comunidade da sociedade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v.13, n.2, p.20-31, maio/ago. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

GOLDMAN, Michael. Inventando os Comuns: teorias e práticas do profissional em bens comuns. In: DIEGUES, Antonio Carlos; MOREIRA, André de Castro (orgs.). **Espaços e Recursos Naturais de Uso Comum.** São Paulo: Núcleo de apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP, 2001.

GROOTAERT, Christiaan et al. **Questionário integrado para medir capital social (QI-MCS).** Banco Mundial: grupo temático sobre capital social, 2003.

GUIMARÃES, Roberto P. A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (orgs.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

HARDIN, Garret. The tragedy of Commons. **Science** 162: 1968, 1243-1248.

HELD, David. Desigualdades de poder, problemas da democracia. In: MILIBAND, David. (org.). **Reinventando a esquerda**. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação, ampliação da cidadania e participação. **Educ., Pesqui., São Paulo**, v.6, n.2, 2000. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 27 fev. 2007.

\_\_\_\_\_. Gestão participativa de bacias hidrográficas no Brasil e os desafios do fortalecimento de espaços públicos colegiados. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

\_\_\_\_\_. **Governança ambiental no Brasil: questões para o debate**. São Paulo: Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), Universidade de São Paulo, p.1-22, 1980. (no prelo)

KERBAUY, Maria Teresa Miceli Kerbauy. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2000.

KRISCHKE, Paulo J. Atores sociais e consolidação democrática na América Latina: estratégias, identidades e cultura cívica. In: Vários autores. **Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez; Florianópolis; Universidade Federal de Santa Catarina, 1995.

- LAMOUNIER, Bolívar. **A democracia brasileira no limiar do século 21**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, Pesquisas n° 5, 1996.
- LAYRARGUES, Philippe Pomier. Do Ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito? **Proposta**, 25(71), p.5-10, 1997. Disponível em <[http://material.nerea\\_investiga.org/publicacoes](http://material.nerea_investiga.org/publicacoes)>. Acesso em: 18 fev. 2009.
- LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: SENAC, 2000.
- LUBAMBO, Cátia Wanderley. Conselhos gestores e desempenho da gestão nos municípios: potencialidades e limites. **Trabalhos para discussão**, n. 149, Recife, 2002. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10 out. 2006.
- LÜCHMANN, Lígia Helena. A representação no interior das experiências de participação., **Cedec**, n.70. São Paulo: Lua Nova, 2007.
- MALHEIROS, Tadeu Fabrício; PHILIPPI JR., Arlindo; COUTINHO, Sonia Maria Viggiani. Agenda 21 Nacional e Indicadores de Desenvolvimento Sustentável: contexto brasileiro. **Saúde Soc. São Paulo**, v.17, n.1, p.7-20, 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 23 abr. 2008.
- MANTOVANELI JÚNIOR, Oklinger. Gestão estratégica, políticas públicas e sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo. Tese de doutorado apresentada à Faculdade de Ciências e Letras. Araraquara: UNESP, 2001.
- MANZINI, Ezio; BIGUES, Jordi. **Ecología y democracia: de la injusticia ecológica a la democracia ambiental**. Barcelona: Icaria Editorial, 2000.
- MARTELETO, Regina Maria; OLIVEIRA E SILVA, Antonio Braz de. Redes e capital social: o enfoque da informação para o desenvolvimento local. **Ciência da Informação**, v.33, n.3, p.41-49, Brasília, set./dez. 2005.

MARTINS, Rodrigo Constante. Representações sociais, instituições e conflitos na gestão de águas em territórios rurais. **Sociologias**, n.15, Porto Alegre, 2006. Disponível em <<http://www.fundaj.gov.br>>. Acesso em: 19 mai. 2007.

\_\_\_\_\_. Ruralidade e regulação ambiental: notas para um debate político-institucional. **Econ. Sociol. Rural**, v.6, n.2, Brasília, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 10 out. 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros. Meio Ambiente 2002**. Rio de Janeiro, Instituto de Geografia e Estatística – IBGE, Diretoria de Pesquisa, 2005.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável: conceitos e princípios. **Textos de Economia**, v.4, n.1, p.131-143, Florianópolis, 1993.

NEDER, Ricardo Toledo. **Crise sócio-ambiental: Estado & sociedade no Brasil (1982-1998)**. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2002.

NOBRE, Marcos. Desenvolvimento sustentável: origens e significado atual. In: NOBRE, Marcos e AMAZONAS, Maurício de Carvalho (org.). **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: IBAMA, 2002.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2005.

NOVAES, Ricardo Carneiro. *Cooperação e conflitos nas águas do Paraíba do Sul: limites e possibilidades no trecho paulista*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM). São Paulo: USP, 2006.

PÁDUA, José Augusto. *Natureza e projeto nacional: as origens da ecologia política no Brasil*. In: PÁDUA, José Augusto. (org.). **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria de grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University of Michigan Press, 1990.

\_\_\_\_\_. **Rules, Games & Common-Pool Resources**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1994.

PEREIRA, Marina Eduarte. *Compartilhando a gestão dos recursos hídricos: Joinville e o rio Cubatão*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM). São Paulo: USP, 2005.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RAMPAZZO, Sônia Elisete. *A questão ambiental no contexto do desenvolvimento econômico*". In: BECHER, Dinizar Fermiano (org). **Desenvolvimento sustentável: necessidade e/ou possibilidade?** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

RATTNER, Henrique. **Liderança para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Nobel, 1999.

REIS, Fábio Wanderley. Deliberação, interesses e “sociedade civil”. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

REIS, Bruno Pinheiro W.. Capital social e confiança: questões de teoria e método. **Revista de Sociol. Polít.**, 21, p.35-49, nov.2003.

RENNÓ, Lucio R. Estruturas de oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil: um estudo comparado sobre a América Latina. **Revista de Sociol. Polít.**, 21, p.71-82, nov.2003.

RODRIGUES, Aníbal et al. É correto pensar a sustentabilidade em nível local? Uma análise metodológica de um estudo de caso de uma Área de Proteção Ambiental no litoral sul do Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v.5, n.2, Campinas, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986(a).

\_\_\_\_\_. **Espaços, tempos e estratégias para do desenvolvimento**. São Paulo: Vértice, 1986(b).

\_\_\_\_\_; VIEIRA, Paulo Freire. **Rumo à Ecosocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2007.

SÃO PAULO. Decreto Estadual nº 48.149, de 9 de outubro de 2003. Dispõe sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental (APAS) nos Estado de São Paulo.

- SANTOS, Everton; BAQUERO, Marcello. Democracia e capital social na América Latina: uma análise comparativa. **Revista de Sociol. Polít.**, 28, p.221-234, jun. 2007.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a democracia**. Lisboa: Gradiva Publicações Fundação Mário Soares, 2002.
- SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. **APAS – Áreas de Proteção Ambiental Estaduais: proteção e desenvolvimento em São Paulo. Território de planejamento e gestão participativa**. São Paulo, Secretaria do Meio Ambiente, 2001.
- SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. **APAS – Áreas de Proteção Ambiental. Território de planejamento e gestão participativa**. São Paulo, Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental, 2002.
- SILVA, Iracy Xavier da. Gestão das áreas de proteção ambiental – APAs – no Estado de São Paulo: estudo e avaliação. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: USP, 2006.
- SKIDMORE, David. Sociedade civil, capital social e desenvolvimento econômico. In: ABREU, Alzira Alves de. (org.). **Transição em fragmentos: desafios da democracia no final do século XX**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- SKIDMORE, Paul. Fosso entre cidadãos e políticos aumenta nas democracias européias. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/midiaglobal>>. Acesso em: 14 fev. 2008.
- SOUSA, Herbert de. Ecologia e democracia: duas vertentes questionam o desenvolvimento. In: ACSELRAD, Henri (org.). **Meio Ambiente e Democracia**. Rio de Janeiro: Ibase, 1992.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

\_\_\_\_\_; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

SZRETER, Simon. Uma nova economia política: a importância do capital social. In: GIDDENS, Anthony (org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Atuação de Organizações Não-Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TINDALE, Stephen. Sustentando a democracia social: política e meio ambiente. In: MILIBAND, David. (org.). **Reinventando a esquerda**. São Paulo: Ed. UNESP, 1997.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: EDUSP, 1987.

TRINDADE, Sergio C. Agenda 21: estratégia de desenvolvimento sustentável apoiada em processo de decisão participativa. In: CAVALCANTI, Clovis (org.). **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002.

- UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia?. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- VEIGA, José Eli da. Nascimento de outra ruralidade. **Revista de Estudos Avançados**, Volume 20, 57, p.333-353, maio 2006.
- VIOLA, Eduardo. Movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica. In: PÁDUA, José Augusto. (org.). **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.
- \_\_\_\_\_. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais e seu impacto na política ambiental do Brasil (1989-1995) In: FERREIRA, Leila da Costa; Viola, Eduardo (orgs.). **Incertezas de sustentabilidade na globalização**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.
- VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.
- WEBER, Max. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- WILHEIM, Jorge. Por que reformar as instituições?. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; WILHEIM, Jorge e SOLA, Lourdes. **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Ed. Unesp, 1999.

WOOLCOCK, Michael. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and Society**, Vol.27, n° 2, pp.151-208, apr. 1998.







## **ANEXO B - REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO GESTOR DAS APAs CABREÚVA, CAJAMAR E JUNDIAÍ**

### **CAPÍTULO I**

#### **DA CONSTITUIÇÃO E ÁREA DE ATUAÇÃO**

**Artigo 1º** - O Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental - APA Cabreúva, Cajamar e Jundiáí instituído pela Resolução SMA 45, de 2003, com base no Decreto Estadual n.º 48.149 de 09 de outubro de 2003, tem caráter consultivo conforme estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Lei Federal n.º 9.985 de 18 de julho de 2000.

**Artigo 2º** - A área de atuação do Conselho é a área geográfica estabelecida pelas Leis Estaduais n.º 4.023, de 22 de maio de 1984; 4.055, de 04 de junho de 1984; e 4095, de 12 de junho de 1998, ou seja, o território dos municípios de Cabreúva, Cajamar e Jundiáí.

### **CAPÍTULO II**

#### **DA SEDE E OBJETIVOS**

**Artigo 3º** - A sede do Conselho será na Escola Técnica Estadual Benedito Storani, av. Antônio Pincinato, 4355 sala 07, Bairro Casa Branca, no município de Jundiáí.

**Artigo 4º** - O Conselho tem como objetivo geral à gestão participativa e integrada da APA, bem como implementar as políticas de proteção do meio ambiente, além do gerenciamento participativo e integrado para a implantação das diretrizes das políticas nacional, estadual e municipal do meio ambiente e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, no que diz respeito à sua área de atuação, visando atender aos objetivos específicos, às metas e às diretrizes do Plano de Manejo.

### **CAPÍTULO III**

#### **DAS ATRIBUIÇÕES**

**Artigo 5º** - São atribuições do Conselho àquelas definidas no Decreto Estadual n.º 48.149, em especial:

- I - acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental, quando couber, garantindo o seu caráter participativo;
- II - elaborar e aprovar o seu regimento interno;
- III - buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno;

IV - promover a articulação dos órgãos públicos, organizações não-governamentais, população residente e iniciativa privada, para a concretização dos planos, programas e ações de proteção, recuperação e melhoria dos recursos ambientais existentes na APA;

V - manifestar-se sobre obras ou atividades potencialmente causadoras de impactos na forma da legislação vigente, na área de sua atuação a serem avaliadas por Câmara Técnica do Conselho Gestor;

VI - acompanhar a aplicação dos recursos financeiros decorrentes de compensação ambiental na respectiva unidade e recursos de outras fontes;

VII - avaliar documentos e deliberar sobre as propostas encaminhadas por suas Câmaras Técnicas;

VIII - Propor planos de ação a partir dos indicadores estabelecidos no Plano de Manejo articulados com órgãos públicos, organizações não governamentais, instituições de pesquisa, universidades e iniciativa privada;

IX - Acompanhar o desenvolvimento dos Planos de Ação propostos; assim como buscar meios para garantir a participação e a informação da comunidade local e regional.

#### **CAPÍTULO IV DOS PRINCÍPIOS**

**Artigo 6º** - O Conselho Gestor não deve, sob nenhum pretexto, deixar de zelar pelo cumprimento das leis ambientais.

**Artigo 7º** - O membro do Conselho Gestor deve estimular as práticas ambientalmente corretas, através de sua própria conduta.

**Artigo 8º** - É vedado ao membro pronunciar-se em nome do Conselho Gestor em qualquer circunstância, a não ser que assim legitimado na forma do Regimento Interno.

**Artigo 9º** - É vedado ao membro utilizar o Conselho Gestor ou qualquer referência ao mesmo para promoção pessoal, para fins comerciais ou para quaisquer outras finalidades senão aquelas descritas no Regimento Interno.

**Artigo 10º** - O nome, símbolo, logotipo, marcas, instalações e sede do Conselho Gestor são seu patrimônio exclusivo e não poderão ser utilizados para qualquer finalidade alheia a seus objetivos legais e regimentais.

**Artigo 11º** - A ocorrência de uma ou mais infrações previstas no artigo antecedente deverá ser levada ao conhecimento de qualquer membro do Conselho Gestor, que submeterá o caso ao Plenário.

Parágrafo único - Comprovada a infração, o Plenário deverá solicitar à entidade representada pelo membro infrator que o substitua de imediato.

## **CAPÍTULO V**

### **DA ORGANIZAÇÃO**

**Artigo 12º** - O Conselho, integrado paritariamente por entidades da administração pública estadual, dos municípios de Cabreúva, Cajamar e Jundiaí, e da sociedade civil organizada, com a composição estipulada pela Resolução SMA-30, tem a seguinte estrutura:

- I-Plenário;
- II - Presidência;
- III - Secretaria Executiva e
- IV - Câmaras Técnicas.

**Artigo 13º** - O Plenário é o órgão soberano do Conselho do qual emanarão as decisões e deliberações a serem observadas.

**Artigo 14º** - O Plenário é composto pelos membros do Conselho, escolhidos, indicados e designados na forma do Decreto Estadual nº 48.149/2003 e Resolução SMA - 30, de 28 de maio de 2004, com direito a voz e voto.

§ 1º - Cada membro suplente assumirá, na ausência do titular, todas as atribuições e tarefas que estiverem sob seu encargo.

§ 2º - As funções dos membros do Conselho não serão remuneradas, sendo consideradas como serviço público relevante.

§ 3º - O Conselho encaminhará à SMA a solicitação de substituição de qualquer representante a qualquer tempo pelos órgãos e entidades que os designaram, mediante justificativa.

§ 4º - A eleição dos representantes da sociedade civil e a indicação dos representantes governamentais serão realizadas a cada 02 (dois) anos, podendo ser reeleitos e indicados novamente.

§ 5º - O Conselho escolherá entre seus pares o Secretário Executivo, que exercerá o mandato pelo período de 2 (dois) anos, permitida uma única reeleição.

**Artigo 15º** - O Conselho será presidido pelo representante da Secretaria do Meio Ambiente, conforme estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

**Artigo 16º** - No caso de vacância da Secretária Executiva haverá o acúmulo de funções pela presidência por um período não superior a 60 (sessenta) dias, tendo a obrigação de realizar eleição ao final deste prazo, para o preenchimento do cargo vacante.

**Artigo 17º** - O Plenário do Conselho poderá instituir Câmaras Técnicas de caráter consultivo com suas atividades especificadas no ato de sua criação, cuja composição não será necessariamente paritária.

§ 1º- As Câmaras Técnicas terão apoio da Secretaria Executiva, sendo facultada a participação de especialistas para o cumprimento de seus objetivos;

§ 2º - Os integrantes de cada Câmara Técnica serão indicados no seu ato de criação;

§ 3º - Cada Câmara Técnica terá um coordenador, eleito entre seus membros, ao qual caberá agendar e convocar reuniões e relatá-las à Secretaria Executiva.

§ 4 – O Coordenador da câmara técnica deverá submeter ao plenário as deliberações, pareceres e demais manifestações para apreciação, considerações e aprovações.

**Artigo 18º** – A organização do processo, o cadastramento e a eleição da Sociedade Civil Organizada será de responsabilidade do Conselho através da Secretaria Executiva e Presidência.

§ 1º - Em caso de extinção de qualquer uma das entidades eleitas, caberá ao Conselho realizar nova eleição para indicar nova entidade.

## **CAPÍTULO VI DA PRESIDÊNCIA, SECRETARIA EXECUTIVA, E DOS MEMBROS DO PLENÁRIO**

**Artigo 19º** - À Presidência do Conselho cabem as seguintes funções:

I - presidir as reuniões do plenário;

II - representar o Conselho;

III - estabelecer a ordem do dia, bem como, determinar a execução das deliberações do plenário, através da Secretaria Executiva;

IV - resolver as questões de ordem nas reuniões do Plenário;

V - credenciar, a partir de solicitação dos membros do Conselho, pessoas ou entidades públicas ou privadas, para participar de cada reunião, com direito à voz e sem direito a voto;

VI - tomar medidas de caráter urgente, submetendo-as à homologação em reunião extraordinária do Plenário, convocada imediatamente à ocorrência do fato;

VII - convocar reuniões extraordinárias do Plenário, quando necessário;

VIII - na ausência do Secretário Executivo e de seu suplente nas reuniões do Conselho, indicar entre os membros presentes um substituto; IX - votar como membro do Conselho e exercer o voto de qualidade;

X – Promover, a partir das deliberações do Plenário e juntamente com os representantes do Conselho, a articulação com os diversos segmentos públicos e não públicos locais e regionais, assim como divulgar, informar e capacitar a comunidade local sobre os atributos da APA.

**Artigo 20º** - À Secretaria Executiva, além das atribuições estabelecidas no Decreto

Estadual n.º 48149/03:

- I - adotar as medidas necessárias para o funcionamento do Conselho, e dar encaminhamento às deliberações do plenário;
- II - promover a convocação das reuniões,
- III - proceder à organização e a divulgação e debates dos temas e programas definidos pelo Plenário;
- IV - organizar e divulgar as deliberações do Plenário; e das Câmaras Técnicas;
- V - dar publicidade às decisões do Conselho Gestor, com prazo determinado em ata;
- VI - manter atualizado o cadastro dos órgãos e entidades locais, regionais e membros do Conselho;
- VII - estabelecer, juntamente com a Presidência do Conselho, calendário das reuniões ordinárias.

**Artigo 21º** – Aos membros do Conselho além das atribuições estabelecidas no Decreto Estadual n.º 48.149 de 09 de outubro de 2003, compete:

- I - apresentar propostas e sugerir matérias para apreciação do Conselho;
- II - solicitar ao Presidente a convocação de reuniões extraordinárias, justificando seu pedido formalmente;
- III - fazer constar nos registros das reuniões, seu ponto de vista discordante, ou do órgão que representa, quando julgar relevante;
- IV - propor a criação de Câmaras Técnicas;
- V - Votar e ser votado para os cargos previstos neste regimento;
- VI - Propor a realização de audiências públicas
- VII - realizar ações e tomar as providências cabíveis a cada segmento, para implementar e operacionalizar as ações definidas nas reuniões do Conselho.
- VIII- indicar pessoas ou representantes de entidades públicas e ou privadas, para participar de reuniões do Colegiado, com direito a voz e sem direito a voto.

## **CAPÍTULO VII**

### **DAS REUNIÕES E DOS PROCEDIMENTOS**

**Artigo 22º** - O Conselho deverá reunir-se ordinariamente em plenária no mínimo 6 (seis) vezes por ano, e extraordinariamente quando convocado pelo Presidente ou por deliberação do Plenário.

**Artigo 23º** - As reuniões do Conselho são públicas, e com pauta preestabelecidas no ato da convocação;

**Artigo 24º** - As convocações para as reuniões do Conselho serão feitas com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis, no caso de reuniões ordinárias, e de 5 (cinco) dias úteis para as reuniões extraordinárias.

§ 1º - A convocação para a reunião indicará expressamente a data, hora de início e

termino e local em que será realizada a reunião e a pauta do dia.

§ 2º - A divulgação da convocatória será feita mediante encaminhamento, protocolado, aos membros do Conselho e, se possível, em meio eletrônico.

**Artigo 25º** - A inclusão de matéria de caráter urgente e relevante, não constante da pauta do dia, dependerá de aprovação da maioria simples dos votos dos membros do Conselho presentes na reunião.

**Artigo 26º** - As reuniões do Conselho serão instaladas garantida a participação de todos os segmentos.

§ 1º - A verificação do quorum deverá se dar até 30 minutos após o horário de convocação;

§ 2º - As deliberações e propostas apresentadas serão aprovadas por maioria simples dos representantes presentes;

§ 3º - As votações serão abertas e quando solicitadas nominais.

**Artigo 27º** - No caso de ausência do membro titular, este deverá comunicar por escrito a presidência ou secretaria executiva devendo também convocar seu suplente com antecedência de no mínimo dois dias.

§ 1º - O membro titular que se ausentar por 03 (três) reuniões consecutivas ou cinco intercaladas por mandato, sem estar representado por seu suplente, será substituído por indicação dos Secretários Estaduais ou Prefeitos, no caso de Estado e Municípios, e por outro representante indicado pela entidade eleita, no caso de sociedade civil organizada.

**Artigo 28º** - Além dos indicados pelos membros do Conselho, terão direito à voz, sem direito a voto, todo e qualquer cidadão previamente cadastrado, antes do início de cada reunião.

§ 1º - Quando representar qualquer órgão público, privado ou sociedade civil organizada.

§ 2º - O Presidente do Conselho estabelecerá o número máximo de inscritos e o tempo máximo de cada fala, de modo a permitir que todos os inscritos credenciados tenham acesso à palavra, garantida a participação de todos os membros do Conselho.

**Artigo 29º** - Propostas e sugestões de matérias para apreciação do Conselho deverão ser encaminhadas, por escrito, à Presidência e Secretaria Executiva, que as incluirá na pauta da reunião subsequente, desde que dentro dos prazos previstos por este regimento.

**Parágrafo Único** - Havendo convergência de propostas e sugestões, a Presidência e a Secretaria Executiva poderão juntá-las em uma única proposta ou sugestão, devendo encaminhá-la ao plenário, juntamente com as originais, para deliberação.

**Artigo 30º** - O Presidente, por solicitação justificada de qualquer membro do Conselho, poderá determinar a inversão da ordem de discussão e votação das matérias constantes da ordem do dia, e adiar, por deliberação do plenário, a discussão e votação de qualquer matéria submetida ao Conselho.

**Artigo 31º** - As questões de ordem sobre a forma de encaminhamento da discussão e votação da matéria em pauta poderão ser discutidas a qualquer tempo.

**Artigo 32º** - Alterações no regimento interno poderão ser apreciadas pelo Conselho, mediante a apresentação de proposta que o altere ou reforme, assinada por no mínimo 5 (cinco) membros.

§ 1º - As propostas de alteração do regimento serão apresentadas nas reuniões ordinárias.

§ 2º - O quorum mínimo para deliberar as alterações do regimento será de 50% (cinquenta por cento) mais um dos membros do Conselho e sua aprovação se dará por 2/3 (dois terços) dos presentes.

**Artigo 33º** - Este regimento entrará em vigor na data de sua aprovação pelo Conselho Gestor.

**ANEXO C - Questionário para pesquisa de campo: conselho gestor das APAs  
Cabreúva, Cajamar e Jundiaí (APAs CCJ)**

**I) DADOS PESSOAIS SOBRE O CONSELHEIRO (TITULAR OU SUPLENTE)**

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

Telefone para contato: ( ) \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

Nível de Instrução: \_\_\_\_\_

Profissão ou cargo exercido: \_\_\_\_\_

*Em que setor você desempenha a sua profissão?*

Setor público       Setor privado       ONGs e/ou terceiro setor

**Renda média mensal:**

até R\$ 1000,00       R\$ 1000,00 – R\$2000,00       R\$ 2000,00 – R\$3000,00  
 R\$ 3000,00 – R\$ 4000,00       R\$ 4000,00 – R\$ 5000,00       acima de R\$ 5000,00

**Condição de sua atuação no conselho:**

Membro titular       Membro suplente

**A) Além deste Conselho Gestor, você ocupa assento em conselho ou fórum?**

Sim       Não

**Sem sim, qual(uais)?**

**B) Além de conselho(s), você participa de outras associações?**

Quantidade:  0       1       2       3       4       5       6

*Caso participe em outros tipos de associações, indique:*

ONG       Movimento religioso       Associação de bairro       Sindicato

Associação profissional       Outra(s) \_\_\_\_\_

**C) Com que frequência você se reúne com sua entidade?**

Sempre       De vez em quando       Muito raro       Nunca

**D) Qual é o seu interesse por política?**

Muito interesse       Pouco interesse       Nenhum interesse       Não sei

**E) O que aconteceu com o seu interesse por política depois de seu ingresso como conselheiro?**

Aumentou       Permaneceu igual       Diminuiu       Não sei

**F) Você possui filiação partidária?**

SIM:

DEM       PDT       PMDB       PSB       PSDB       PSOL

PT

PTB       PV       PPS       Outros: \_\_\_\_\_       NÃO

**G) Como você toma conhecimento sobre as chamadas “questões ambientais”?**

Jornais       Telejornais       Revistas       Revistas científicas       Livros

Documentários       Internet       Outros: \_\_\_\_\_

**H) Qual é a regularidade de seu acesso a informações sobre a temática meio ambiente?**

Todos os dias       Quase todos os dias       Pelo menos uma vez por semana

De vez em quando       Nunca

**I) Você participa de outras associações/encontros ambientais?**

Não       Sim

*Caso positivo, qual?*

Agenda 21       Conselho de Meio Ambiente       Consórcios de bacias hidrográficas  
 Orçamento Participativo       Outro(s) \_\_\_\_\_

## II) INSTITUIÇÃO OU ORGANIZAÇÃO REPRESENTADA NO CONSELHO GESTOR

**O que motivou a participação da sua organização neste conselho?**

Interesses ambientais       Interesse econômicos       Obrigação por lei

Outro(s): \_\_\_\_\_

## III) RELAÇÃO ENTRE CONSELHEIRO E INSTITUIÇÃO/ORGANIZAÇÃO QUE ESTÁ SENDO REPRESENTADA

**A) A sua organização participa ativamente neste Conselho Gestor?**

Sim       Não       Não sei

**B) Caso a sua organização tenha contato com algum político, ele tem facilitado o encaminhamento ou resolução das demandas?**

Sim       Não       Não sei

**C) A sua organização participa de outras redes, fóruns, conselhos ou consórcios?**

Sim       Não       Não sei

Qual(quais)? \_\_\_\_\_

*Caso sua organização participe de outras associações, qual a abrangência?*

Municipal       Regional       Nacional       Internacional

**D) Em que segmento sua organização/instituição se enquadra?**

Sociedade Civil       Prefeitura Municipal       Estado

**E) Pergunta para organização/instituição da sociedade civil: qual é o número total de associados?**

Até 20       Entre 21 e 50       Entre 51 e 100       Mais de 100       não sei

**F) Os membros de sua organização/instituição têm mais ou menos o mesmo nível de instrução?**

Sim       Não       Não sei

**H) Você acha importante que os conselhos gestores de APAs tenham o atual formato de representatividade?**

Sim       Não       Não sei

**I) As decisões ou sugestões do Conselho Gestor são realmente acatadas e depois implantadas na política ambiental?**

Muito       Na maioria das vezes       Pouco       Nunca       Não sei

**J) Quantas pessoas, em média, participam das reuniões do Conselho Gestor?**

Número: \_\_\_\_\_  Não sei

**K) A sua participação nesse conselho contribui para afastá-lo(a) temporariamente de sua entidade?**

Sim       Em parte       Não

**L) Com que frequência você se reúne com sua entidade para apresentar as deliberações do conselho?**

Sempre       De vez em quando       Nunca

## IV) CAPITAL SOCIAL ESTRUTURAL

## 4.1. As redes sociais do conselho

A) Em se tratando de assuntos relacionados à gestão de APA, com que pessoas você mantém vínculos mais significativos? Cite as cinco principais.

Nome da pessoa	Nome da organização/instituição	Característica do vínculo		
		Fraco	Médio	Forte
1				
2				
3				
4				
5				

B) Você é membro de outro grupo, entidade, organização, movimento, conselho, associação ou similar?

Nome da organização	Tipo de organização	Está cadastrada no conselho?	Você é liderança desta organização?
1			
2			
3			
4			
5			

Não       Não sei

C) Nessas organizações/instituições citadas na questão anterior, há também outros membros da APA CCJ?

Nome da org.citada acima	Nome do membro	Organização/instituição de que o membro participa

Não       Não sei

D) Você já conhecia algum participante da APA CCJ, antes de sua constituição?

Nome da pessoa	Nome da organização/instituição	Onde o conheceu?	Há quanto tempo?	Tipo de vínculo

Não       Não sei

**E) A partir da sua atuação no conselho, você criou algum novo vínculo com outros participantes?**

Nome da pessoa	Organização/instituição	Tipo de vínculo

Não       Não sei

## 4.2. Ação coletiva

### 4.2.1. Tomada de decisões

**A) Quando uma decisão é tomada pelo comitê, como isso geralmente ocorre?**

Por votação sem discussão prévia     Por votação após articulação entre os segmentos ou membros

Por consenso após debate entre os membros       Não sei

**B) Com relação à maneira pela quais as decisões são tomadas no conselho da APA CCJ, você se considera:**

Insatisfeito       Satisfeito       Não sei/Não estou certo       Não respondeu

**C) De maneira geral, como você avalia a capacidade que sua organização tem para influenciar no processo de tomada de decisões na APA CCJ?**

Muito baixa       Baixa       Regular       Alta       Muito alta

Não sei/Não estou certo

**D) A que você atribui isso?**

Capacidade técnica       Articulação com outros membros     Capacidade de liderança

Não sei/Não estou certo     Não respondeu

Outro(s): \_\_\_\_\_

**E) De maneira geral, como você classifica participação dos membros no conselho?**

Muito baixa       Baixa       Regular       Alta       Muito alta

Não sei/Não estou certo

F) Até que ponto diferenças como as apresentadas abaixo interferem no funcionamento do conselho? (marque com X)

	Nenhum pouco	Um pouco	Bastante	Não sabe
Diversidades quanto a interesses locais/regionais				
Diversidades quanto a interesses setoriais				
Diversidades quanto a acesso da informação				
Diversidades quanto a conhecimento técnico				
Diversidades quanto a visões sobre a gestão da APA				
Diversidades quanto a visões político-partidárias				

G) Como você avalia a sua participação na APA CCJ? (marque com X)

	Nunca	Às vezes	Sempre	Não sabe	Não respondeu
1. Participa de reuniões?					
2. Fala em reuniões?					
3. Apresenta propostas em reuniões?					
4. Participa de grupos/comissões de trabalho?					
5. Participa de grupos técnicos?					
6. Modera conflitos entre membros?					
7. Promove parcerias?					
8. Participa em atividades externas do conselho?					
9. Escreve documentos ou faz pareceres técnicos?					
10. Representa o conselho em outros fóruns?					
11. Levanta recursos financeiros e materiais para atividades do conselho?					



**B) Você se sente informado sobre programa e atividades das organizações da sociedade civil deste conselho?**

Sim  Não  Não sei/Não estou certo

**C) Você se sente informado a respeito das ações, programas e atividades dos representantes do Estado no conselho?**

Sim  Não  Não sei/Não estou certo

**D) Você se sente informado a respeito das ações, programas e atividades dos representantes das prefeituras no conselho?**

Sim  Não  Não sei/Não estou certo

**E) De que maneira você recebe a convocação para as reuniões do conselho?**

Nunca recebo com antecedência  Um dia  Uma semana  Quinze dias  
 Um mês  Não sei  Não estou certo

**F) Como você fica sabendo das reuniões e convocações do conselho?**

Telefone  Correio  E-mail  Jornal  Boletim impresso do conselho

Outro(s): \_\_\_\_\_

Não sei/Não estou certo

**G) Caso você tenha dúvidas sobre informações a respeito da gestão de APAs, a quem você recorre?**

(marque com X)

	SIM	NÃO	NÃO SEI
Representantes do Estado			
Representantes da Prefeitura			
Representantes da sociedade civil			
Ao próprio conselho			
ONGs que atuam em defesa do meio ambiente			
Organizações sindicais			
Associações científicas			
Outro(s):			
Não procuraria ninguém			

**H) Como o conselho divulga as suas atividades externamente?**

Não divulga  E-mail  Página de internet  Jornal  Rádio

Boletim impresso do conselho

Outro(s): \_\_\_\_\_

Não sei /Não estou certo

**I) Ao deliberar sobre um determinado assunto, você acredita que os membros deste conselho:**

- Desconhecem o assunto por completo       Estão pouco informados sobre o assunto  
 Estão informados sobre o assunto       Estão bastante informados e sabem opinar para votar  
 Não sei/Não estou certo

**4.2.4. Conflitos e resolução dos conflitos**

**A) Os temas abaixo são problemas ou não dentro dos perímetros da APA?(marque com X)**

	É um problema	Não é um problema	Não sei
Agricultura			
Escassez da água			
Poluição da água			
Uso incorreto dos recursos hídricos			
Atividade mineradora			
Desmatamento e queimadas			
Loteamento e expansão imobiliária			
Loteamento irregular			
Caça			
Disposição final do lixo domiciliar			
Emissões de lixo industrial			
Uso de agrotóxicos e fertilizantes			
Descarte de resíduos da construção civil			
Transporte de cargas perigosas			
Saneamento (coleta e tratamento de esgoto)			

Outro(s) problema(s) grave(s) (FAVOR ESPECIFICAR):

---

**B) Você acha que o Conselho Gestor da APA contribui para a solução dos chamados “conflitos ambientais”?**

- Muito       Na maioria das vezes       Pouco       Nunca       Não sei  
 A que você atribui isso?

---

**C) Qual é o segmento, em sua opinião, que possui os melhores argumentos nas reuniões deste Conselho Gestor?**

- Sociedade Civil       Prefeituras       Estado       Todos       Nenhum  
 Não sei

**D) Você, enquanto conselheiro(a), tem a capacidade de influenciar nas deliberações deste conselho?**

- Muito       Na maioria das vezes       Pouco       Nunca       Não sei



**J) Qual é a principal dificuldade envolvida no funcionamento do conselho?**

- Falta de recursos financeiros
- Falta de recursos humanos
- Falta de infraestrutura
- Falta de conhecimento sobre a área por parte dos membros
- Ausência da participação da comunidade local
- Falta de apoio por parte do governo do Estado
- Conflitos entre os segmentos (prefeitura, poder público estadual e sociedade civil)
- Conflitos entre entidades específicas
- Não existem conflitos entre os segmentos representados no conselho
- Não existem problemas no funcionamento do conselho
- Outro(s): \_\_\_\_\_

**V) CAPITAL SOCIAL COGNITIVO****5.1. Confiança****A) Você acha que, durante a gestão da qual você participa ou participou como conselheiro, o nível de confiança entre os membros deste conselho:**

- Diminuiu                       Permaneceu o mesmo                       Aumentou                       Não sei/Não estou certo

**B) A que você atribui isso?**

- Membro nunca assume compromisso
- Pouca interação entre as pessoas
- Muita interação entre as pessoas
- Membros sempre assumem compromissos
- Outro(s): \_\_\_\_\_
- Não sei/Não estou certo

**C) Com relação ao desempenho do conselho gestor da APA CCJ, você se considera:**

- Otimista                       Pessimista                       Não sei/Não estou certo

**D) Suponha que um membro qualquer do conselho pactuou com você uma posição sobre determinado assunto. Você acredita que este membro:**

- Poderia mudar de opinião e apoiar outra posição na hora de votar
- Manteria a palavra sobre o que foi pactuado com você
- Não sei/Não estou certo

**E) Em que medida você confia nas instituições abaixo? (marque com X)**

	Nunca	Às vezes	Sempre	Não sei
Ministério do Meio Ambiente – MMA				
IBAMA				
Instituto Chico Mendes - ICMBio				
Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA				
Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SMA				
Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA				
Fundação Florestal – FF				
Conselhos Municipais de Meio Ambiente				
Polícia Militar Ambiental (SP)				

**F) Em que medida você confia nas instâncias do seu conselho listadas abaixo? (marque com X)**

	Nunca	Às vezes	Sempre	Não sei
Estado				
Prefeituras				
Organizações da sociedade civil				
Entidades empresariais				
Presidência do conselho				
Secretaria Executiva				
Câmaras Técnicas / Grupos de Trabalho				

## 5.2. Cooperação

**A) Você tentou organizar algum trabalho ou projeto com outra organização do conselho que tivesse finalidades benéficas para ambos?**

Sim       Não       Não sei/Não estou certo

**B) Se um projeto ou assunto tratado no conselho não beneficia diretamente uma organização “X”, mas beneficia outras organizações, você acha que o representante da organização “X”, irá se empenhar para aprovar o projeto?**

Não       Um pouco       Muito       Não sei/Não estou certo

**C) Suponha que, para o sucesso de um projeto deste conselho, a ação conjunta entre Estado, prefeituras e sociedade civil seja fundamental. Neste caso, você acha que:**

- O projeto não se viabiliza por falta de cooperação entre os segmentos  
 O projeto seria realizado, pois existe muita cooperação entre os segmentos  
 Não sei/Não estou certo

**D) De forma geral, quais são os seus principais aliados nas discussões do conselho?***Estado*1.  
\_\_\_\_\_2.  
\_\_\_\_\_3.  
\_\_\_\_\_*Prefeituras*1.  
\_\_\_\_\_2.  
\_\_\_\_\_3.  
\_\_\_\_\_*Sociedade Civil*1.  
\_\_\_\_\_2.  
\_\_\_\_\_3.  
\_\_\_\_\_**E) Com relação às seguintes afirmações, você:****(marque com um X)**

	Concordo	Discordo	Não sei
a) A maioria das pessoas do conselho mantém os compromissos assumidos			
b) Os membros do conselho são pessoas confiáveis			
c) Neste conselho, deve-se estar atento para que não levem vantagem sobre você:			
d) A maioria das pessoas não dá muita atenção às opiniões dos outros membros deste conselho			
e) A maioria das pessoas deste conselho está disposta a ajudar, caso você necessite			
f) Este conselho prosperou durante os dois últimos anos devido ao espírito de colaboração entre seus membros			
g) Os membros do conselho estão mais dispostos em fazer acordos do que a não chegar a acordo algum			
h) Há membros do conselho que assumem sacrifícios pessoais/profissionais em prol do interesse coletivo			
i) Os membros do conselho só se preocupam com assuntos de seu interesse e não estão muito preocupados com o avanço do conselho como um todo			

# ANEXO D

Mapa APA CCJ - Zoneamento e Uso presente

