

Estudo de caso sobre o controle social no âmbito do sistema nacional de unidades de conservação da natureza e do Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira

Case Study on Social Control in the Framework of the National System of Nature Conservation Units and the Management Plan of the Serra da Mantiqueira APA

Laura Elizandra Machado Carneiro

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Advogada. Procuradora Legislativa da Câmara Municipal de Diadema. Mestra em Direito Tributário pela USP. Especialista em Direito Tributário, Direito Processual Civil, Direito Público e Direito Material e Processual Trabalhista. Pós-graduanda em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP. E-mail: lauraemcarneiro@yahoo.com.br.

Aline Antonia Araújo da Silva

Graduada em Serviço Social pela FMU. Servidora pública da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo. Especialista em Saúde Coletiva pela UNICSUL. Pós-graduanda em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP. E-mail: line.araujo@hotmail.com.br.

Claudio Alvim Zanini Pinter

Graduado em Administração pela UNISUL (Tubarão-SC). Doutor em História pela Universidade de León - Espanha. Pós-graduado em Economia Empresarial pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Pós-graduando em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP. E-mail: cazp1603@gmail.com.

Fabio Rodrigo da Costa

Graduado em Psicologia pela UNIB (Universidade Ibirapuera). Servidor público da GCM – Guarda Civil Municipal de Santo André/SP. Especialista em Política Pública Municipal pela UNIFESP. Pós-graduando em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP. E-mail: fabiocosta403@hotmail.com.

Lenice Santana dos Santos

Graduada em Letras pela UNICASTELO. Servidora pública da Secretaria de Educação do Município de São Paulo. Pós-graduanda em Letramento pela Faculdade de Conchas (FACON). Pós-graduanda em Gestão e Controle Social das Políticas Públicas pela Escola Superior de Gestão e Contas Públicas do TCMSP. E-mail: lenicessant@yahoo.com.br.

Artigo recebido em 07/08/2022, aceito para publicação em 08/04/2024.

Resumo

O estudo de caso baseia-se na pesquisa de informações e dados abertos coletados nos sítios oficiais eletrônicos do Planalto e do Governo Federal, com o objetivo de identificar as formas de controle social previstas na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que “regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e dá outras providências” e os instrumentos de que se utilizam os Conselhos Gestores. Como metodologia, foram pesquisadas informações sobre o Plano de Manejo da APA Serra da Mantiqueira, para destacar as principais políticas presentes no referido plano e as formas de controle social desta unidade de conservação. Como resultados, avalia-se a norma geral sobre criação, implantação e gestão das unidades de conservação e como ela é aplicada no âmbito do Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira. Na conclusão, apontam-se aspectos importantes da APA da Serra da Mantiqueira e os mecanismos disponíveis de controle social previstos no Plano de Manejo, buscando aprimorar a participação e os mecanismos de controle social previstos na legislação para efetivação do monitoramento das unidades de conservação.

Palavras-Chave: Controle social. Instrumentos de Controle. Unidades de Conservação. APA da Serra da Mantiqueira.

Abstract

The case study is based on the research of information and open data collected on the official websites of Planalto and the federal government to identify the forms of social control provided by Federal Law No. Regulates art. 225, § 1, items I, II, III and IV of the Federal Constitution institute the National System of Nature Conservation Units and makes other provisions and the instruments used by the Management Councils. As a methodology, information about the Serra da Mantiqueira APA Management Plan was researched to highlight the central policies present in that plan and the forms of social control of this conservation unit. As a result, the general rule on the creation, implementation and management of conservation units is evaluated and how it is applied within the scope of the Serra da Mantiqueira APA Management Plan. In conclusion, essential aspects of the Serra da Mantiqueira APA and the available mechanisms of social control in the Management Plan are pointed out, seeking to improve the participation and the mechanisms of social control foreseen in the legislation to monitor the conservation units.

Keywords: Social Control. Control instruments. Conservation units. Serra da Mantiqueira APA.

1 Introdução

O objetivo geral do presente estudo de caso é identificar as formas de controle social previstas na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que “regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e dá outras providências”, o(s) instrumento(s) utilizado(s) para a realização deste controle e as principais políticas públicas presentes no(s) referido(s) instrumento(s).

Os objetivos específicos são destacar as principais políticas públicas do Plano de

Manejo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM), verificar como o controle social é realizado no âmbito do Plano de Manejo, examinar a evolução desse controle e criticar a sua efetividade.

A Serra da Mantiqueira é uma cadeia montanhosa que se estende por três Estados do Brasil (São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro). Na Serra da Mantiqueira existem diversas unidades de conservação, como a Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra da Mantiqueira, dividida entre os três citados Estados, o Parque Nacional do Itatiaia, dividido entre Minas Gerais e Rio de Janeiro, e os Parques Estaduais da Serra do Brigadeiro e da Serra do Papagaio (Minas Gerais) e Campos do Jordão (São Paulo). Em razão da extensão da Serra da Mantiqueira, a qual possui, aproximadamente, 500 km e das diversas unidades de conservação nela contidas, este estudo ficará restrito à Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra da Mantiqueira, com enfoque no respectivo Plano de Manejo e nas disposições legais relativas às APA's.

No tocante à metodologia, foram pesquisadas legislações no sítio eletrônico do Planalto e informações sobre a APA da Serra da Mantiqueira no sítio eletrônico do Governo Federal e ICMBio/Ministério do Meio Ambiente.

Quanto aos resultados, avalia-se que há coerência entre as disposições legais gerais previstas na Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e os tópicos trazidos no Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira.

Por fim, na conclusão do estudo de caso, apontam-se aspectos importantes do Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira e como podem ser promovidos a participação e os mecanismos de controle social.

2 Metodologia

Trata-se de um estudo de caso acerca do controle social no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e do Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira. Para tanto, foram examinados as formas de controle social e os instrumentos utilizados no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e as principais políticas públicas constatadas no Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira.

Primeiramente, cabe salientar que Yin (2005, p. 19), ao explicar as formas de pesquisar em Ciências Sociais, discorre sobre o estudo de caso:

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo 'como' e 'por que', quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

Segundo Pádua (2004, p. 74), o estudo de caso é uma abordagem qualitativa, seja como elemento complementar em uma coleta de dados, seja como monografia.

Já na visão de Goode e Hatt (1975), o estudo de caso possibilita investigar, com profundidade, o desenvolvimento, as características e os demais aspectos constitutivos de qualquer unidade social.

Por sua vez, Oliveira (2002, p. 50) explica que o estudo de caso é método suficien-

te para identificar e analisar as diversas ocorrências de um mesmo fenômeno, em vários casos. Esta concepção vai ao encontro deste estudo, que tem como objetivo avaliar as formas e os instrumentos de controle social das unidades de conservação, em especial em relação à APA da Serra da Mantiqueira.

Em outras palavras, o estudo de caso confirma-se como método apropriado para, com base na legislação e nos aspectos do Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira, analisar e avaliar as formas e os instrumentos de participação social para fins de controle social da citada unidade de conservação.

3 Resultados

Primeiramente, é importante ressaltar que a Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamenta o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e IV da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e dá outras providências.

No artigo 2º da referida Lei, constam diversos conceitos, dentre os quais é importante destacar os conceitos de unidade de conservação, manejo, uso sustentável e plano de manejo, presentes nos incisos I, VIII, XI e XVII do referido dispositivo:

Art. 2º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

[...]

VIII - manejo: todo e qualquer procedimento que vise assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas;

[...]

XI - uso sustentável: exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

[...]

XVII - plano de manejo: 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; [.]

O referido Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) é regido por diversas diretrizes, traçadas no artigo 5º da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, dentre os quais se destacam aqueles diretamente relacionados ao controle social, tais como assegurar os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação (inciso II); assegurar a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação (inciso III); incentivar as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional (inciso V); considerar as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais (inciso IX), dentre as demais diretrizes previstas no citado dispositivo.

Por sua vez, o artigo 6º da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, estabelece os órgãos que fazem a gestão do SNUC, a saber: Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, que acompanha a implementação do Sistema; o Ministério do Meio Ambiente, órgão central, que coordena o Sistema; e os órgãos executores, dentre os quais estão o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

A APA da Serra da Mantiqueira é classificada como Unidade de Uso Sustentável. O objetivo básico da Unidade de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, encontrando amparo no artigo 7º, inciso II e § 2º, da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Dentre as categorias de unidade de conservação do Grupo de Unidades de Uso Sustentável está a Área de Proteção Ambiental (APA), que é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, com atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente relevantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, com objetivos básicos de proteger a diversidade biológica, assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais e disciplinar o processo de ocupação, conforme artigo 14, inciso I e artigo 15, da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

É relevante também destacar que as condições para a realização de pesquisa científica e visitação pública nas APA's sob domínio público são estabelecidas pelo órgão gestor da unidade e, nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário fixar as condições para pesquisa e visitação pelo público, conforme §§ 3º e 4º do artigo 15 da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Saliente-se, por oportuno, que a Área de Proteção Ambiental dispõe de um Conselho, presidido pelo órgão responsável por sua administração, o qual é constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme prevê o artigo 16, da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Nesse sentido, o Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que “regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, e dá outras providências”, em seus artigos 17 a 20, trata do Conselho. Conforme referidos dispositivos, as categorias de unidade

de conservação poderão ter conselho consultivo ou deliberativo, que serão presididos pelo chefe da unidade de conservação, a quem compete designar os demais conselheiros indicados pelos setores a serem representados.

A representação dos órgãos públicos deve contemplar, quando couber, os órgãos ambientais dos três níveis da Federação e órgãos de áreas afins, tais como pesquisa científica, defesa nacional, cultura, educação, paisagem, turismo, arquitetura, arqueologia e povos indígenas e assentamentos agrícolas.

Já a representação da sociedade civil deve contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade de conservação, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior das unidades, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Ademais, sempre que possível, a representação dos órgãos públicos e da sociedade civil nos conselhos deve ser paritária.

Assim, o órgão executor possui as atribuições de convocar o Conselho e prestar apoio à participação dos conselheiros nas reuniões, sendo que o mandato do conselheiro é de dois anos, renovável por igual período, não remunerado e considerado atividade de relevante interesse público.

É, ainda, importante evidenciar que compete ao Conselho da unidade de conservação acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo da unidade de conservação, garantindo o seu caráter participativo; buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno; esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade; manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação; propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, dentre outras competências previstas no Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.

Por sua vez, o artigo 27 da Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, estabelece que as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. O Plano de Manejo é um instrumento que abrange a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, com as medidas para promover a integração da área à vida econômica e social das comunidades vizinhas. Ademais, na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Áreas de Proteção Ambiental (APA's) será assegurada a ampla participação da população residente. O Plano de Manejo da unidade de conservação, elaborado pelo órgão gestor ou pelo proprietário quando for o caso, será aprovado em portaria do órgão executor, no caso de Área de Proteção Ambiental. O Plano de Manejo aprovado deve estar disponível para consulta do público na sede da unidade de conservação e no centro de documentação do órgão executor.

O Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira pode ser consultado eletronicamente no sítio do Governo Federal – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Referido Plano foi custeado com recursos da Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do rio Paraíba do Sul (AGEVAP) e sua elaboração foi executada pela empresa Detzel, sendo que o diagnóstico e planejamento

da APA da Serra da Mantiqueira foi desenvolvido em volume único no ano de 2018. O Plano de Manejo da APA da Serra da Mantiqueira foi aprovado por meio da Portaria nº 1.046, de 3 de dezembro de 2018, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

É oportuno contextualizar a participação social no Brasil, a fim de entender a importância da atuação dos órgãos colegiados. A constituição de unidade de conservação, como a APA da Serra da Mantiqueira, implica a sobreposição de múltiplos territórios (federal, estaduais e municipais). Assim, são diferentes os interesses, práticas e representações dos variados atores envolvidos e populações afetadas pela delimitação das áreas destinadas à proteção ambiental. Assim, é relevante destacar que a participação social é recente na América do Sul, pois até a década de 80, diversos países estavam sob o regime da ditadura. Apesar de no Brasil já existirem, desde 1981, leis que fomentassem a participação social, foi somente com a promulgação do SNUC, no ano de 2000, que a participação se tornou claramente instituída nas unidades de conservação.

No Brasil, Irving (2007) explica que a participação social na gestão da unidade de conservação constitui elemento central para a sua sustentabilidade. Para Oliva (2004), a gestão participativa compreende diversos níveis de participação, que variam desde um processo de consulta até a transferência de responsabilidade e autoridade da instituição responsável pela área para outros interessados. Por isso, Melek (2006) ressalta que a gestão participativa no Brasil tem sido um desafio, pois, apesar da aparente facilidade no seu processo de instituição e implantação, muitos são os problemas que podem comprometer a gestão das unidades de conservação e de seus entornos.

Sobre a participação social por meio do Conselho Gestor, Paraíso (2005, p. 37) explicita que “a participação dos cidadãos nas questões relativas ao ambiente tem sido possível por meio das consultas públicas e da formação de conselhos consultivos ou deliberativos”. A esse respeito, Loureiro et. al. (2003) explica que o bom funcionamento do Conselho não depende de sua classificação como consultivo ou deliberativo, mas do status de legitimidade e representatividade que possui em função do seu processo de criação e atuação ser realmente democrático, sério e mobilizador, que resulte em efetivo poder de intervenção em políticas e ações sociais.

4 Discussão dos resultados

A Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM) foi criada por meio do Decreto nº 91.304, de 03 de junho de 1985, apresentando uma área total de 437.524,57 hectares e localizada no bioma Mata Atlântica, abrangendo, conforme consta do Plano de Manejo, 27 municípios dos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

Conforme informado pelo sítio eletrônico do Instituto Socioambiental (ISA), a Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira é, atualmente, composta por 30 municípios, a saber: Aiuruoca, Alagoa, Baependi, Bocaina de Minas, Bom Jesus de Minas, Delfim Moreira, Itanhandu, Itamonte, Itajubá, Liberdade, Marmelópolis, Passa Quatro, Passa Vinte, Piranguçu, Pouso Alto, Santa Rita do Jacutinga, Virgínia e Wenceslau Brás, no Estado de Minas Gerais; Campos do Jordão, Cruzeiro, Guaratinguetá, Lavrinha, Lorena, Pindamonhangaba, Piquete, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí e Queluz, no Estado de São Paulo, e Itatiaia e Resende no Estado do Rio de Janeiro.

É evidente a tensão existente no controle social e na preservação da APA, tendo em vista que os conflitos de interesses existentes numa área marcada por regulamentações nos âmbitos federal, estaduais e municipais impactam no funcionamento do Conselho Gestor. Ainda que se quisesse fazer um estudo aprofundado dos pontos de conflito existentes nas regulamentações federal, estaduais e municipais dos entes federativos abrangidos pela APA da Serra da Mantiqueira, tal análise seria superficial, já que os dados específicos relativos à APA e ao trabalho do colegiado (atas de reuniões do Conselho Gestor) não estão disponíveis para consulta para pontuar, com mais profundidade, as reais dificuldades quanto à participação social, o que certamente demandaria um estudo de caso.

Para exemplificar a divergência de interesses, pode-se tomar a Lei Estadual nº 11.262, de 08 de novembro de 2002, que “declara Áreas de Proteção Ambiental o trecho da Serra da Mantiqueira e as áreas urbanas no Município de São José dos Campos”. A referida lei cria as Áreas de Proteção Ambiental “APA São Francisco Xavier” e “APA do Banhado”. A implantação das referidas APA’s foi coordenada pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, em colaboração com os órgãos da Administração Direta, Indireta e Fundacional do Estado, vinculados à preservação do meio ambiente. O artigo 4º da referida Lei, deixa claro que, na “APA do Banhado”, é vedada a ampliação da área das indústrias existentes e a utilização da área para chácaras de recreio.

Já o Decreto Estadual nº 48.149, de 09 de outubro de 2003, dispõe sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental (APA’s) no Estado de São Paulo. O Conselho Gestor de Área de Proteção Ambiental no Estado de São Paulo tem caráter consultivo e tem 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, sendo composto por representantes dos Municípios abrangidos pela APA, dos órgãos e entidades da administração estadual e da sociedade civil, devendo contemplar, quando couber, a comunidade científica e organizações não governamentais ambientalistas com atuação comprovada na região da unidade, população residente e do entorno, população tradicional, proprietários de imóveis no interior da unidade, trabalhadores e setor privado atuantes na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica. Ademais, o Conselho Gestor de Área de Proteção Ambiental é presidido por representante da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, designado pelo Titular da Pasta.

Por sua vez, a Lei nº 8.756, de 28 de junho de 2012, do Município de São José dos Campos, denominou parte da Concha do Banhado em Unidade de Conservação de Proteção Integral, criando o Parque Natural Municipal do Banhado (PNMB), com os objetivos básicos de preservar o ecossistema natural de grande relevância ecológica e beleza cênica, realizar pesquisas científicas, desenvolver atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. A implementação e a administração do referido parque compete à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, que preside o Conselho Consultivo, criado por decreto do Prefeito Municipal e constituído por representantes de órgãos públicos e de organizações da sociedade civil para auxiliar a administração do PNMB.

Portanto, é fácil notar que a APA da Serra da Mantiqueira é regulada por lei

federal, mas que, por englobar áreas afetadas a outros Estados e Municípios, vai tendo regulamentações estaduais e municipais e diversos Conselhos Consultivos/Gestores, pois a APA da Serra da Mantiqueira vai se dividindo em diversas outras APA's. Neste exemplo trazido a exame, a "APA do Banhado", instituída por lei estadual, engloba trecho da Serra da Mantiqueira e, de acordo com a lei estadual, fica vedada a utilização da área para chácaras de recreio. Todavia, ao passar por regulamentação municipal (Município de São José e dos Campos), o Parque Nacional Municipal do Banhado, que fica dentro da "APA do Banhado", permite o desenvolvimento de atividades de recreação e o turismo ecológico. Aparentemente, a lei estadual conflita com a lei municipal, pois cada um, dentro do seu âmbito, defende interesses próprios (ora estaduais, ora locais).

Por isso, a dificuldade de resolver as tensões existentes entre os diferentes órgãos (estaduais e municipais) e entre o Conselho Gestor da APA da Serra da Mantiqueira no que eventualmente venha a colidir com outros Conselhos Consultivos de trechos da Serra da Mantiqueira e a dificuldade de unificar os interesses dos mais diversos Estados e Municípios abrangidos pela APA da Serra da Mantiqueira.

Isso porque a declaração de Área de Proteção Ambiental, além de garantir a conservação do conjunto paisagístico e da cultura regional da Serra da Mantiqueira, tem por objetivo proteger e preservar parte de uma das maiores cadeias montanhosas do sudeste brasileiro; os remanescentes dos bosques de araucária; a flora endêmica e andina; a continuidade da cobertura vegetal do espigão central e das manchas de vegetação primitiva; e a vida selvagem, principalmente as espécies ameaçadas de extinção.

A APASM e seu manejo objetivam a manutenção da Serra da Mantiqueira e vão ao encontro de orientações para a conservação da biodiversidade e do uso sustentável dos recursos naturais, de acordo com as políticas públicas estabelecidas na esfera federal e com os programas específicos adotados por organismos não governamentais internacionais e nacionais. A APASM abrange o território de dezenas de municípios dos Estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, o que possibilita compreender melhor as tensões decorrentes dos diferentes interesses e âmbitos de regulação incidentes sobre o território da unidade de conservação APASM e suas implicações para o funcionamento do Conselho Gestor.

As principais políticas públicas previstas no Plano de Manejo da APASM relacionam-se, em linhas gerais, às políticas de educação ambiental, pesquisa científica, projetos socioambientais e de integração com políticas voltadas ao ecoturismo, políticas públicas para o manejo de espécies animais, bem como à contribuição para as políticas municipais de uso e ocupação do solo.

Para tanto, o Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira (CONAPAM) foi formado em 30 de setembro de 2003, composto por 34 membros titulares, sendo 17 da sociedade civil (organizações não governamentais ambientalistas, associações de comércio, indústria e mineração, setor de produção rural, instituições técnico-científicas e educacionais, turismo e hotelaria, centros e associações de moradores, instituições religiosas e beneficentes) e 17 do poder público, dos níveis municipal, estadual e federal, sendo instituído formalmente pela Portaria IBAMA nº 49/04-N, de 07 de maio de 2004.

Esta composição foi sendo alterada por sucessivas Portarias da ICMBio, sendo

que, atualmente, o Conselho é composto por 30 cadeiras, sendo 6 cadeiras para órgãos públicos da área ambiental (municipais, estaduais ou federais); 8 cadeiras para órgãos públicos de áreas afins (Prefeituras Municipais, órgãos de assistência técnica, etc.); 2 cadeiras para o setor de indústria, comércio, mineração e turismo; 2 cadeiras do setor agropecuário; 4 cadeiras para organizações que representem moradores da APA ou representantes comunitários eleitos para esse fim (associações de moradores, lideranças locais, etc.); 5 cadeiras para Organizações da Sociedade Civil (Organizações Não Governamentais - ONGs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs); 1 cadeira para Colegiados de Políticas Públicas e 2 cadeiras para Instituições Públicas ou Privadas de Ensino, Pesquisa e Extensão.

A Renovação do Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira para a Gestão 2023/2024 busca a participação da sociedade na gestão da APASM para transformar realidades, mobilizar setores sociais, fortalecer a democracia e tornar a gestão ambiental pública mais participativa.

O CONAPAM é um colegiado destinado a proteger e promover o desenvolvimento sustentável da APASM e teve suas inscrições abertas até 22 de julho de 2022, sendo que os conselheiros tomaram posse em dezembro de 2022 e o mandato seguirá até dezembro de 2024. Puderam se inscrever para o CONAPAM, dentre outras, instituições de direito público e de direito privado sem fins lucrativos, formalmente constituídas e com atuação comprovada de, no mínimo, um ano no território da APASM e representantes de moradores de comunidades locais da APASM, com ou sem organização local, desde que escolhidos coletivamente pela comunidade.

Sobre a participação social abrangente, integrada e colaboradora, tem-se que APASM dispõe de Conselho Consultivo, cujos conselheiros participaram, juntamente com representantes da comunidade, do trabalho de elaboração do Plano de Manejo, por meio de Oficina de Diagnóstico Rápido Participativo, Reunião de Consolidação do Diagnóstico, Oficinas de Alvos de Conservação, Reunião de Pré-Zoneamento, Oficinas de Planejamento Participativo (OPP), Reunião de Planejamento I e Reunião de Planejamento II. Todavia, concordando com o entendimento de Franca (2006), o Conselho Gestor deve fortalecer e garantir a melhoria contínua da gestão, agindo no controle e na participação de órgãos públicos das três esferas de poder, bem como da sociedade em favor da conservação da unidade de forma integrada com os anseios e as necessidades sociais. Para tanto, é importante entender este processo como algo complexo, pois implica na construção de cidadania e participação como elementos primordiais da sustentabilidade ambiental e social nas práticas de gestão.

O Plano de Manejo traz estratégias para a redução das ameaças críticas identificadas na APASM. São elas: contribuir para as políticas municipais de ordenamento do uso e ocupação do solo; articular e implantar projetos de sustentabilidade econômica e ambiental para produtores rurais, incentivando o desenvolvimento sustentável regional; desenvolver programa de manejo integrado do fogo e prevenção de incêndios; contribuir e promover o ordenamento do turismo e dos diferentes usos nos atrativos naturais da unidade de conservação; e articular para aprimorar os processos de proteção, licenciamento e monitoramento.

Como a APA da Serra da Mantiqueira é uma unidade de conservação de uso sustentável, o Plano de Manejo privilegia ações de articulação, fomento, integração e

normatização. No Plano de Manejo constam, além das cinco estratégias supracitadas, os objetivos a serem atingidos por meio das ações nele especificadas, dentre os quais reduzir/minimizar os conflitos de uso e ocupação do solo e seus impactos na biodiversidade da APASM; incentivar a produção sustentável e adequação ambiental das propriedades; ter programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) implantados; reduzir os danos provocados pelos incêndios sobre a biodiversidade; reduzir os impactos causados pelos usos desordenados nos atrativos naturais da unidade de conservação; reduzir os impactos causados por estradas; reduzir a poluição hídrica e a captação irregular de água; e proteger espécies de fauna nativa e minimizar os danos causados pelas espécies exóticas.

A esse respeito, destaca-se que o CONAPAM está envolvido nos objetivos de reduzir/minimizar os conflitos de uso e ocupação do solo e seus impactos sobre a biodiversidade da APASM, para que o uso e ocupação do solo ocorram de acordo com as normas e zoneamento da APASM; e incentivar a produção sustentável e adequação ambiental das propriedades, para que aumente o número de propriedades que adotam técnicas sustentáveis de produção rural e para que se amplie a integração entre os atores envolvidos com a produção rural. Portanto, cabe ao CONAPAM, juntamente com os demais envolvidos, promover as ações e cumprir as metas estabelecidas no Plano de Manejo.

Ribeiro, Barbosa e Limont (2010, p. 99) realizaram uma avaliação da efetividade da gestão participativa na APA da Serra da Mantiqueira e apontaram, como pontos positivos, o estímulo ao aumento da participação dos membros do CONAPAM na definição das pautas e na organização das reuniões, bem como na adoção de leitura dos encaminhamentos propostos no sentido de averiguar a condução dada pelos responsáveis por sua execução.

Ademais, Ribeiro, Barbosa e Limont (2010, p. 99) ressaltaram a importância dos trabalhos realizados pelas Câmaras Técnicas de Plano de Manejo e de Comunicação, que encaminharam suas proposições a contento.

Como pontos negativos, Ribeiro, Barbosa e Limont (2010, p. 99-100) destacaram:

Quanto aos compromissos assumidos em plenária, constatou-se na leitura das atas cerca de 53 encaminhamentos realizados pelos conselheiros. Destes 41,51 % foram plenamente atendidos, isso está associado ao fato de que algum servidor da APASM assumiu tais compromissos como prioridade de ação; 39,62 % não foram atendidos; 7,55 % foram parcialmente atendidos; 7,55 % de desistência e para 3,77 % dos encaminhamentos não foram encontradas informações que subsidiassem sua avaliação. Estes dados expõem a fragilidade do conselho quanto às decisões por ele proferidas e interfere negativamente na sua efetividade, já que as ações devem ter continuidade.

[...]

Considerando a relação de presença nas reuniões, percebe-se a baixa representação dos segmentos comunitários. Este último pode ser justificado pela dificuldade de organização local que inibe a participação direta do segmento no conselho, pois poucas

são as organizações comunitárias que possuem personalidade jurídica ou mesmo um grau de organização que lhes dê condições de representar seus segmentos (Limont, 2009). Outro fato é a dificuldade dos servidores da APASM estarem regularmente presentes junto às comunidades rurais em ações educativas e preventivas, devido à grande extensão territorial da unidade e o elevado grau de ocupação da região.

[...]

Outra situação recorrente verificada na análise das atas refere-se à participação mais efetiva de poucos membros nas discussões, sendo notório que regularmente são sempre as mesmas pessoas que se posicionam durante as reuniões [...].

Portanto, é imprescindível que o CONAPAM tenha legitimidade e representatividade, o que só se alcança se o processo de constituição e atuação do Conselho for efetivamente mobilizador, sério e democrático, para, assim, impactar na formulação e intervenção em políticas e ações sociais.

É importantíssimo, pois, fomentar, de fato, a participação da sociedade no Conselho, para que se efetive a gestão participativa da APASM e para que o CONAPAM seja um espaço efetivo de participação dos mais diversos segmentos sociais, com a manifestação da coletividade e com o exercício qualificado da cidadania quanto ao uso e aplicação dos recursos da natureza protegidos.

5 Considerações finais

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) define unidade de conservação (UC) como o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias de proteção, organizando-as em dois grupos, sendo que a Área de Proteção Ambiental é classificada na categoria de unidade de uso sustentável, pois concilia a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos recursos naturais. Assim, no âmbito de cada ente (União, Estados e Municípios), há o conflito de interesses em torno do uso dos recursos naturais da APA da Serra da Mantiqueira, o que dificulta o trabalho do Conselho Gestor e aumenta a tensão quanto à conservação ambiental e o manejo da área.

O presente estudo de caso identifica as formas de controle social das unidades de conservação, pela presença do Conselho Consultivo/Gestor, destacando suas competências e composição. Além disso, destaca o principal instrumento utilizado pelo Conselho, mencionando o Plano de Manejo e os dispositivos legais que a ele se referem. Adotando-se o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira (APASM), ganham destaque a composição do CONAPAM e as principais políticas presentes no Plano de Manejo, que se referem a políticas e projetos voltados ao turismo ecológico, propostas de políticas públicas e incentivos de apoio à conservação; políti-

cas voltadas ao ordenamento do solo e crescimento sustentável; políticas municipais de incentivo à conservação dos recursos hídricos; políticas estaduais de incentivo para a conservação dos recursos hídricos; políticas nacionais de mudanças climáticas; políticas públicas que conscientizem e estimulem a preservação desses ecossistemas; políticas de sensibilização e conscientização ambiental; políticas públicas de estímulo à agropecuária e às empresas públicas vinculadas ao MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento); políticas públicas mais efetivas para o manejo do javali *Sus scrofa* e para melhoria da educação ambiental da população (considerada deficitária); políticas municipais de ordenamento do uso e ocupação do solo; e política do fogo zero.

Em que pese a adequação da APASM e do respectivo Plano de Manejo às disposições legais pertinentes às unidades de conservação de uso sustentável, destaca-se que não foi possível avaliar o atingimento das metas previstas no referido Plano. De qualquer forma, a participação social no controle e manejo da APASM é garantida pelo procedimento de inscrição para ser conselheiro do CONAPAM, cuja seleção para Gestão 2023/2024 foi realizada em meados de 2022, tendo em vista que, após homologadas as inscrições, houve reunião, em 31 de agosto de 2022, para a eleição das entidades que comporão a Gestão 2023/2024 do CONAPAM. Apesar disso, alguns estudiosos, como Ribeiro, Barbosa e Limont, (2010, p. 99-100) apontaram as fragilidades em relação à efetividade da gestão participativa na APASM.

Finalmente, conclui-se pela necessidade de observar e respeitar as manifestações sociais, tanto nos procedimentos participativos quanto na abordagem estratégica para o estabelecimento de zonas e normas na APASM, bem como de focar na gestão desta unidade de conservação, buscando-se estabelecer ações viáveis e que, de fato, propiciem a proteção e o uso sustentável da APASM, garantindo o benefício mútuo Unidade-Sociedade e a solução de conflitos de interesses nos âmbitos federal, estaduais e municipais que possam vir a prejudicar o funcionamento do Conselho Gestor.

Referências

BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 91.304, de 3 de junho de 1985.** Dispõe sobre implantação de área de proteção ambiental nos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1985. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1985/d91304.html. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.097, de 19 de setembro de 1995.** Inclui o Município de São Bento do Sapucaí, Estado de São Paulo, na Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira. Brasília: Casa Civil, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19097.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de

Conservação da Natureza, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio):** APA da Serra da Mantiqueira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-serra-da-mantiqueira>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. **Portaria IBAMA nº 49/04-N, de 07 de maio de 2004.** Criação do Conselho Consultivo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-serra-da-mantiqueira/arquivos/portaria_1046_3dez2018_aprova_plano_de_manejo_apa_da_serra_da_mantiqueira.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. **Portaria ICMBio nº 1.046, de 3 de dezembro de 2018.** Aprova o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira, localizada nos Estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo (Processo nº 02070.004590/2010-21). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-serra-da-mantiqueira/arquivos/portaria_1046_3dez2018_aprova_plano_de_manejo_apa_da_serra_da_mantiqueira.pdf. Acesso em: 18 jul. 2022.

CONSELHO CONSULTIVO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA SERRA DA MANTIQUEIRA (CONAPAM). Renovação do Conselho Consultivo da APASM Gestão 2023/2024. In: **BLOG do CONAPAM**. Itamonte, 23 jun. 2022. Disponível em: https://blogconapam.blogspot.com/2022/06/conapam-anuncia-processo-para-abertura.html?fbclid=IwAR3FmHj1FDRtiEktQA_tV77hT7Jz4jVbsW-CEUOAOmKj3FEN21cM0LUvoMqU. Acesso em: 16 jul. 2022.

FRANCA, N. (coord.). **Gestão participativa em unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 2006.

GOODE, William J.; HATT, Paul K. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Nacional, 1975.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Plano de manejo da Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira**. Brasília: Detzel Consultores Associados, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/apa-da-serra-da-mantiqueira/arquivos/plano_de_manejo_serra_da_mantiqueira_2018.pdf. Acesso em: 19 jul. 2022.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). **Unidades de Conservação no Brasil:** Área de Proteção Ambiental da Serra da Mantiqueira. São Paulo: ISA, 2022. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/arp/886>. Acesso em: 30 jul. 2022.

IRVIN, M. A. Governança e políticas públicas: desafios para a gestão de parques nacionais no Brasil. In: FONTAINE, G.; VAN VLIET, G.; PASQUIS, R. (coords.). **Políticas ambientais y Gobernabilidad em América Latina**. Quito: FLACSO, 2007. 331 p.

LOUREIRO, C.F.B.; AZAZIEL, M.; FRANCA, N. (orgs). **Educação ambiental e gestão participativa em unidades de conservação**. Rio de Janeiro: IBASE/IBAMA, 2003.

MELEK, P.R. Análise do Processo de Implantação de Unidades de Conservação e da Gestão Ambiental no Canyon Guartelá: em busca de uma Metodologia de Estudo. **Revista Eletrônica Geografar**, v. 1, 2006.

OLIVA, A. Gestão de unidades de conservação: Processo participativo ou outorga de atribuições e prerrogativa? In: Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, n. 4, 2004, Curitiba. **Anais...** Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, v. 1, 2004, p. 118-130.

OLIVEIRA, Sílvio L. **Metodologia científica aplicada ao direito**. São Paulo: Thomson Learning, 2002.

PÁDUA, Elisabete M. M. de. **Metodologia da pesquisa**: abordagem teórico-prática. Campinas: Papirus, 2004.

PARAÍSO, L. B. Dilemas da participação na gestão de unidades de conservação. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D. B. **A insustentável leveza da política ambiental**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

RIBEIRO, Selma C.; BARBOSA, Cláudia S.; LIMONT, Marcelo. Avaliação da Efetividade da Gestão Participativa na APA da Serra da Mantiqueira. **Geo UERJ**, Ano 12, v. 1, n. 21, 1. sem. 2010, p. 92-107. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/1460/1225>. Acesso em: 31 jul. 2022.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. **Lei Municipal nº 8.756, de 28 de junho de 2012**. Cria o Parque Natural Municipal do Banhado – PNMB -, e dá outras providências. Disponível em: <https://servicos2.sjc.sp.gov.br/legislacao/Leis/2012/8756.pdf>. Acesso em: 08 out. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto Estadual nº 48.149, de 09 de outubro de 2003**. Dispõe sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental - APAs no Estado de São Paulo. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2003. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2003/decreto-48149-09.10.2003.html>. Acesso em: 08 out. 2022.

SÃO PAULO (Estado). **Lei Estadual nº 11.262, de 08 de novembro de 2002**. Declara Áreas de Proteção Ambiental o trecho da Serra da Mantiqueira e as áreas urbanas no Município de São José dos Campos. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2002. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2002/lei-11262-08.11.2002.html>. Acesso em: 08 out. 2022.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.