

**KILMA GONÇALVES
CEZAR***

**CRISTIANE GOMES
BARRETO****

**ELIMAR PINHEIRO
NASCIMENTO*****

proteção ambiental e conflitos
sociais: análise e identificação dos
atores nas unidades de conservação

* Economista,
mestre em
desenvolvimento
sustentável e
doutoranda do
Centro de
Desenvolvimento
Sustentável (CDS)
da Universidade de
Brasília (UnB)

** Bióloga, doutoranda
do CDS/UnB

*** Sociólogo, Diretor
do CDS/UnB



RESUMO

O presente artigo visa analisar e identificar os atores envolvidos na gestão ambiental, especificamente, na elaboração dos planos de manejo de duas unidades de conservação situadas na região da Mata Atlântica do Rio de Janeiro. A primeira de uso sustentável, a Área de Proteção Ambiental (APP) da Região Serrana de Petrópolis; a segunda, de proteção integral, a Reserva Biológica do Tinguá. Será utilizada a ferramenta *Stakeholder Analysis and Mapping* – SAM, definida no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA (1995). Concluiu-se que, diante de uma arena complexa como a gestão ambiental, para minimizar conflitos existentes, é necessário identificar e reconhecer o conjunto de atores envolvidos, transformando as suas diferenças em estratégias de ação.

PALAVRAS-CHAVE

Atores sociais. Conflitos. Unidades de conservação.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze and identify those involved in the environmental management, specifically in the elaboration of the exploration/conservation plans of two conservation units located in the region of Mata Atlântica, Rio de Janeiro. The first one, which is related to sustainable use, is the APP (Area of Environmental Protection) of the mountainous region of Petrópolis. The second one, which is related to integral protection, is the Tinguá Biological Reservation. The tool used is SAM (Stakeholder Analysis and Mapping), defined in the PNUMA, 1995 (United Nations Environment Program). We have concluded that, in order to minimize the existing conflicts related to such a complex arena as environmental management, it is necessary to identify and recognize the agents involved, transforming their differences into action strategies.

KEY WORDS

Agents. Conflicts. Conservation units



INTRODUÇÃO

A proteção do meio ambiente como um direito fundamental é uma conquista da sociedade.

O reconhecimento do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é uma extensão do direito à vida, tanto sob o enfoque da existência dos seres humanos quanto sob o aspecto da dignidade desta. Ele impõe ao Poder Público e à coletividade uma abordagem mais ampla e participativa, para a definição de diretrizes e processos decisórios voltados para assegurar e proteger o meio ambiente para uso comum do povo (MILARÉ, 1998).

Essa abordagem é contemplada no princípio da participação comunitária¹ que defende a cooperação entre o Estado e a sociedade, a partir da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental. O princípio contribui para o fortalecimento da democracia e para a solidariedade em torno das decisões e das políticas ambientais, bem como para a transparência nas relações entre a sociedade e o Estado (SANTOS, 2005).

Diante do exposto, acrescenta-se ao contexto a natureza complexa que perpassa as questões inerentes ao meio ambiente, uma vez que provocam diferentes percepções entre seus atores, envolvem olhares diferenciados, sentimentos opostos e valores antagônicos. Desta forma, cada indivíduo ou grupo social trata essas questões em conformidade com seus interesses e necessidades, o que implica a geração de conflitos.

Neste sentido, as questões relativas ao meio ambiente envolvem a sociedade de forma ampla, desde os setores governamentais, os setores produtivos, os atores sociais, as organizações ambientais e os ecologistas. Assim, a gestão dessas questões se mostra de forma interdisciplinar e compreende um conjunto de ações necessárias para se alcançar a manutenção de um capital suficiente para a qualidade ambiental de vida das pessoas e para o patrimônio natural, dentro do complexo sistema das

¹ A participação comunitária na proteção do meio ambiente foi objeto do Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, e é contemplada no artigo 225 da Constituição Federal quando determina ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e proteger o meio ambiente para a geração presente e a futura.

condições econômicas e sociais. Trata-se de um fórum de debates com participação de diferentes atores (FERNANDEZ-VITORA, 1994).

Nesse fórum de debates, encontram-se os conflitos entre pessoas e grupos que disputam tanto o acesso aos recursos naturais como a gestão do meio ambiente (SCOTTO, 1997); e o objeto de disputa, além da natureza do conflito e dos atores envolvidos, define o campo de conflito (NASCIMENTO, 2001)².

É nessa linha de pensamento que se insere o presente trabalho. Será examinado o interesse dos *stakeholders*³ envolvidos na gestão ambiental, especificamente, na elaboração dos planos de manejo de duas unidades de conservação, situadas na região da Mata Atlântica do Rio de Janeiro. A primeira de uso sustentável é intitulada Área de Proteção Ambiental, da Região Serrana de Petrópolis; a segunda, de proteção integral, a Reserva Biológica do Tinguá.

A base teórica para o desenvolvimento deste trabalho, terá como referência a teoria de conflitos, especificamente, a gestão ambiental. Na contextualização dos atores sociais, será utilizada a teoria dos *stakeholders*, desenvolvida por Edward Freeman (1984) e a de Sachs (2004). No aspecto da metodologia para identificação e análise dos atores sociais será empregada a ferramenta definida no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA/UNEP, versão abril/2005, intitulada *Avaliação e Planejamento Integrado para o Desenvolvimento Sustentável (IAP)*.

CONFLITOS INERENTES À GESTÃO AMBIENTAL

As intervenções humanas sobre a natureza provocam novas dinâmicas nas atividades econômicas, novas práticas sociais e, muitas vezes, impactos irreversíveis no meio ambiente. A causa desses impactos está relacionada a fatores socioeconômicos e socioambientais, tais como: esgotamento de recursos naturais; degradação de ecossistemas;

² Para o autor, conflitos de cunho material contemplariam riquezas e posse de bens materiais; político – disputa de poder; status – reconhecimento; valores – moral; ideológica – ideias e ideais; religiosa – crenças.

³ Segundo Edward Freeman (1984), Stakeholder é qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pelo resultado de um projeto. Viola (1996) se refere aos grupos de interesse como atores sociais.

adensamento populacional; destruição de espécies; epidemias; urbanização; industrialização; surgimento de novos povoadamentos, e outros.

Verifica-se, assim, que o meio ambiente é um campo de inter-relações. Pode ser caracterizado como campo de conflito, uma vez que o espaço é comum à espécie humana, hospedando os seus diferentes indivíduos, grupos sociais e culturas que atuam, muitas vezes, como sujeitos e objetos e/ou ainda, como produtos e produtores. Cada tipo de sociedade tem os seus conflitos e suas formas de resolução (NASCIMENTO, 2001). Os conflitos ambientais formam uma parte integrante da vida cotidiana, são encontrados em todas as esferas da vida humana e são definidos “como disputas entre grupos sociais derivadas dos distintos tipos de relação que mantêm com seu meio natural” (LITTLE, 2001). O autor defende que a temática dos conflitos socioambientais representa um campo de ação política.

A dimensão continental do Brasil, as peculiaridades regionais, as diversidades política, social, econômica, cultural e biológica e as características geográficas acentuam os conflitos socioambientais do país. Nas últimas décadas, é possível observar mudanças significativas no funcionamento do Estado brasileiro em relação às questões ambientais, no papel desempenhado pelo setor privado e na ação da organização civil organizada. O setor ambiental governamental cresceu com a criação de novos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como com a formulação de novas leis, normas e códigos ambientais, além da visível expansão em número e na importância das organizações da sociedade civil.

A aprovação da Lei 6.938/81 (Política de Meio Ambiente) e a promulgação da Constituição de 1988 contribuíram para a modernização conceitual do tema gestão ambiental e para que as organizações públicas se adequassem às questões ambientais. Com isto, a capacidade organizacional do Estado brasileiro e as estruturas dos poderes evoluíram de forma expressiva, sobretudo no poder executivo, diante da necessidade de se aperfeiçoar o aparelho estatal para a implantação de uma moderna gestão ambiental (CARVALHO, 2005).

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92 reforçou a inserção do meio ambiente no pensamento jurídico e social, e fomentou a proteção dos componentes ecológicos em bases constitucionais. Poucos dias depois da Conferência

Rio-92, expressões que eram veiculadas apenas no meio científico foram popularizadas e passaram a pautar discussões em diferentes meios da população brasileira (TRIGUEIRO, 2005).

A Conferência Rio-92 gerou um salto de qualidade do movimento ambientalista do Brasil e da consciência pública, contribuindo para que questões relativas ao meio ambiente se tornassem temas recorrentes nas agendas públicas (CRESPO, 2005).

A partir daí, a gestão ambiental passou a ocupar maior espaço nas instituições públicas e privadas, principalmente porque foi implantada de forma participativa e colegiada (CARVALHO, 2005).

Com isso, passou a ser tratada como tema estratégico na consolidação da qualidade ambiental. Foi responsável pelo estabelecimento de critérios ambientais direcionados aos processos de produção de bens e serviços, na utilização de recursos naturais e no controle da geração de resíduos. Em outras palavras, a gestão ambiental foi além da estrutura administrativa formal, e legítima o processo de tomada de decisão (BURSZTYN, 2001).

Apesar de a legislação ambiental contemporânea demonstrar avanços na incorporação de preceitos ambientais, há grande incidência de conflitos socioambientais quando da elaboração e execução de políticas públicas e no estabelecimento de critérios ambientais. Os conflitos socioambientais ocorrem pela restrição do acesso aos recursos naturais; pelos impactos ambientais e sociais gerados pelo homem e pela natureza; e pelo uso dos conhecimentos ambientais. Cada um desses conflitos envolve um conjunto de atores sociais e cada um deles tem a sua própria forma de adaptação, a sua própria ideologia e o seu próprio modo de vida contrapondo-se aos dos outros atores, evidenciando assim, os conflitos (LITTLE, 2001).

Devido à complexidade e à profundidade de divergência entre os atores envolvidos, Little (2001) propõe três procedimentos para a sua análise: identificar cada ator envolvido considerando os seus interesses econômicos e ambientais e os pontos que eles consideram como negociáveis ou não; identificar os agentes naturais envolvidos no conflito; e analisar sintética e globalmente o conflito. Deve-se, ainda, levantar e analisar as diferentes formas de poderes presentes no conflito.

Para tanto, o tipo de tratamento “diálogo/cooperação” seria o que, possivelmente, mais se aproximaria da resolução dos conflitos socioambientais. Além de oferecer uma participação ampla, tanto volun-

tária quanto colaborativa, de todos os interessados, estaria voltado para eliminar as causas básicas do conflito e tentar substituir as relações de desconfiança por ações colaborativas (LITTLE, 2001).

Desta forma, acredita-se que para minimizar conflitos, ou ainda, para se chegar ao consenso em torno de patamares mais próximos de situações ideais, sob a ótica da gestão ambiental, poder-se-ia utilizar o diálogo/cooperação. Para tanto, é preciso identificar e reconhecer o conjunto de atores envolvidos e os seus interesses, sem excluir setores potencialmente influentes para, assim, equilibrar o processo decisório. Para facilitar a realização desse diálogo/cooperação, a ferramenta escolhida seria a SAM, elaborada no âmbito do PNUMA e descrita a seguir.

METODOLOGIA

As primeiras citações encontradas acerca do termo *stakeholders* aparecem na segunda metade do século XX, em um memorando interno do Stanford Research Institute, em 1963. Era a seguinte a definição: “[...] grupos cuja inexistência de suporte acarretaria o fim da existência da organização” (FREEMAN e REED, 1983, p. 81).

A origem do termo se reporta à análise dos negócios como parte integrada da sociedade. A teoria dos *stakeholders* tem as suas raízes, principalmente, na sociologia. Consistia na formulação de processos de planejamento, projetos específicos e/ou processos decisórios, por parte de gestores, contemplando os interesses dos grupos ora envolvidos. Tais processos deveriam integrar e gerir os relacionamentos e os interesses de todos os grupos envolvidos: acionistas, funcionários, clientes, fornecedores, comunidades e outros grupos, de forma a assegurar o sucesso do empreendimento, em longo prazo (FREEMAN e MACVEA, 2000).

Em documento do UNEP/PNUMA, versão abril/2005, a Análise e Mapeamento dos *Stakeholders* – SAM⁴ consta como ferramenta voltada para facilitar a elaboração de planejamento e os processos decisórios, de forma participativa, envolvendo a gestão ambiental e contemplando os interesses de diferentes atores sociais. Segundo o documento, *stakeholders* são pessoas, grupos ou instituições, com direitos e interesses específicos, os quais influenciam e são influenciados pelas decisões.

⁴ Stakeholder Analysis and Mapping

A ferramenta SAM, apresenta a seguinte classificação para os atores sociais: i) atores primários, os que podem ser afetados, diretamente, positiva ou negativamente, conforme as decisões; ii) atores secundários, apresentam interesses específicos sobre a problemática tratada; e iii) atores-chave os que influenciam significativamente o processo decisório.

Outra etapa da ferramenta consiste na análise das relações de poder cujas categorias apresentadas são: poder de gestão, poder de execução, poder de negociação e poder posicional⁵.

Por último, vale citar que, conforme estabelece a ferramenta, as informações necessárias para o mapeamento e as respectivas classificações, bem como para subsidiar a análise, podem ser adquiridas mediante o uso de dados e/ou informações existentes acerca da temática a ser pesquisada⁶.

Nesse sentido, buscou-se utilizar para a aplicação da referida ferramenta, os planos de manejo associados a duas unidades de conservação, a Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis e a Reserva Biológica do Tinguá.

Em conformidade com a Lei 9.985, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, regulamentada pelo Decreto 4.340 de 2002, o plano de manejo atua como ordenador e normatizador das atividades nas unidades de conservação.

A elaboração do plano de manejo para as unidades de conservação⁷ tem por objetivo interferir no processo de desenvolvimento local, a partir do entendimento dos aspectos econômicos, ambientais, sociais e políticos que determinam a ocupação do território e a utilização dos recursos.

A metodologia utilizada na elaboração do plano de manejo segue o Roteiro Metodológico para a Gestão de Áreas de Proteção Ambiental (APA), desenvolvido pelo IBAMA, datado de 2001⁸.

O princípio básico do plano de manejo é o planejamento participativo. Com isso, é exigida a participação de, no mínimo, três atores sociais: comunidades, órgãos governamentais e pesquisadores.

⁵ Poder inerente à posição que o ator social ocupa, perante a sociedade.

⁶ Outras fontes de informações, formais, apresentadas na SAM são: *brainstorming*, entrevistas semi-estruturadas ou análise de eventos ocorridos.

⁷ Ver site: http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/rop_30_apendice_j_1_tr_plano_manejo.pdf, acessado em 21/07/2010.

⁸ Disponibilizado pelo IBAMA.

Na elaboração dos planos de manejo das duas unidades de conservação, participaram cinco atores sociais: autoridades públicas, sociedade civil, comunidade, empresa e grupos ou instituições de pesquisa. O plano contemplou os componentes bióticos, abióticos e socioeconômicos da APA e identificou os compartimentos ambientais e os conflitos decorrentes do uso e da ocupação do solo e do uso público.

O resultado alcançado na etapa do planejamento estratégico e participativo do referido plano de manejo, que contou com até 30 pessoas, foi utilizado na metodologia SAM. A partir do perfil de cada ator participante, dos respectivos posicionamentos diante das questões levantadas e tratadas pelo moderador/especialista em planejamento, do entendimento de cada ator acerca das questões apresentadas e dos resultados alcançados, foi possível desenvolver a presente análise.

Vale salientar que na aplicação da ferramenta SAM foram considerados como atores sociais, aqueles presentes na construção do planejamento das UC. Não foram incluídas as instituições, os instrumentos, as políticas e as diretrizes inerentes à gestão ambiental.

A estrutura do mapeamento dos atores seguiu a seguinte ordem, conforme estabelecido pela IAP: identificação dos atores, classificação conforme categoria dos atores, classificação conforme tipologia relativa à relação de poder e indicação do alinhamento que cada ator mantém com os objetivos específicos das UC.

AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

O Governo Federal mediante a Lei 9985/00 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) que sistematizou a criação e o gerenciamento de unidades de conservação⁹.

As unidades de conservação são, em geral, áreas extensas com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas. O seu objetivo básico é proteger

⁹ Ver a Lei 9.985/00, Lei institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm

a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais¹⁰.

Neste contexto, foram selecionadas duas unidades de conservação para o desenvolvimento do presente estudo, da Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis e da Área de Proteção Integral da Reserva Biológica do Tinguá.

A Área de Proteção Ambiental da Região Serrana de Petrópolis é uma unidade de conservação de uso sustentável. O seu objetivo específico é conciliar as atividades humanas com a conservação da vida silvestre, a proteção dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida da população.

A Reserva Biológica do Tinguá é uma Unidade de Conservação de proteção integral cujo objetivo específico consiste em preservar uma amostra representativa da Mata Atlântica e demais recursos naturais, com especial atenção para os recursos hídricos, e proporcionar o desenvolvimento das pesquisas científicas e das ações de educação ambiental.

IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DOS ATORES SOCIAIS NAS UC

A identificação dos atores sociais atendeu aos pressupostos definidos por SACHS (2004) e VIOLA (1996). Segundo Ignacy Sachs, no planejamento participativo o diálogo é essencial no processo decisório, e prescinde de uma negociação “quatripartite”, contemplando os seguintes atores: as autoridades públicas, as empresas, a comunidade e a sociedade civil organizada. Para Eduardo Viola, é necessário o reconhecimento da importância da participação dos grupos ou instituições de pesquisa científica na gestão dos recursos comuns à sociedade.

Quanto à definição das autoridades públicas, recorre-se inicialmente a Camargo (2005, p. 261). Ele comenta que o Governo Federal precisou se organizar de forma sistêmica para assegurar sinergia e integração à sua atuação. Desta forma, a Política Nacional do Meio Ambiente estabelecida nasceu democrática, introduzindo mecanismos de gestão ambiental colegiada e participativa por intermédio da criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e congêneres estaduais e municipais. Em seguida à criação do Conama, foi criado o Sistema Nacional de Meio Am-

¹⁰ Ver o SNUC no site: www.mma.gov.br/port/sbf/dap/doc/snuc.pdf

biente (Sisnama), composto por órgãos e entidades ambientais da União, dos estados e municípios. Na configuração atual, o Ministério do Meio Ambiente atua como órgão central do Sisnama, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) como entidade executiva das atividades de competência da União, as Secretarias de Estado de Meio Ambiente e os órgãos estaduais, como órgãos seccionais, e os órgãos municipais, como órgãos locais do Sisnama. Desta forma, é imprescindível a presença das autoridades públicas na gestão ambiental.

Outro ator social, a empresa, nas últimas décadas, conforme consta na literatura técnica, deixou de ser apenas uma instituição do mercado e assumiu responsabilidades ambientais, além das responsabilidades relativas aos interesses econômicos (o que produzir, como e para quem). Ela importa com o uso da matéria-prima (muitas vezes proveniente de recursos naturais não-renováveis), com o seu processo de produção, com os resíduos, com a forma de armazenamento e transporte e com os impactos ambientais decorrentes do ciclo de vida dos seus produtos (DONAIRE, 1999).

O terceiro ator, a comunidade, desenvolve-se em torno ou dentro de UC causando impactos positivos e negativos para si e para as unidades. Sabe-se que a participação da comunidade é fundamental no processo de definição de prioridades para o município e na tomada de decisões.

A sociedade civil, quarto ator social envolvido, é compreendida como a esfera das relações entre indivíduos, grupos e segmentos sociais que se desenvolvem fora das relações de poder do Estado. Outra maneira de defini-la é como o espaço das relações de poder de fato e o Estado, do poder legitimado pelas instituições vigentes e do controle de um dado território geopolítico (BERNARDO, 2001, p. 43). A sociedade civil organizada, por sua vez, é compreendida como o conjunto formado pelas organizações não-governamentais mais estruturadas, atuantes e representativas, nos plano nacional e regional, dos interesses do conjunto da população brasileira ou de segmentos sociais importantes (NASCIMENTO, 1995, p.17).

Quanto aos grupos ou instituições de pesquisa científica, segundo Schwartzman (1993), aglutinam pesquisadores, estudantes e técnicos de diferentes áreas do conhecimento, seguindo uma linha multidisciplinar e transversal no tratamento das questões ambientais. Diante das demandas contemporâneas, os grupos de pesquisa estão sendo redirecionados para o tratamento de questões voltadas para o aumento da produção, a

melhoria da qualidade de vida da população e para o enfrentamento de problemas sociais, urbanos e ambientais (SCHWARTZMAN,1993).

Cabe ainda, contextualizar, de forma sintética e global, o processo de geração dos conflitos socioambientais em torno das UC. A própria criação das UC e a elaboração/execução dos seus planos de manejo é a arena de conflitos; os planos restringem e limitam atividades produtivas, respeitam os limites da natureza, levam em conta as comunidades locais e priorizam a consecução dos objetivos das próprias UC.

Assim, o mapeamento dos atores sociais nas suas relações com os objetivos específicos da APA Petrópolis, seria o seguinte:

Atores Sociais e Poder de Atuação Objetivos Específicos da Unidade de Conservação: APA Petrópolis	Atores-chave		Ator primário	Atores secundários	
	Autoridades Públicas	Sociedade Civil Organizada	Comunidade	Empresa	Grupos ou Instituições de Pesquisa
Conciliar as atividades humanas com a preservação da vida silvestre	■	■	○	○	●
Promover a proteção dos recursos naturais	■	■	○	□	●
Promover a melhoria de qualidade de vida da população	■	■	○	□	●
Gerenciamento	X				
Execução	X	X	X	X	
Negociação		X			
Posicional					X

Legenda: ■ Alinhamento muito forte; ● Alinhamento forte; □ Alinhamento médio; e ○ Alinhamento fraco.

A partir do quadro acima, é possível verificar que as autoridades públicas têm poder de gerenciamento e poder posicional. Elas apresentam características de atores-chave por manterem um alinhamento muito forte com os objetivos específicos dessa APA. Possivelmente, tal constatação é devida ao fato de ser delegada às autoridades públicas, nas esferas federal, estadual e municipal, a responsabilidade pela gestão ambiental e pela conservação e preservação. Quanto ao alinhamento muito forte com os objetivos da APA, acredita-se ser devido à capacidade que as autoridades públicas têm de influenciar a consecução dos mesmos, mediante suas funções de gestão, articulação, difusão, comunicação e de orçamento.

A sociedade civil organizada apresenta-se com poder de negociação e poder posicional. Assim como as autoridades públicas, ela se apresenta como ator-chave no plano de manejo, uma vez que mantém alinhamento muito forte com os objetivos. Durante o plano de manejo, a sociedade civil procura identificar e fortalecer os espaços de diálogo e de negociação com todos os atores envolvidos (e entre eles), na perspectiva de minimizar os conflitos existentes e contribuir para o alcance dos objetivos estabelecidos. O poder de negociação se expressa diante dos conflitos inerentes à APA. Quanto ao poder posicional, seria devido à função de catalisadora e à sua capacidade decisória independente que a sociedade civil desempenha, durante o plano de manejo.

A comunidade apresenta-se com poder de execução e se caracteriza, conforme critérios de classificação do SAM, como ator primário. Isso significa que pode ser afetada, diretamente, positiva ou negativamente, conforme as decisões tomadas. Observa-se que o alinhamento com os objetivos da APA é fraco, o que se justifica pelo fato de, nesse contexto, a comunidade ser mais objeto do que sujeito no alcance dos objetivos. A sua participação é fundamental para se fazer conhecer, expressando o seu ambiente, o tipo de trabalho que desenvolve e o que é produzido. A sua colaboração também é fundamental, uma vez que, havendo interação, possivelmente, será mais fácil alcançar benefícios coletivos combinados com espaços ambientalmente sustentáveis.

A empresa apresenta-se com poder de execução e caracteriza-se como ator secundário, o que sinaliza que ela tem interesses específicos sobre a questão. Esses interesses poderiam estar relacionados à responsabilidade ambiental no âmbito empresarial. Quanto ao seu alinhamento em relação aos objetivos da APA, verifica-se um alinhamento fraco com o primeiro objetivo e alinhamento médio com o segundo e terceiro objetivos. Isso sinaliza que, apesar de a responsabilidade ambiental ter um destaque no planejamento das empresas, a sua relevância deve estar voltada para impactos e custos ambientais, mas dificilmente para a preservação da vida silvestre na APA.

Os grupos ou instituições de pesquisa científica apresentam-se com poder posicional e caracterizam-se como ator secundário diante do plano de manejo. Eles se posicionam como facilitadores na criação de redes de especialistas, voltados para a descoberta de novas soluções. Com isso, é forte o alinhamento que mantêm com objetivos da APA.

O mapeamento dos atores sociais com os objetivos específicos da Unidade de Proteção Integral – Reserva Biológica do Tinguá, seria o seguinte:

Atores Sociais e Poder de Atuação	Atores-chave			Atores secundários	
	Autoridades Públicas	Sociedade Civil Organizada	Grupos ou Instituições de Pesquisa	Empresa	Comunidade
Objetivos Específicos da Unidade de Conservação: Reserva Biológica do Tinguá					
Proteger amostra representativa da Mata Atlântica e demais recursos naturais, com especial atenção para os recursos hídricos	■	■	■	○	○
Proporcionar o desenvolvimento das pesquisas científicas e educação ambiental	■	■	■	○	○
Gerenciamento	X	X	X		
Execução	X	X	X		
Negociação	X	X	X		
Posicional	X	X	X	X	X

Legenda: ■ Alinhamento muito forte; ● Alinhamento forte; □ Alinhamento médio; e ○ Alinhamento fraco.

Antes de se iniciar a análise, vale salientar que, diferentemente de uma APA, a Reserva Biológica do Tinguá tem regras mais restritivas em relação ao uso dos recursos, uma vez que objetiva a preservação integral da biota e demais atributos naturais, sem interferência humana direta ou modificações ambientais.

Assim, a partir de informações disponíveis no plano de manejo foi possível preencher o quadro acima contendo o mapeamento dos atores sociais e, com isso, levantar questões importantes que contribuem para o entendimento dos conflitos da criação de espaços de cooperação.

Primeiramente, as autoridades públicas, assim como a sociedade civil organizada e os grupos ou instituições de pesquisa científica apresentam-se com poder de gerenciamento, execução, negociação e com poder posicional, concomitantemente, além de se caracterizarem como atores-chave. Quanto ao alinhamento com os objetivos da reserva, os três atores sociais mantêm um alinhamento muito forte, acreditando ser devido ao poder que cada um expressa frente à gestão da Reserva do Tinguá e à característica de atuação de cada um deles.

Os demais atores sociais, empresa e comunidade, apresentam uma relação de poder posicional e se caracterizam como atores primários. Quanto ao alinhamento com os objetivos da reserva, os dois atores sociais mantêm um alinhamento fraco. Em relação à empresa, possivelmente, a dificuldade na valoração ambiental justifique sua atuação como ator primário e o alinhamento fraco com os objetivos. E, no caso da comunidade, a dificuldade para a compreensão e para a aceitação dos limites sobre o uso dos recursos inerentes ao gerenciamento da reserva, poderiam justificar sua relação com a reserva.

CONCLUSÃO

Foi possível atestar que a aplicação dessa metodologia foi factível para se obter uma visão geral, mas estratégica, de potenciais conflitos de interesses entre os atores sociais presentes na elaboração dos planos de manejo e as ações de cooperação entre eles. É possível afirmar que o uso da ferramenta facilita os processos de tomada de decisão, uma vez que possibilita a compreensão: i) das relações de poder mantidas entre os atores sociais (sabendo quem está no comando da situação); ii) das figuras que cada um representa (facilitando a definição de estratégias apropriadas para o diálogo e negociação) e iii) de como um ator influencia o outro (gerando com isso uma visão potencial dos conflitos de interesses e de espaços para colaboração).

Após a identificação dos atores sociais envolvidos no plano de manejo da APA Petrópolis e respectivos interesses, verificou-se que as autoridades públicas têm poder de influenciar a consecução dos objetivos da APA e de cooptar as posições dos demais atores, mediante suas funções de gestão, articulação, difusão, comunicação e de orçamento. A sociedade civil organizada atua como catalisadora diante do plano de manejo conseguindo, com isso, permear os diferentes espaços de negociação e facilitar a interação entre os atores, minimizando os conflitos existentes. A comunidade participa mais como objeto do que como sujeito, buscando se beneficiar das decisões tomadas. O seu maior aliado é a sociedade civil, apesar de manter uma relação de interdependência com os demais atores. A empresa, apesar de influenciar as decisões, conforme sua atuação como ator secundário, encontra na sociedade civil uma barreira que minimiza os conflitos existentes diante das decisões das autori-

dades públicas. Os grupos ou instituições de pesquisa se mostram como facilitadores na criação de redes de especialistas, voltados para a descoberta de novas soluções, o que implica um poderoso mecanismo de sustentação para o processo decisório, influenciando, muitas vezes, a tomada de decisão.

Em relação a Reserva Biológica do Tinguá, concluiu-se que tanto as autoridades públicas, quanto a sociedade civil organizada e os grupos ou instituições de pesquisa são peças fundamentais no plano de manejo e formam uma verdadeira aliança interina, a qual pressupõe haver objetivos mútuos, interdependência e vínculos sociais frente ao contexto estabelecido. Quanto à empresa e à comunidade, concluiu-se que o fato de o valor coletivo das espécies de animais e plantas, a variabilidade genética e os recursos hídricos ainda não terem um valor econômico estimado, dificulta haver uma relação de poder mais ativa da empresa. Em relação à comunidade, a dificuldade em conceber a ideia de que a humanidade deve dividir o planeta com outras formas de vida e de que os benefícios dessa aceitação pode gerar para a coletividade é superior ao ônus que recai sobre a comunidade, justifica a sua atuação perante a reserva.

Por fim, concluiu-se que, diante de uma arena complexa como a gestão ambiental, para minimizar conflitos existentes, é necessário identificar e reconhecer o conjunto de atores envolvidos, bem como respectivos interesses, transformando as suas diferenças em estratégias de ação. Assim, para se chegar ao consenso no processo decisório, deve-se utilizar, como sugestão, o diálogo/cooperação, compartilhando as responsabilidades, de forma a propiciar uma maior coordenação das ações entre os referidos atores.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, A, COSTA.V. *Por uma Sociologia dos conflitos ambientais no Brasil*. Apresentado no Encontro do Grupo Meio Ambiente e Desenvolvimento da Clacso, 2000.
- ATKINSON, A. A.; WATERHOUSE, J.; WELLS, R. A. *Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement Sloan Management Review*. v. 38, n. 3, p. 25/37, spring, 1997.
- BURSZTYN, M. Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais. In: Bursztyn, M. (Org.). *Para pensar o desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Brasiliense, 1994. p. 83-101.
- BURSZYTN, M.A.A. & BURSZTYN, M. *Rio-92: balanço de uma década*. In: *Revista Techbaia*, v.17. n.1. jan/abr. 2002. Salvador.
- BURSZYTN, M.A.A. & BURSZTYN, M. *Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos*. In: Nascimentos, E. P. de & Vianna, J.N. S. *Economia, meio ambiente e comunicação*. Rio de Janeiro:Garamond. 2006. 85-112p.
- DIEGUES, A.: Repensando e Recriando as Formas de Apropriação Comuns dos Espaços e Recursos Naturais. In: Paulo Vieira e Jacques Weber (org.). *Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento*. São Paulo: Cortez. 1997.
- DONAIRE, D. *Gestão Ambiental na Empresa* 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- FERNANDEZ-VÍTORA. V.C. *Los Instrumentos de La Gestion Ambiental en La Empresa*. Ediciones Mundi-Prensa Madri Espanã. 1996.
- FREEMAN, R. E. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman, 1984.
- FREEMAN, R. E.; MCVEA, John. A stakeholder approach to strategic management. In: M. Hitt, E. Freeman and J. Harrison. *Handbook of strategic management*. Oxford: Blackwell Publishing, 2000. p. 189-207.
- GUIMARÃES.L.; MAGRINI A. *A Proposal of Indicators for Sustainable Development in the Management of River Basins*, Received: 28 august 2006/ accepted:5 october 2007 Published on line: 4 december 2007. Springer Science. Business Media B.V. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA. Definições conceituais. Dispo-nível em: <http://www.ibama.gov.br/>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA) & Ecomek Consultoria Empresarial e Meio Ambiente, 2007. Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental da Região Serra-na de Petrópolis (APA Petrópolis). Brasília/DF. 489p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA), Bourscheid S.A. Engenharia e Meio Ambiente & Ecomek Consultoria Empresarial e Meio Ambiente, 2006. Plano de Manejo da Reserva Biológica do Tinguá. Brasília/DF. 951 p.

LIBISZEWSKI, S. *What is Environmental Conflict?* Center for Security Studies (CSS), ETH Zurich. Swisspeace, 1992. dispo-nível em: http://cms.isn.ch/public/docs/doc_238_290_en.pdf. MMA (Ministério do Meio Ambiente). *Biodiversidade brasileira: avaliação e identificação de áreas e ações prioritárias para conservação, utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira*. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. MMA, Brasília, 2002.

MMA (Ministério do Meio Ambiente) – SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação). Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/sbf/dap/doc/snuc.pdf>. 2000.

MORSELLO, C. *Áreas Protegidas Públicas e Privadas: Seleção e Manejo*, FAPESP: 2001.

NASCIMENTO, E. P. Os conflitos na sociedade moderna: uma introdução conceitual. In: BURSZTYN M. (Coord.) *A difícil sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2001. p.85-106.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro; Vianna, João Nildo, Coordenadores. *Dilemas e desafios do Desenvolvimento Sustentável do Brasil*, Becker Bertha K; Buarque, Cristovam; Sachs, Ignacy... [et al.]. Rio de Janeiro, Garamond, 2007.

REBOUÇAS, A. et al. (orgs.). *Águas Doces no Brasil – capital ecológico, uso e conservação*. 2. ed. S. Paulo: Escrituras, 2002.

SACHS, I. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável e sustentado*. Rio de Janeiro: Garamound (RJ), 2004.

SCARDUA, F.; BURSZTYN, M.A. Descentralização da Política ambiental no Brasil. In: *Sociedade e Estado*, v. 18, p.257-290, Brasília-DF, 2003.

SCHERL, L. M.; WILSON, A.; WILD, R.; FRANCIS, P.; MCNEELY, J.; MCSHANE, T. *As áreas protegidas podem contribuir para a redução da pobreza? Oportunidades e limitações*. IUCN – União Mundial para a Natureza, 2006.

SCHWARTZMAN, S. *et al.* Ciência & Tecnologia no Brasil: uma nova política para uma mundo global. In: *Documento síntese do estudo sobre O Estado atual e o papel futuro da Ciência e Tecnologia no Brasil*. São Paulo: FGV/PADCT II, 1993. 66p.

SCOTTO, G. (coord.). *Conflitos ambientais no Brasil – natureza para todos ou somente para alguns?* Rio de Janeiro: IBASE, 1997.

SCOTTO, G. & LIMONCIC, F. *Conflitos sócio-ambientais no Brasil*. Vol. II. Rio de Janeiro: IBASE, 1997.

SILVA, J.A. *Direito Constitucional Ambiental*. 4. ed. São Paulo: Forense, 1995.

TRIGUEIRO, A. *Meio Ambiente no século 21 – 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. 4 ed. Campinas, SP. Armazém do Ipê, 2005.

UNEP/PNUMA. *Integrated Assessment and Planning for Sustainable Development Key features, steps, and tools* Version 1 April 2005.

VARELA, C. *Instrumentos de Políticas Ambientais, casos de aplicação e seus impactos para as empresas e a sociedade*. IX ENGEMA, Curitiba 19 a 21 de novembro de 2007.

VIOLA, E. A multidimensionalidade da globalização, as novas forças sociais transnacionais seu impacto na política ambiental do Brasil, 1989-1995. In: L. Ferreira e E. Viola (org.). *Incerteza de Sustentabilidade na Globalização*. São Paulo: Editora da Unicamp, 1996.