

## UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: POLÍTICAS AMBIENTAIS E MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Jonatta Sousa Paulino<sup>1</sup>

Luis Henrique Hermínio Cunha<sup>2</sup>

### RESUMO

Este trabalho fundamenta a tese de que o ambientalismo tem sido um dos instrumentos legítimos nos esforços contemporâneos de modernização de determinados espaços, atuando através de políticas voltadas à regulação do acesso, uso e manejo de recursos naturais. Destarte, a implantação de Unidades de Conservação (UC) seria uma opção mais ou menos consciente de muitos agentes públicos e da sociedade civil em avançar no processo de modernização pela via institucional, dado o fracasso da via econômica em meados dos anos 1980. A partir de uma análise de conteúdo do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e de estudos de caso relativos à implantação de UCs, procura-se demonstrar porque estas políticas são instrumentos de modernização e como elas impactam principalmente as populações historicamente marginalizadas. Assim, busca-se oferecer uma nova interpretação destes dados, demonstrando que a constituição de unidades de conservação pode ser apreendida como esforços de modernização institucional de populações “tradicionais”.

**Palavras-Chave:** Unidades de Conservação; Modernização; Institucional.

---

1 Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande (2010). Mestre em Ciências Sociais (2013) e atualmente Doutorando em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande.

2 Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido pela Universidade Federal do Pará (2002). Atualmente é professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Campina Grande.

---

## ABSTRACT

This work is based upon the idea that environmentalism has been one of the legitimate instruments in contemporary efforts of certain spaces modernization, acting through policies aimed at regulating access, use and management of natural resources. Thus, the implantation of Protected Areas (PA) would be a more or less conscious choice of many public and civil society actors to advance the process of institutional modernization, given the failure of the economic route in mid-1980. From a content analysis of the National Protected Areas System and case studies on the implementation of PAs, seek to demonstrate why these policies are instruments of modernization and how they mainly impact the historically marginalized populations. Therefore, seeks to offer a new interpretation of these data in an attempt to demonstrate that the establishment of protected areas may be perceived as part of institutional modernization efforts of “traditional” people.

**Keywords:** Protected Areas; Modernization; Institutional.

## Introdução

O interesse crescente no campo das ciências sociais sobre as iniciativas de proteção ambiental e a constituição de Unidades de Conservação (UC) no Brasil reflete tanto a mobilização em torno da temática quanto os esforços dos pesquisadores em problematizar a aplicação das estratégias institucionalizadas de proteção da natureza. Neste contexto, tem-se privilegiado a análise das relações entre as políticas ambientais e as populações que vivem no interior ou entorno das UCs (COVEZZI, 2009). A criação de uma unidade de conservação geralmente afeta a vida destas populações, impondo novas regras de acesso e uso de recursos naturais e alterando seus modos de vida; instituindo novas territorialidades e muitas vezes levando a emergência de conflitos (HENCHEN e MENESES, 2009; VELÁSQUEZ, BOAS e SCHWARTZMAN, 2006; FLEURY e ALMEIDA, 2008). Por outro lado, muitos estudos realizados acabam por construir/reproduzir um “discurso autorizado” (BOURDIEU, 1996), que funciona como elemento de legitimação das ações estatais e dos movimentos sociais relativas à execução de políticas de conservação da natureza através da criação de áreas protegidas. Conceitos como participativo, sustentável, desenvolvimento regional e gestão territorial são comumente utilizados no ideário destas políticas para o ajustamento das populações-alvo aos arranjos institucionais propostos por seus executores.

Unidades de Conservação podem ser entendidas como espaços territoriais adequados para proteção, incluindo seus recursos ambientais e características naturais relevantes, sendo legalmente instituído pelo Poder Público, sob regime especial de administração (VIANNA, 2008). O enquadramento dado à temática das unidades de conservação pelas ciências sociais e o próprio significado da política de proteção da natureza precisam ser permanentemente questionados. Este trabalho apresenta um esforço de compreender qual é o sentido dessa política para além da chave em que ela mesma se coloca; para além da simples, digamos assim, intenção de conservação ambiental. Argumentamos que o processo de criação de UCs pode ser lido como parte dos esforços de modernização de determinados espaços pela via institucional. Isto é, a operação do Estado e de outros atores no sentido de promover uma atualização das relações sociais através da constituição de novos arranjos institucionais, que levam a uma racionalização crescente dos modos de vida nestes espaços, ocupados por setores da sociedade

que neste trabalho não são tidos como não-modernos, arcaicos ou tradicionais, mas simplesmente, também modernos.

Assim, não é saber se o discurso científico, no que tange às estratégias de conservação, está ou não correto, mas elaborar uma consciência sobre as operações que estão se dando na realidade e que não estão superficialmente visíveis. Neste caso, demonstrar que as UCs podem ser vistas como uma tentativa modernizadora – que diferentemente do esforço de modernização de ênfase econômica esgotado na década de 1980, que tomava como foco as classes dominantes e seus interesses – trabalhando não mais sob pilares econômicos, mas sim, institucionais (CUNHA, PAULINO e MENEZES, 2009).

A base de dados de nossa pesquisa é composta por 15 artigos (Quadro 1), escritos nos anos 2000, fundamentados em estudos empíricos sobre a constituição de unidades de conservação no Brasil, publicados em revistas acadêmicas e apresentados em grupos de trabalhos de eventos acadêmicos no campo das ciências sociais. Priorizamos aqueles trabalhos que problematizaram a relação das populações ditas tradicionais ou residentes no entorno das UCs com a preservação dos recursos naturais. Recorreu-se, ainda, à análise de documentos que fundamentam as políticas ambientais, privilegiando aqueles publicados pela Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente.

Realizamos assim, uma análise de conteúdo – focando nos anos 2000 – dessa base de dados, tanto qualitativa quanto quantitativamente. Do ponto de vista qualitativo, buscamos reinterpretar evidências empíricas apresentadas nos artigos selecionados, agrupando-as em temas relativos à demonstração de um processo de modernização institucional de populações ditas tradicionais. A estratégia quantitativa serviu para validar a análise qualitativa, através do exame de recorrência de certas ideias que corroboram a tese que defendemos.

**Quadro 1:** Artigos sobre UCs que formam a base de dados da pesquisa

Nome do artigo	Autor(es)	Data de publicação	Meio de publicação
Trajetórias do Jaguar. Unidades de conservação, percepção ambiental e turismo: um estudo na APA do Sistema Cantareira, São Paulo	João Luiz Hoeffel; Almerinda Antonia Barbosa Fadini; Micheli Kowalczuk Machado; Jussara Christina Reis	2008	Revista Ambiente e Sociedade
Entre “tradicionais” e “modernos”: negociações de direitos em duas unidades de conservação da Amazônia brasileira	Eliana Santos Junqueira Creado; Ana Beatriz Vianna Mendes; Lúcia da Costa Ferreira; Simone Vieira de Campos	2008	Revista Ambiente e Sociedade
A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá	Helder L. Queiroz	2005	Revista Estudos Avançados
O desenvolvimento sustentável em Unidade de Conservação: a “naturalização” do social	Cristina Teixeira	2005	Revista Brasileira de Ciências Sociais
A dinâmica tutelar em uma unidade de conservação e os processos classificatórios: o caso do Aventureiro, Ilha Grande-RJ	Gustavo Villela Lima da Costa	2009	Artigo apresentado no 33º Encontro Anual da ANPOCS
Cerrado, sentidos e interesses em disputa: os conflitos ambientais em torno do Parque Nacional das Emas (GO)	Lorena Cândido Fleury e Jalcione Almeida	2008	Artigo apresentado no 3º Encontro da Rede de Estudos Rurais
A criação de unidades de conservação: quando a solução para a questão ambiental acaba provocando um problema social	Francisco Emanuel Matos Brito	2008	Artigo apresentado no 3º Encontro da Rede de Estudos Rurais

Desafio para a gestão ambiental integrada em território de fronteira agrícola no oeste do Pará	Cristina Velásquez, André Villas Boas e Stephen Schwartzman	2006	Revista Administração Pública
Justiça local nas Reservas Extrativistas	Mauro W. Barbosa de Almeida e Mariana Ciavatta Pantoja	2005	Revista Raízes
Unidades de conservação no semi-árido nordestino: o caso do Parque Ecológico de Engenheiro Ávidos – PB	Antonia Arisdélia F. M. A. Feitosa, Takako Watanabe e Marilda A. de Menezes	2002	Revista Raízes
Território Xingu: da ambientalização do território ao fechamento da fronteira agropecuária na Terra do Meio	Mário José Henchen e Alcione Sousa de Meneses	2009	Artigo apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia
“Lago Suíço em terras tropicais”: A Lagoa de Cima (RJ) como objeto de construções sensível-simbólicas	Klenio Veiga da Costa	2009	Artigo apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia
A Participação da Comunidade da Reserva Extrativista Cazumbá-Iracema/Acre no Programa Biodiversidade Brasil-Itália	Edson Vanda Pereira dos Santos	2009	Artigo apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia
Impactos sócio-ambientais e desestruturação de modos de vida pantaneiros em Barão de Melgaço – MT	Marinete Covezzi	2009	Artigo apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia
Construção de um Índice de Qualidade Sócio-Ambiental na RDS do Tupé	Duarcides Ferreira Mariosa	2009	Artigo apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia

**Fonte:** Próprio autor. Jonatta Sousa Paulino, 2010.

## I. Unidades de Conservação enquanto projeto de modernização institucional

A gestão de “Unidades Conservação de Uso Sustentável”<sup>3</sup>, como definido pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc), fica a cargo do plano de manejo e do conselho gestor consultivo<sup>4</sup>, que funcionam como colegiados formados de diferentes setores da sociedade, como órgãos públicos municipais, associação de moradores, entre outros. Vale salientar que a presença das populações locais só é permitida nas UCs de uso sustentável se estas forem consideradas como “tradicionalistas”<sup>5</sup>.

Atualmente, o tema da modernização ganha destaque, ainda que onde essas ações são aplicadas é justamente onde ocorre um encobrimento desta tentativa de racionalização, pois é rara a produção científica que enxergue-a como uma estratégia de modernização. Modernização e racionalização são conceitos intrinsecamente conectados, já que no processo de modernização haveria uma crescente incorporação do pensamento racional, com maior adequação meios/fins e alto nível de racionalização, sistematização e cumprimento de objetivos complexos e bem estruturados nas práticas dos atores sociais (WEBER, 2004).

A propagação do agir racional está ligada ao progresso técnico científico, que se propaga pelos setores institucionais da sociedade, reformulando-os. A racionalização dos modos de vida pode ser vista como a institucionalização de uma dominação, isto é, o procedimento técnico-científico como fundamento da legitimação do poder público (HABERMAS, 2006). Com isto quero dizer que o discurso das políticas públicas usa termos provenientes dos conhecimentos das ciências sociais (como participativo, gestão, desenvolvimento sustentável ou regional) para legitimar e fazer necessária sua atuação, escondendo sua vi-

---

3 Neste caso, os recursos naturais podem ser utilizados pela população local, contanto que não se afete a conservação da biodiversidade. Podem ser: Área de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), Floresta Natural (FLONA), Reserva Extrativista (RESEX), Reserva de Fauna (REF), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN).

4 Exceto para a Resex e RDS, que devem ser deliberativos.

5 Excetuando-se as APA.

são do público alvo como marginalizados e a conseqüente dominação efetivada em sua atuação. Esta possibilidade do conhecimento científico, neste caso, das ciências sociais, de influenciar a realidade é discutido por Giddens (1991) como sendo uma característica inclusive da própria modernidade, a sua reflexividade. As ciências sociais são essencialmente reflexivas, isto é, a produção que é feita através da observação da realidade social pode influenciar esta própria realidade.

A forma como o poder público considera as populações marginalizadas, ou seja, como tradicionais, não é algo válido, isto porque “a tradição justificada é tradição falsificada e recebe sua identidade apenas da reflexividade do moderno” (GIDDENS, 1991, p. 45), isto é, tais populações também estão inseridas, de uma outra forma, nas dinâmicas modernas. Uma solução à visão modernizadora e ao dualismo tradicional/moderno se encontra na noção de modernidades múltiplas de Eisenstadt (2001), para quem a melhor forma de compreender o mundo contemporâneo – e também de explicar a própria história da modernidade – é “vê-lo como uma história contínua de constituição e reconstituição de uma multiplicidade de programas culturais” (CUNHA, PAULINO e MENEZES, 2009, p. 209).

## **I.1 Consulta Pública e Conselho Gestor: a racionalização por meio das instituições**

A gestão das UCs caminha numa direção caracterizada pela idéia de participação. É recorrente nos documentos publicados pelo MMA a inserção do caráter democrático dos procedimentos decisórios. Por exemplo, o documento “Gestão participativa do SNUC” (2004) indica que mais recentemente está ocorrendo um maior envolvimento das populações locais, demonstrando isso através de experiências (basicamente entrevistas) em UCs marcadas pela gestão participativa.

Nas UCs, a gestão é de responsabilidade do conselho gestor, instância colegiada formada por diferentes setores da sociedade, como representantes de órgãos públicos municipais e associações de moradores. O conselho gestor consultivo deve encaminhar suas decisões em consonância com as determinações expressas pelo plano de manejo da unidade de conservação. O caráter participativo da gestão considera, além dos conselhos gestores, o instrumento da consulta pública. O primeiro, visto como um “espaço instituído do controle social da gestão do patrimônio público” (MMA/PNAP, 2004, p 40). O último pode ser entendido



como um “processo participativo e (...) representativo de interlocução entre atores sociais da esfera governamental e não-governamental, (...) por meio de fóruns (reuniões, debates públicos, oficinas e visitas técnicas, assembléias e outras oitívias similares), estudos e pesquisas complementares” (MMA/PNAP, 2004, p. 36).

Para a implantação de uma UC é necessária a realização da Consulta Pública, em que a mobilização social da população local torna-se um fator importantíssimo para o alcance deste caráter participativo de decisões. O meio pelo qual a inserção da sociedade civil nas esferas de implantação e gestão da política ocorre é através da capacitação, isto é, através de cursos, oficinas, palestras, enfim, formas de se “ensinar” àqueles representantes da população local como se deve proceder em seus atos de acordo com os ditames necessários à adequação das políticas ambientais. Os atores sociais já capacitados, trabalharão em conjunto com os técnicos para disseminar a regularização das práticas de acordo com a regulamentação ambiental.

O trabalho da consulta pública (audiências e reuniões objetivando a gestão participativa) pode se construir por meio do diálogo entre as populações locais e os técnicos legitimados pela ciência e pelo poder público. Assim, as associações locais, comunitárias, são sempre um ponto de interlocução entre o poder público e a sociedade civil, ou seja, é através das associações, grupos e etc, que os elementos reguladores da política se alastrarão pelas comunidades.

É comum a utilização da noção de mobilização social e de criação ou fortalecimento de uma outra consciência que leve em consideração a proteção ambiental como fator elementar na atuação desta política. Tomemos, por exemplo, este trecho de uma entrevista realizada com Adriano Alves de Souza, contando da experiência de proteção da Floresta Nacional Anauá, Rorainópolis (RR):

Entrevistadora - Havia a preocupação da comunidade em preservar a floresta; eles viam essa preservação da biodiversidade, de se criar uma FLONA?

Adriano - Antes do levantamento dessa demanda e identificação dessa potencialidade, não, porque a comunidade foi acostumada a receber tudo de graça dos governos assistencialistas, paternalistas. (...) Essa preocupação só começou de três anos para cá, com

uma conscientização maior, até por nós mesmos da comunidade repassando isso, e o próprio IBAMA, que se aproximou mais da comunidade (MMA/PNAP, 2004, p. 48).

Entrevistadora - E eles sabem do processo, participam do que está sendo feito na região deles?

Adriano - Sim, participam, porque eles têm a consciência, até pela explanação que houve nas consultas e reuniões de que, sendo criada essa floresta, eles poderão de forma legalizada utilizar o potencial e a riqueza que tem ali, mediante treinamentos, capacitação e tudo mais (grifo nosso) (MMA/PNAP, 2004, p. 51).

A fala da liderança local é expressiva dos processos que estamos tentando demonstrar. De um lado, a “comunidade” é apresentada como atrasada, ou presa a laços não democráticos/participativos (o que quer dizer, não modernos): “acostumada a receber tudo de graça dos governos assistencialistas, paternalistas”. A nova consciência ambiental a que se refere o informante é imediatamente relacionada ao aproveitamento “legalizado” do potencial e da riqueza locais, mediante “treinamentos, capacitação e tudo mais”.

Outros trechos, retirados de relato sobre a experiência de gestão na Reserva Extrativista do Batoque (CE), focam a relação entre a criação de novos arranjos institucionais (fóruns, comitês) e o papel da educação ambiental como auxiliar aos esforços de regulação das condutas para a conservação de recursos naturais em UCs (MMA/PNAP, 2004, p. 69):

As várias instituições envolvidas têm capacidade de interferências diferenciadas, o que aponta para a necessidade de qualificação dos comunitários no sentido de diferenciar os momentos de concretização de atividades que movam estas instituições para o fim comum (MMA/PNAP, 2004, p. 70).

Um dos princípios básicos da educação ambiental é o respeito à diversidade cultural. É preciso que sejam buscados novos hábitos e habilidades (grifo nosso), que possibilitem aos grupos ou indivíduos a manutenção de uma relação mais igualitária entre os mesmos e na apropriação dos recursos naturais (MMA/PNAP, 2004, p. 71).

De forma a garantir estes objetivos, a proposta desenvolvida buscou o processo de construção, tendo como base a reflexão-ação-reflexão, valorizando com intensidade as manifestações populares como instrumentos de exercício da cidadania na apropriação e uso dos recursos (GARJARDO apud MMA/PNAP, 2004, p. 71).

(...) proposta de educação deste porte deve garantir uma política de desenvolvimento e conservação dos recursos naturais e deve pautar-se pelo estabelecimento de uma nova ética, que exige novas reflexões e ações sobre a dignidade, contradições, as opressões e as desigualdades, onde a qualidade de vida seja elemento mediador na relação sociedade natureza (MMA/PNAP, 2004, p. 72).

De um lado, a experiência é estruturada em dois eixos: a) incentivo a adoção de novas formas de organização social e tomada de decisão, através da criação do fórum do litoral, fórum dos pescadores, comitê da pesca e b) a busca por “novos hábitos” (ou seja, alteração nas práticas locais) e por “uma nova ética” (em outros termos, esforços no sentido de inculcar novas visões de mundo ou sistemas simbólicos de classificação e julgamento). De outro, a tensão entre uma valorização do tradicional e a necessidade de sua superação, expressa de maneira contundente na defesa do “respeito à diversidade cultural” ao mesmo tempo em que enfatiza a necessidade de busca de “novos hábitos e habilidades”.

Vemos então que a conscientização (uma nova percepção da natureza), em conjunto com treinamento e capacitação (a interiorização de novas práticas que estejam de acordo com os ideais da conservação ambiental) é algo sempre presente na política pública. Por mais que os relatos reunidos no documento intitulado “Princípios para uma gestão participativa” sejam de autoria de integrantes da sociedade civil, eles expressam uma conformação a padrões institucionalizados, que têm no Estado sua fonte de legitimidade. A educação ambiental, assim, oferece um novo código a permear as condutas individuais, um processo de interiorização de comportamentos e práticas coletivas. Assim, estamos diante de um processo histórico de “interiorização pelas pessoas e pelos grupos sociais (...) de diferentes facetas da questão pública do meio ambiente” (LOPES, 2004, p. 17),

A complexificação dos instrumentos de tomada de decisão é claramente expressa na entrevista concedida por Maria Odete, líder da comunidade da Praia do Batoque (CE):

Entrevistadora - A comunidade participa; no conselho há vários representantes...

Maria Odete - Agora que foi criada a RESEX e está sendo feito o planejamento (...), foi criado esse grupo de trabalho, um GT que envolve artesanato, agricultura, pesca, escola, saúde, Governo Municipal, Estadual e as ONGs que querem nos ajudar (MMA/PNAP, 2004, p. 77).

Mas os relatos não deixam de indicar também as contradições deste processo, como conta Miguel Sarcello, da ONG SOS Amazônia, atuante no Parque Nacional Serra do Divisor (AC):

Entrevistadora - A comunidade local participa ativamente desses acontecimentos, por exemplo, a instalação do Conselho?

Miguel - É, eles são convidados a participar das reuniões e sempre estão presentes, mas não é assim uma participação em que a Sociedade Civil potencialize o Conselho e o Parque. Eles vêm e participam, tanto em Grupos de Trabalho quanto em Câmaras Técnicas, mas a participação ainda não é tão intensa como deveria (MMA/PNAP, 2004, p. 105).

Na fala do ambientalista, pode-se perceber mais claramente a maneira pela qual a “comunidade” é inserida no processo de modernização institucional representado pela criação da uma unidade de conservação. Uma inserção subordinada, dependente da mediação de atores com outros interesses.

A educação ambiental anda lado a lado com o controle territorial (MMA/DAP, 2007), já que educar significa enquadrar num dado conjunto de normas e formas de pensamento que permite o monitoramento das pessoas. A noção de “conscientização” serve para demonstrar como esta política busca alterar as formas de pensamento, a maneira como se dá a percepção da natureza pelas populações locais, em que a própria noção de conservação ambiental é construída e mantida pela atuação de representantes do poder público.

Outras noções como “fóruns”, “cursos”, “reuniões” por meio da “mobilização social”, objetivando a “capacitação”, “qualificação”, entre outras, são úteis para trazer a tona o esforço da política em racionalizar, modernizar, alterar o modo de

pensar e agir, promover “novos hábitos”, para que estes sejam compatíveis com a percepção do mundo da cultura englobante, esta que absorve com cada vez mais força o tema da proteção ambiental. Além do mais, a palavra “ética” e a expressão “reflexão-ação-reflexão” indicam como um novo conjunto de normas e regras se aplicam no cotidiano dos atores sociais, que se torna mais complexo, metódico, pensado e refletido antes de ser posto em prática, ou seja, mais racional, e o exemplo disto pode ser observado na construção de “Grupos de Trabalho” (GTs), uma aplicação mais sistemática do trabalho cotidiano.

O caminho que permite esta racionalização, aplicada em “setores sociais historicamente excluídos (extrativistas, pescadores, posseiros, ribeirinhos, pequenos produtores rurais, quilombolas, indígenas, etc.)” (MMA/PNAP, 2004, p. 38), concretiza a dominação burocrática (WEBER, 1994) moderna representada pela noção de “controle social”, operada por meio das instituições sociais, em que as associações e os grupos sociais funcionam como a porta de entrada do elemento racionalizador da política no modo de vida das populações locais, cujos agentes de disseminação são o Estado e as ONGs ambientalistas.

## **1.2 O falso dualismo: tradicional x moderno**

A tentativa modernizadora do poder público se apóia num indisfarçado dualismo entre tradicional e moderno, definindo-os como mundos sociais distintos e contraditórios de uma mesma realidade, sendo que o tradicional é muitas vezes valorizado discursivamente para ser combatido institucionalmente. Vale salientar que partimos do pressuposto que não há esta distinção entre tradicional e moderno, pois as populações locais são também modernas, possuindo apenas outra forma em que as relações sociais são concebidas. Assim:

(...) pensa-se no tradicional referido a relações sociais marcadas por um caráter arcaico, como se o contexto em que os atores sociais estão inseridos estivesse envolvido numa atmosfera de atraso e, para que as melhorias indicadas pelas políticas possam efetivar-se, é necessário promover reformas institucionais com caráter racionalizante. O tradicional não é um momento, uma época que remete ao passado (...). Neste sentido, a percepção do moderno é automaticamente ligada ao avanço e, podemos dizer, à forma correta de funcionamento do cosmos, intrinsecamente relacionada com uma visão de futuro, onde as práticas sociais são pensadas

---

basicamente na direção do amanhã (CUNHA, PAULINO e MENEZES, 2009, p. 203).

A expressão “populações tradicionais” é mencionada na Lei do SNUC (lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000) dezoito vezes e em seu decreto complementar (n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002) outras dez vezes, sem nenhuma consideração às noções de “moderno”, “modernização” ou “modernidade”. Os excertos abaixo, todos retirados da legislação sobre unidades de conservação, revelam esse indistinto dualismo tradicional/moderno, que elogia a tradição para ao mesmo tempo propor sua superação:

A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei (Art. 23 – Capítulo IV da Constituição Federal, Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000).

O contrato de concessão de direito real de uso e o termo de compromisso firmados com populações tradicionais das Reservas Extrativistas e Reservas de Uso Sustentável devem estar de acordo com o Plano de Manejo, devendo ser revistos, se necessário (Art. 13 – Capítulo IV da Constituição Federal, decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002).

A representação da sociedade civil deve 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 (Art. 17, parágrafo segundo – Capítulo V da Constituição Federal, decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002).

Em outras palavras, as populações locais, ao serem citadas na lei do SNUC, são definidas a maior parte das vezes como “tradicionais”, o que demonstra a idéia de que o tradicional é defendido “no campo das idéias” para ser combatido na prática, isto é, os setores marginalizados são assim tratados para demonstrar a necessidade de um trabalho de caráter atualizador de suas dinâmicas. E a forma como esta atualização é sucedida se concentra no campo da reformulação dos

---

arranjos institucionais que devem regular suas práticas, ou seja, modernização por via institucional.

## 2. A modernização disfarçada: quantificando os termos

A quantificação dos termos Tradição, Modernidade, Econômico, Institucional, Gestão, Consulta, Participação, Democrático, Associação e Lideranças, servirá para demonstrar o caráter institucional da atuação da política ambiental.

### 2.1 Tradição versus modernidade

Nos 15 artigos analisados<sup>6</sup> (TABELA 1), num total de 272 páginas, foram encontradas 171 referências ao termo tradição e seus derivados (tradicionalidade, tradicionalmente, tradições, tradicional, etc) e 26 referências ao termo modernidade e seus derivados (moderno, moderna, modernização, etc), demonstrando a ênfase dada a justificação de uma referida tradição para que haja a sua alteração.

**Tabela 1:** Número de vezes que aparecem as palavras: tradição (e seus derivados) x modernidade (e seus derivados)

NOME DO ARTIGO	TRADIÇÃO E SEUS DERIVADOS	MODERNI- DADE E SEUS DERIVADOS
Trajетórias do Jaguarу. Unidades de conservação, percepção ambiental e turismo: um estudo na APA do Sistema Cantareira, São Paulo	1	2
Entre “tradicionais” e “modernos”: negociações de direitos em duas unidades de conservação da Amazônia brasileira	42	10
A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá	22	0
O desenvolvimento sustentável em Unidade de Conservação: a “naturalização” do social	16	1
A dinâmica tutelar em uma unidade de conservação e os processos classificatórios: o caso do Aventureiro, Ilha Grande-RJ	19	1

6 As quantificações dos “Quadro 2” e “Quadro 3” se detém ao corpo dos trabalhos, não contabilizando os termos em notas de rodapé ou referências bibliográficas.

Cerrado, sentidos e interesses em disputa: os conflitos ambientais em torno do Parque Nacional das Emas (GO)	8	0
A criação de unidades de conservação: quando a solução para a questão ambiental acaba provocando um problema social	13	0
Desafio para a gestão ambiental integrada em território de fronteira agrícola no oeste do Pará	3	0
Justiça local nas Reservas Extrativistas	11	1
Unidades de conservação no semi-árido nordestino: o caso do Parque Ecológico de Engenheiro Ávidos – PB	14	1
Território Xingu: da ambientalização do território ao fechamento da fronteira agropecuária na Terra do Meio	3	0
“Lago Suíço em terras tropicais”: A Lagoa de Cima (RJ) como objeto de construções sensível-simbólicas	3	5
A Participação da Comunidade da Reserva Extrativista Cazumbá-Iracema/Acre no Programa Biodiversidade Brasil-Itália	1	1
Impactos sócio-ambientais e desestruturação de modos de vida pantaneiros em Barão de Melgaço – MT	15	4
Construção de um Índice de Qualidade Sócio-Ambiental na RDS do Tupé	0	0
<b>TOTAL:</b>	<b>171</b>	<b>26</b>

**Fonte:** Próprio autor. Jonatta Sousa Paulino, 2010.

Dentre os trabalhos, 12 apresentam referências a termos associados à idéia de tradição de forma preponderante em relação aos termos associados à noção de modernidade. Apenas um artigo não apresentou nenhuma menção das referidas noções. Dois destes artigos possuem mais citações referidas aos termos associados à idéia de modernidade do que à idéia de tradição. Entretanto, isto não significa que haja um raciocínio que leve em consideração a estratégia modernizante da política ambiental. Em primeiro lugar, no artigo de Hoeffel (et al., 2008) há apenas a acentuação da divisão entre os mundos sociais, de um lado a tradição, condicionada ao meio rural, às áreas marginalizadas e do outro lado, o moderno, automaticamente visto como intrínseco ao meio urbano:

Para os turistas, a atração pela área de estudo tem como causa uma desilusão com elementos urbanos modernos e pelo fato de



julgarem que, nas áreas rurais visitadas, há características opostas às encontradas nas cidades (HOEFFEL, FADINI, MACHADO e REIS, 2008, p. 140).

Em segundo lugar, no trabalho de Costa (2009) é possível perceber uma intenção de homogeneização por parte da política ambiental quanto à percepção da natureza e quanto as características peculiares das sociedades em questão. No entanto, isso não chega a ser percebido como uma estratégia de modernização de setores, vale salientar, também modernos, mas apenas uma forma de homogeneização característica do grande alcance da modernidade, concretizando ainda a cisão daquilo que seria tradicional e seu oposto, o moderno:

(...) apresenta-se o conceito moderno de Natureza e seus desdobramentos, destacando-se deste a forma cindida com a qual é tratada a questão Homem e Natureza (COSTA, 2009, p. 19).

Entretanto, no centro da questão figura o fato de que em muitas UCs a política ambiental vem sendo conduzida de modo aprisionado às informações contidas nas ciências naturais e, desta forma, negligenciam outros componentes da realidade, tais como, os processos sociais, econômicos e culturais existentes no interior destas áreas protegidas que destoam em certa medida do projeto societário hegemônico. Neste sentido, perdura nas políticas públicas e em seus executores uma concepção de política que visa à universalização dos direitos, como é o caso do direito ao meio ambiente. Não obstante, esta pretensa igualdade de acessos, pressupõe que compartilhamos a condição homogeneizante de 'sujeitos modernos' (COSTA, 2009, p. 14, grifo nosso).

## 2.2 Econômico versus institucional

A preponderância das referências sobre economia em relação às referências sobre instituições (TABELA 2) indica o quanto as ciências sociais ignoram o caráter, em grande parte institucional, da aplicação das Unidades de Conservação, concretizando assim, uma separação, de todo modo, entre a ênfase da política e a realização da pesquisa sobre o tema.

**Tabela 2:** Número de vezes que aparecem as palavras: econômico (e seus derivados) x institucional (e seus derivados)

NOME DO ARTIGO	ECONÔMICO E SEUS DERIVADOS	INSTITUCIO- NAL E SEUS DERIVADOS
Trajетórias do Jaguarу. Unidades de conservação, percepção ambiental e turismo: um estudo na APA do Sistema Cantareira, São Paulo	11	3
Entre “tradicionais” e “modernos”: negociações de direitos em duas unidades de conservação da Amazônia brasileira	8	4
A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá	9	5
O desenvolvimento sustentável em Unidade de Conservação: a “naturalização” do social	23	3
A dinâmica tutelar em uma unidade de conservação e os processos classificatórios: o caso do Aventureiro, Ilha Grande-RJ	5	13
Cerrado, sentidos e interesses em disputa: os conflitos ambientais em torno do Parque Nacional das Emas (GO)	30	12
A criação de unidades de conservação: quando a solução para a questão ambiental acaba provocando um problema social	7	3
Desafio para a gestão ambiental integrada em território de fronteira agrícola no oeste do Pará	17	8
Justiça local nas Reservas Extrativistas	3	5
Unidades de conservação no semi-árido nordestino: o caso do Parque Ecológico de Engenheiro Ávidos – PB	4	12
Território Xingu: da ambientalização do território ao fechamento da fronteira agropecuária na Terra do Meio	11	2
“Lago Suíço em terras tropicais”: A Lagoa de Cima (RJ) como objeto de construções sensível-simbólicas	6	6
A Participação da Comunidade da Reserva Extrativista Cazumbá-Iracema/Acre no Programa Biodiversidade Brasil-Itália	5	17
Impactos sócio-ambientais e desestruturação de modos de vida pantaneiros em Barão de Melgaço – MT	7	0
Construção de um Índice de Qualidade Sócio-Ambiental na RDS do Tupé	18	3
<b>TOTAL:</b>	<b>164</b>	<b>96</b>

**Fonte:** Próprio autor. Jonatta Sousa Paulino, 2010.

Foram constatadas 164 aplicações dos termos referentes à economia e 96 aplicações dos termos referentes às institucionalidades, em que apenas dois casos o texto apresenta mais citações quanto aos termos institucionais, havendo ainda um caso onde ocorre a mesma quantidade de referências de ambas as terminologias. A análise dos artigos quanto aos termos econômico e seus derivados (economia, econômica, economicista, economicamente e etc) e institucional e seus derivados (instituição, institucional, institucionalidade, instituições e etc), alerta para a necessidade de se tencionar a idéia da modernização institucional graças a pouca atenção que os trabalhos na área das ciências humanas estão dando ao viés institucional da prática da conservação ambiental.

A última tabela (Tabela 3) expõe a utilização alguns termos e suas derivações: consulta (no que se refere à consulta das populações locais para a implantação e gestão das UCs), participação (no que tange à participação social), associação (associações de caráter social, como grupos sociais, comunidades e etc) e lideranças (de grupos locais).vsto significa que o olhar dos cientistas sociais ainda está mais direcionado aos fatores e transformações econômicas das populações alvo da política ambiental do que na aplicação da modernização por via institucional trazida pelas Unidades de Conservação. Entretanto, se somadas as linhas horizontais de cada artigo analisado, a utilização dos termos referentes às institucionalidades (Tabela 3), este se sobreporá em relação à quantidade de citações sobre economia (Tabela 2). Vemos assim que é inegável a presença deste viés institucional no trabalho da política de Unidades de Conservação.

**Tabela 3:** Quantificação dos termos que remetem às instituições sociais

Nome do artigo	Con-sulta	Parti-cipação	Asso-ciação	Lide-ranças	TO-TAL
Trajatórias do Jaguar. Unidades de conservação, percepção ambiental e turismo: um estudo na APA do Sistema Cantareira, São Paulo	0	11	0	2	13
Entre “tradicionais” e “modernos”: negociações de direitos em duas unidades de conservação da Amazônia brasileira	0	1	4	2	7

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá	1	24	4	14	<b>43</b>
O desenvolvimento sustentável em Unidade de Conservação: a “naturalização” do social	0	13	1	0	<b>14</b>
A dinâmica tutelar em uma unidade de conservação e os processos classificatórios: o caso do Aventureiro, Ilha Grande-RJ	2	2	3	0	<b>7</b>
Cerrado, sentidos e interesses em disputa: os conflitos ambientais em torno do Parque Nacional das Emas (GO)	0	3	1	2	<b>6</b>
A criação de unidades de conservação: quando a solução para a questão ambiental acaba provocando um problema social	2	4	9	0	<b>15</b>
Desafio para a gestão ambiental integrada em território de fronteira agrícola no oeste do Pará	0	0	1	2	<b>3</b>
Justiça local nas Reservas Extrativistas	2	0	28	0	<b>30</b>
Unidades de conservação no semi-árido nordestino: o caso do Parque Ecológico de Engenheiro Ávidos – PB	5	7	4	2	<b>18</b>
Território Xingu: da ambientalização do território ao fechamento da fronteira agropecuária na Terra do Meio	0	3	0	0	<b>3</b>
“Lago Suíço em terras tropicais”: A Lagoa de Cima (RJ) como objeto de construções sensível-simbólicas	0	2	0	0	<b>2</b>
A Participação da Comunidade da Reserva Extrativista Cazumbá-Iracema/Acre no Programa Biodiversidade Brasil-Itália	13	60	18	38	<b>129</b>
Impactos sócio-ambientais e desestruturação de modos de vida pantaneiros em Barão de Melgaço – MT	0	3	1	0	<b>4</b>

---

---

Construção de um Índice de Qualidade Sócio-Ambiental na RDS do Tupé	1	1	1	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>	<b>134</b>	<b>75</b>	<b>62</b>	<b>297</b>

Fonte: Próprio autor. Jonatta Sousa Paulino, 2010.

## Considerações finais

As Unidades de Conservação no Brasil são um reflexo mais ou menos consciente de um novo processo modernizador, um renovado projeto de modernização com ênfase na via institucional para uma racionalização dos modos de vida, sendo aplicada nas classes dominadas e revestindo-se de um discurso científico que legitima suas práticas e o não seu questionamento. O pressuposto inscrito na elaboração da política ambiental é de que as populações existentes nos limites das UCs são arcaicas, em apenas um conceito: tradicionais. Assim, legitima-se a transformação de práticas e modos de pensar dos setores marginalizados para enquadrá-los na linha de racionalização em voga, modernizá-los. No entanto, não se pode afirmar que estas sociedades são tradicionais, já que também estão inseridas no processo de racionalização intrínseco da modernidade, global em seu alcance. Isto significa que as populações alvo da política conservacionista também são modernas, mas modernas de uma maneira específica, com práticas que não condizem, necessariamente, com o ideal de modernidade dominante.

Recebido em julho de 2015.

Aprovado em dezembro de 2015.

## Referências

BRASIL. **Lei do Snuc** - n. 9.985, de 18 de julho, 2000.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.340**, de 22 de agosto, 2002.

COSTA, Klenio Veiga da. “**Lago Suíço em terras tropicais**”: A Lagoa de Cima (RJ) como objeto de construções sensível-simbólicas. Artigo apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, 2009.

COVEZZI, Marinete. **Impactos sócio-ambientais e desestruturação de modos de vida pantaneiros em Barão de Melgaço – MT**. Artigo apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, 2009.

CUNHA, L. H., PAULINO, J. S., MENEZES, V. F. **O uso da idéia de território nas políticas públicas para o mundo rural como estratégia de modernização**. Artigo apresentado no 14° CISO, 2009, Recife, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **A linguagem autorizada**. As condições sociais da eficácia do discurso ritual. In: A economia das trocas lingüísticas. São Paulo: EDUSP, 1996.

EISENSTADT, S. N. **Modernidades múltiplas**. Sociologia, Problemas e Práticas, n. 35: 139-163, 2001.

FLEURY, L. C., ALMEIDA, J. **Cerrado, sentidos e interesses em disputa: os conflitos ambientais em torno do Parque Nacional das Emas (GO)**. Artigo apresentado no 3° Encontro da Rede de Estudos Rurais, Campina Grande, 2008.

GIDDENS, A. **As consequências da Modernidade**. São Paulo, Ed. UNESP, 1991.

HABERMAS, J. **Técnica e ciência como “ideologia”**. Lisboa: Edições 70, 2006.

---

HENCHEN, M. J., MENESES, A. S. de. **Território Xingu**: da ambientalização do território ao fechamento da fronteira agropecuária na Terra do Meio. Artigo apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, Rio de Janeiro, 2009.

HOEFFEL J. L., FADINI, A. A. B., MACHADO, M. K., REIS, J. C. **Trajatórias do Jaguar** - unidades de conservação, percepção ambiental e turismo: um estudo na APA do Sistema Cantareira, São Paulo. Revista Ambiente e Sociedade. Campinas. Vol 11, n 1, 2008.

LOPES, José Sergio Leite. **A ambientalização dos conflitos sociais**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

MMA/DAP. **Informe Nacional sobre Áreas Protegidas no Brasil**. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Departamento de Áreas Protegidas. Brasília: MMA, 2007.

MMA/PNAP. **Gestão Participativa. Ministério do Meio Ambiente**. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Diretoria do Programa Nacional de Áreas Protegidas. Programa Áreas Protegidas da Amazônia. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

VELÁSQUEZ, C., BOAS, A. V., SCHWARTZMAN, S. **Desafio para a gestão ambiental integrada em território de fronteira agrícola no oeste do Pará**. Revista Administração Pública, V 40, n 6, 2006.

VIANNA, Lucila Pinsard. **De invisíveis a protagonistas**: populações tradicionais e unidades de conservação. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2008.

WEBER, M. Os tipos de dominação. In: **Economia e Sociedade**, v. 1. Brasília: Editora UnB, pgs. 139-198, 1994.

\_\_\_\_\_. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

---