



Revista ADM.MADE

Revista do Mestrado em Administração e
Desenvolvimento Empresarial - Universidade
Estácio de Sá

Revista ADM.MADE, ano 9, v.13, n.2, p.34-47, maio/agosto, 2009

Revista do Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade Estácio de Sá - Rio de Janeiro (MADE/UNESA). ISSN: 1518-9929

Editora responsável: Isabel de Sá Affonso da Costa

Organizador do volume temático: Lamounier Erthal Villela (MADE/UNESA)

Formação Histórica, Ações e Potencial da Gestão Social no APL de Turismo em Visconde de Mauá RJ/MG

Lamounier Erthal Villela¹

Sergio Wright Maia²

Artigo recebido em 10/08/09. Aceito em 23/10/09. Artigo submetido a avaliação *double-blind*.

¹ Doutor em Economia Aplicada pela Université de la Sorbonne Nouvelle - Paris; pós-doutorando em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Professor e coordenador do Programa de Mestrado em Administração e Desenvolvimento Empresarial da Universidade Estácio de Sá (MADE/UNESA). Professor colaborador do Programa de Mestrado em Economia Empresarial da Universidade Candido Mendes (MEE/UCAM). Endereço: Av. Pres. Vargas, 642/22º andar - Centro - Rio de Janeiro - RJ - CEP: 20071-001. E-mail: lvillela@estacio.br.

² Mestre em Economia Empresarial pelo Programa de Mestrado em Economia Empresarial da Universidade Candido Mendes (MEE/UCAM). Doutorando em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED-IE/UFRJ). Membro do Conselho Gestor da Região de Visconde de Mauá. E-mail: maia.w@globo.com.

Formação Histórica, Ações e Potencial da Gestão Social no APL de Turismo em Visconde de Mauá RJ/MG

O objetivo deste artigo é descrever o processo de formação da Governança de Visconde de Mauá onde se destacam o surgimento do APL de turismo e as ações implementadas pelas organizações sociais e avaliar o potencial de uma gestão social participativa. Tal APL está geograficamente inserido em território de três municípios e dois Estados da federação (Rio de Janeiro e Minas Gerais). A formação histórica da localidade Visconde de Mauá é fruto da diversidade dos fluxos migratórios para a região: descendentes de imigrantes suíços e alemães, pecuaristas originários do sul de Minas Gerais, hippies, místicos religiosos e refugiados políticos. Apesar das dificuldades na formação de consensos entre os atores locais e as administrações municipais, ações como a criação da Mauatur e a formação do Conselho Gestor da governança vêm transformando a realidade local. Resultados positivos no sentido de uma gestão social dialógica já se fazem presentes, tais como: gestão integrada de resíduos sólidos, implantação das Estações de Tratamento de Esgoto, protocolo de intenções entre os três municípios e os Governos Estaduais, discussão sobre PSF (Programa de Saúde da Família) integrado, projeto de revitalização da Vila de Mauá e projeto de pavimentação da via de acesso, além do processo de conscientização de que a sustentabilidade sócio-econômica é interdependente da preservação e proteção ambiental.

Palavras-chave: gestão social; APL; redes empresariais.

Keywords: social management; clusters; entrepreneurial network.

Historic Formation, Initiatives and the Participative Social Management of the Visconde de Mauá RJ/MG Tourism Cluster

The objective of this essay is to describe the formation of the Governance in Visconde de Mauá, putting special emphasis on the upsurge of its tourism cluster and the actions implemented by the local social organizations, and to evaluate the potentialities of the participative social management. The cluster is physically located in three municipalities and two States (Rio de Janeiro e Minas Gerais). The historical origin of Visconde de Mauá is the outcome of its diverse migratory flow: descendents of Swiss and German immigrants, cattle raisers from the South of Minas Gerais State, hippies, religious and political refugees. Irrespective of the difficulties to build consensus among the various community actors and the government, the formation of Mauatur and the local Management Council is transforming the local landscape. Positive effects of the dialogical social management practiced locally can be already noticed in the following public policies: solid residues integrated management (selective collection of garbage), installation of sewage treatment equipments, Memorandum of Understanding among the three municipalities for the establishment of a local environmental management, discussions for an integrated Family Health Program, project for the revitalization of the main village (Visconde de Maua), paving of the access road and the spreading consciousness that social-economic sustainability and environmental protection and preservation are interdependent issues

1. Introdução

O período do milagre brasileiro culmina em uma crise do Estado dando espaço para os modelos neoliberais de governo mínimo na condução da coisa pública. Porém, tanto no Brasil, como nos demais países da América Latina, tal modelo não chegou a ser implantado em sua plenitude (SALAMA; VALIER, 1991; PAULANI, 2005). Observa-se, a partir dos 90, a emergência de movimentos e ações sociais voltados à resolução de problemas locais (SENGENBERGER; PIKE, 2002; TENÓRIO, 2007). Neste contexto, um

dos fenômenos observados foi o fortalecimento das aglomerações empresariais, que deram início ao que hoje é denominado de Arranjos Produtivos Locais - APL (LASTRES; CASSIOLATO, 2003).

A região do APL de Turismo em Visconde de Mauá, ora em questão, passou desde o início do século XX por dois diferentes ciclos migratórios (colonização européia e pecuaristas oriundos de Minas Gerais). Nos anos 1970 recebeu o afluxo de *hippies*, de místicos, de “refugiados” políticos e urbanos e por fim, nos anos 1980/90, de novos empresários, que chegaram com o firme propósito de investir no segmento de turismo. Ainda no século passado, dadas as riquezas naturais, começaram a surgir os primeiros visitantes-turistas da região. Rapidamente, o turismo passou a significar para os residentes a principal atividade econômica.

Este processo não estruturado e espontâneo deu origem à formação do pólo turístico de Visconde de Mauá. O não planejamento das atividades turísticas estimulou o uso inadequado dos recursos naturais (desmatamento, construções irregulares em APPs-Áreas de Preservação Permanente e poluição dos rios) e problemas sociais (desemprego e criminalidade). O crescimento das atividades turísticas evidenciou uma grande carência de infraestrutura urbana e oferta de serviços públicos. No início da década de 1980, tal situação levou alguns hoteleiros locais a criarem a Mauatur - Associação Turística e Comercial da Região de Visconde de Mauá, com o objetivo de pressionar os poderes públicos municipais para resolução de alguns dos problemas acima citados. Em 1985 é criada a Área de Proteção Ambiental (Apa) da Mantiqueira, que institui regras de uso dos recursos naturais da região. O final do século XX ainda vê surgir na região outras organizações sociais orientadas à proteção dos interesses tanto da sociedade quanto do meio ambiente. Todavia, somente em 2004 surge um movimento destinado a fortalecer o processo de desenvolvimento local, denominado Programa de Gestão Sócio-Ambiental na Apa da Mantiqueira - Microbacia Hidrográfica do Alto Rio Preto, que dá origem ao Conselho Gestor da Região de Visconde de Mauá. O Conselho tem o objetivo de estabelecer uma governança local e estimular a gestão social participativa, é formado por membros dos governos municipais da região, além dos governos estadual e federal, da sociedade civil e dos empresários locais, incluindo a Mauatur.

Considerando como premissas a importância do diálogo entre os atores locais, destes com os representantes dos poderes públicos e de uma governança compartilhada que direcione o APL para o desenvolvimento sustentável, o objetivo deste artigo é descrever o processo de formação do APL de turismo em Visconde de Mauá, as ações implementadas pelas organizações sociais e por fim avaliar o potencial de uma gestão social participativa.

Este artigo está estruturado do seguinte modo: partindo desta introdução é apresentado o referencial teórico, fundamentado nos conceitos de APL, redes organizacionais, governança, gestão social e desenvolvimento local. Na segunda seção são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa. Trata-se de um estudo de caso qualitativo, com abordagem descritivo-explicativa. Os dados foram coletados por meio de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, através de observação participante, vivenciada por um dos autores. Os resultados descrevem a cronológica dos fatos, desde a formação do APL até as atuais ações do conselho de governança local. As considerações finais apontam a potencialidade de desenvolvimento e gestão social do APL.

2. Referencial Teórico

Segundo Cassiolato e Lastres (2003), Arranjos Produtivos Locais - APLs são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais, com foco em um conjunto específico de atividade econômica, que apresentam vínculos, ainda que incipientes. Dado o conceito acima descrito, o SEBRAE (2004) identifica os APLs através das informações sobre as concentrações de atividades econômicas similares ou das aglomerações produtivas especializadas em uma mesma localidade, no Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Logo, devido à concentração de hotéis, pousadas, restaurantes, artesanatos, passeios turísticos em Visconde de Mauá, este é caracterizado, segundo o SEBRAE (2004, p. 216), como um APL de turismo.

As aglomerações empresariais formam redes especializadas, tais redes podem surgir de modo espontâneo ou planejado. Segundo Britto (2002) os elementos estruturantes de uma rede são os nós (organizações ou atividades), as ligações (relacionamento entre organizações), os fluxos (de bens e informações) e as posições (estrutura de divisão do trabalho). Logo, uma rede é constituída de um conjunto de nós, que mantêm relações entre si, direta ou indiretamente, por meio de cadeias de tamanhos e estruturas variáveis. Balestrin e Vargas (2003) definem quatro tipos de redes de empresas: - as verticais, com dimensão hierárquica, a exemplo das empresas automotivas com uma vasta rede de subcontratações; - as horizontais, configurando-se na dimensão da cooperação, tal como sugerido na governança dos APLs; - as redes formais, criadas por contratos entre empresas e/ou instituições, como por exemplo, as alianças estratégicas, cooperativas de créditos; - as redes informais, onde existem trocas de conhecimentos ou elaborações de ações conjuntas sem formalizações de processos.

As atuais redes organizacionais, segundo Villela (2005), representam o fim do isolacionismo das organizações empresariais típicas do modelo fordista de produção. A estrutura em rede agrega empresas, permite maior flexibilidade da produção e fortalece as relações de interdependência das cadeias produtivas. A literatura sobre redes empresariais as classifica como um fenômeno que, imbricado aos avanços das tecnologias de informação e de comunicação, alterou as formas de produção do mundo contemporâneo (CASTELLS, 2007; GRANOVETTER, 2000; MERCKLÉ, 2004).

O potencial de desenvolvimento de uma rede depende da coesão, da complementaridade e do compartilhamento de interesses comuns. Compreender estes interesses e agir conjuntamente em prol do bem comum, em uma rede horizontal e informal como a do APL de Visconde de Mauá requer diálogo e ação comunicativa (HABERMAS, 1987). Pois, apesar da complementaridade e interdependência existente nas atividades empresariais, como, por exemplo, no ramo de turismo (hospedagem, restauração, entretenimento, comércio de artesanato) nem sempre os atores locais irão compreender a necessidade da coesão e do potencial das ações conjuntas.

Devido às dificuldades de ações isoladas seja do empresariado, seja da sociedade civil ou do Estado para o desenvolvimento sócio-econômico de territórios, instituições públicas passaram a dar suporte na elaboração de agendas e de planejamentos dos APLs, assim como compartilhar e financiar os investimentos necessários ao processo de desenvolvimento local. Neste caso, a ação conjunta entre instituições públicas, setor privado e sociedade civil passou a ser denominado na literatura como governança.

Tenório (2007, p. 19) diz que “a terminologia contemporânea começa a conotar conceitos como governança, que enfatiza o papel dos cidadãos – individuais ou organizados em formas associativas – no processo político, partindo da identificação dos problemas, à formulação, instituição e avaliação dos resultados”. O objetivo da governança será a obtenção de uma participação democrática dos diferentes grupos de interesse e comunidades nas decisões locais.

A participação democrática dos diversos atores deve ser fundamentada em um fluxo contínuo de informações em todos os sentidos, permitindo que os diversos setores recebam informações e participem da elaboração e implantação do planejamento. A realidade administrativa não pode considerar os atores envolvidos numa política pública apenas individualmente, mas como um conjunto conectado e interdependente, governando, assim, por meio da interação de diferentes agentes. Portanto, quando se objetiva alcançar o desenvolvimento local, os problemas socioeconômicos não podem ser mais resolvidos pela ação independente do Estado. Isso tem levado a repensar a aproximação da governança com a democracia. Segundo Fischer (1996, p.19) “*governance* é um conceito plural, que compreende não apenas a substância da gestão, mas a relação entre os agentes envolvidos, a construção de espaços de negociação e os vários papéis desempenhados pelos agentes do processo”. Logo a governança compartilhada e participativa representa uma nova modalidade de gestão, não mais hierarquizada nos moldes da administração clássica.

Quando os interesses dos atores são múltiplos e se fazem representar, toda uma discussão entre os participantes deve sinalizar prioridades, etapas e formas de atuação dos atores na construção dos objetivos em comum. Este processo decisório compartilhado representa uma estrutura heteroárquica (HEINELT; KÜBLER, 2005), ou seja, o poder é diluído entre os atores que conjuntamente deliberam sobre as ações da governança. Logo, os processos decisórios são frutos do diálogo entre os diferentes atores envolvidos.

Os conceitos de governança como acima descritos encadeiam uma modalidade de gestão social. A gestão social visa à preservação ou melhoria das condições de vida de uma dada população. Segundo Tenório, (2007 p.109), “gestão social seria uma adjetivação da gestão pública e não a sua substituição”. Significando que o setor público deve agir em função do resgate da cidadania nas políticas públicas e para tal é necessário processos deliberativos participativos a fim de estabelecer vínculos democratizadores nas relações (HABERMAS, 1987). Neste sentido, as relações devem ser dialógicas e não mais monológicas. A gestão social é participativa em sua essência e os envolvidos são co-responsáveis do desenvolvimento local. Ainda segundo Tenório, (2007, p. 2):

Pensar o desenvolvimento local requer o envolvimento de diversas dimensões: econômica, social, cultural, ambiental e físico-territorial, político-institucional e científico-tecnológica. Implica considerar os diferentes aspectos de inter-relacionamento ativo dos diversos atores da sociedade. Nesse sentido importa, necessariamente, uma profunda transformação das relações sociais – não apenas dos processos gerenciais e técnicos de produção – incluindo também a preservação ambiental, já que a incorporação dessa dimensão às estratégias, programas e projetos de desenvolvimento tem como objetivo assegurar melhores condições materiais e a sustentabilidade do território, segundo as suas condições e vocações.

Neste contexto, existe uma mudança nas relações políticas locais, pois os processos de desenvolvimento local interdependem dos esforços articulados, como anteriormente descritos entre instituições públicas, empresários e sociedade civil. O desenvolvimento local necessita do reconhecimento por parte dos agentes de como suas ações influenciarão a valorização dos seus recursos e, respectivamente, do território em questão.

3. Metodologia

Trata-se de um estudo de caso qualitativo, com abordagem descritivo-explicativa. A pesquisa objetivou compreender a formação e a evolução da gestão participativa no APL de Visconde de Mauá. O referencial teórico forneceu bases conceituais para interpretar a realidade local. Para a compreensão do caso também foi utilizada a análise estruturalista (THIRY-CHERQUES, 2005 p. 29):

A trajetória metodológica do estruturalismo é de fácil esquematização. Partindo do referencial empírico ou, simplesmente, do raciocínio lógico, construímos um modelo que contém as relações possíveis entre os elementos de um objeto determinado. As relações estruturais podem ser abstratas, se e quando puramente lógicas, ou podem ser relações concretas, se e quando incorporadas a um sistema.

Para obtenção de dados sobre a história, o papel e o potencial das instituições locais na governança do Arranjo Produtivo Local – APL de Turismo de Visconde de Mauá. A pesquisa contou, além da pesquisa bibliográfica e documental, com a observação participante de um dos autores (então coordenador do Conselho Gestor de Visconde de Mauá). A coleta de dados também contou com o depoimento de atores locais que participam do Conselho Gestor e da Mauatur. O tratamento dos dados seguiu uma ordem cronológica desde a formação da localidade até as atuais ações.

O método utilizado apresenta limitações: primeiro são escassos os documentos sobre a formação histórica da região, segundo a pesquisa participante ao mesmo tempo em que permite uma imersão do pesquisador no objeto de pesquisa, dificulta a sua neutralidade quanto à apresentação dos resultados. Os depoimentos foram obtidos pela acessibilidade aos sujeitos participantes do conselho, logo são interessados na gestão social e no desenvolvimento local. Apesar destas limitações acredita-se que os resultados da pesquisa possam agregar conhecimento sobre a temática pesquisada. Não se pretende qualquer tipo de generalização, como é próprio dos estudos de caso.

4. Resultados da Pesquisa

4.1. Aspectos históricos

A região de Visconde de Mauá localiza-se na microbacia hidrográfica do Alto Rio Preto (que nasce próximo ao Pico da Agulhas Negras). A história da região de Visconde de Mauá começa após o fim da escravidão, quando o governo brasileiro (republicano) procura alternativas para tentar resolver o déficit de mão de obra gerado pela Lei Áurea (de 13 de maio 1888). Dentro desse contexto, surgiram as experiências de instalação de núcleos coloniais, sendo um deles o Núcleo Mauá. A função desses núcleos de colonos europeus seria ocupar o espaço vazio deixado pela mão de obra escrava. O governo empreendeu um grande esforço de divulgação na Europa, e com grande custo trouxe

imigrantes para ocuparem o interior do país, desde o Rio Grande do Sul até o Espírito Santo.

Foi nesta época que Henrique Irineu de Souza, herdeiro do Visconde de Mauá, obteve, por contrato de concessão, autorização para instalação de dois núcleos regionais em suas terras. Assim, foram formados os núcleos Mauá (no vale do Rio Preto) e Itatiaia (no vale do Rio Campo Belo), fixando desta forma colonos europeus nestes núcleos. Naquela primeira tentativa, experimentaram-se diversas culturas, como batata, feijão, milho, legumes e frutas, além da fabricação de queijos do tipo suíço na Fazenda Queijaria, escolhida como sede. No final de 1890, a experiência foi dada como fracassada e a questão dos transportes, principalmente pela falta de construção de estradas, foi apontada como principal problema dos núcleos.

Em 30 de abril de 1908 o governo do Estado do Rio de Janeiro, representando a União, adquiriu as terras do antigo Núcleo Mauá, desativado desde 1890. Os núcleos de Mauá e Itatiaia se destacaram nessa nova fase da política oficial de colonização como os dois únicos núcleos organizados no Estado do Rio de Janeiro. Nesta segunda experiência, que durou oito anos, predominaram os imigrantes de origem suíça e alemã. As culturas então implantadas por eles se adaptavam bem ao clima temperado, quando, na realidade, a região do Itatiaia, onde se encontra Visconde de Mauá, é coberta por uma floresta tropical de altitude, mata atlântica, com chuvas torrenciais durante boa parte do ano, inverno rigoroso, porém a terra, nessas condições, é normalmente ácida, diferentemente das encontradas nos países de origem dos imigrantes. Esse fato constituiu, sem dúvida, num dos motivos do fracasso da tentativa de colonização de Visconde de Mauá no início do século XX.

Após anos de insatisfação dos colonos, que levaram a inúmeros conflitos locais, os colonos começaram a abandonar suas terras e a vendê-las aos fazendeiros vindos principalmente de Minas Gerais que, com o fracasso da colônia de estrangeiros, produziu uma mudança radical no desenvolvimento econômico e social da Região. Por fim, em maio de 1916 o governo federal oficializava a emancipação do Núcleo Mauá, pondo fim à tentativa de colonização. Alguns imigrantes ficaram, como as famílias Bühler, Frech e Buttner. Uma das razões da permanência destas famílias na região foi que seus membros casaram-se com membros de famílias dos fazendeiros de Minas Gerais, gerando um relacionamento horizontal e integrando-os à comunidade que se formava na região no começo do século XX.

Com o fracasso da colônia e a suspensão de toda ajuda oficial, esses imigrantes foram forçados a iniciar uma nova atividade: aproveitaram-se do “astral” alpino herdado dos tempos da colônia de estrangeiros e dos belos e panorâmicos acessos desta área ao pico das Agulhas Negras, para se dedicarem às atividades de veraneio. Em 1922, os Bühler e os Buttner recebiam os primeiros turistas em suas próprias casas. Em 1925, os Buttner construíam sua primeira pousada, seguidos, em 1930, pelos Frech e os Bühler. A partir dessa época, a atividade turística foi se incorporando à vida dos moradores, tendo se tornado, nos dias de hoje, a maior fonte de renda local.

Até os anos 1970 a produção leiteira constituía a maior fonte renda entre os fazendeiros que vieram de Minas Gerais. Porém, na década de 70, a baixa remuneração do leite e a produtividade local pouco significativa forçaram os fazendeiros a venderem suas terras para construção de casas de veraneio e transformarem suas próprias casas em

pousadas. Estas pousadas improvisadas incutiram na população a cultura do turismo como uma possibilidade alternativa de renda, e não como uma atividade principal.

A década de 70 também testemunhou o início de uma nova corrente migratória para a região. Nesta nova fase, primeiro vieram os *hippies*, impulsionados pelo movimento de fuga dos grandes centros e da “sociedade de consumo”. Depois, a região recebeu a imigração de outros grupos, uns por opção para viverem uma vida mais próxima à natureza, outros por razões de cunho político, contrários ao regime militar, e outros, ainda, voltados para religiões alternativas de origem oriental ou indígena.

A “indústria de turismo” foi assim nascendo aos poucos. Atualmente, segundo estimativas do Conselho Gestor e da Mauatur, o APL de Visconde de Mauá possui aproximadamente seis mil habitantes, sendo a população economicamente ativa predominantemente envolvida nas atividades de turismo. Existem cerca de 200 hotéis e pousadas, dos quais quatro são hotéis de alto luxo, vinte considerados como hotéis de boa qualidade, e os demais estabelecimentos são pequenas e médias pousadas. Dos cerca de 50 restaurantes, quatro possuem reputação de padrão de cozinha internacional. Contam-se aproximadamente 60 “lojinhas” de *souvenirs* e artesanato, e aproximadamente 12 ateliês que envolvem basicamente pintura, escultura e tecelagem.

Ainda se verifica a existência de seis de empresas voltadas a passeios ecológicos, duas pequenas fábricas de chocolate artesanal e vários pequenos negócios de doces caseiros. Merecem menção um negócio de porte na criação de trutas, e outros “trutários” menores, além da pequena agricultura, hortaliças e jardinagem.

Nos anos 1980, a região vive um novo processo de imigração, desta vez com a chegada de empresários. Estes interessados em investir no setor de turismo tornando a estrutura turística de região mais complexa, com alguns investimentos de maior vulto, que incluíram a construção de hotéis de melhor qualidade e que necessitavam de um fluxo turístico menos sazonal. Esta nova fase leva os hoteleiros e alguns comerciantes a se organizarem em torno da Mauatur - Associação Turística e Comercial da Região de Visconde de Mauá

4.2. Da criação da Mauatur ao Conselho Gestor da Região de Visconde de Mauá

A Mauatur foi fundada em 25 de fevereiro de 1986, a partir da necessidade dos hoteleiros e comerciantes locais em terem uma representação junto aos órgãos municipais, estaduais e federais nas áreas afetas à condição de pólo turístico, na manutenção do acesso rodoviário e de políticas públicas para a Região. Desta forma, o APL de turismo de Visconde de Mauá foi se formando espontaneamente, sem qualquer ajuda governamental. A Mauatur representa uma ação organizada dos empresários locais, na busca de uma organização do pólo turístico.

Tradicionalmente, a cultura local ficou marcada pela origem dos antigos colonos que foram abandonados por uma política migratória sem sucessos. Posteriormente, pelos pecuaristas empobrecidos, ou pelos dos novos imigrantes, que em sua maioria eram avessos a qualquer espécie de intervenção pública (*hippies*, refugiados políticos, místicos religiosos). Por último, pelos novos empresários, estabelecidos na região sem qualquer apoio público. De alguma forma, segundo depoimentos de atores locais, nem os comerciantes queriam saber do governo e vice-versa. Os primeiros procuravam não pagar impostos, e os governos (em suas diversas esferas) não queriam saber de Visconde de

Mauá. Estes últimos, com a “justificativa” de não receberem impostos da região, também nada forneciam em termos de serviços públicos de infra-estrutura, desde escolas a hospitais de qualidade e universalidade, até manutenção da estrada em condições razoáveis.

4.3. O Programa de Gestão Sócio-Ambiental Integrada da Microbacia do Alto Rio Preto e a criação do Conselho Gestor da Região de Visconde de Mauá

Em 2004, foi lançado pela ONG Crescente Fértil e apoiada pelas três prefeituras o Programa de Gestão Sócio-Ambiental Integrada da Microbacia do Alto Rio Preto, que teve como meta principal a integração de políticas públicas para a Região, desta vez vista como única apesar das divisões políticas territoriais. O programa que durou 18 meses fez, através de vários encontros com a comunidade, contando com o levantamento das necessidades da população em áreas como saúde, educação, saneamento, transporte, geração de renda e outros. Conforme o *site* da ONG Crescente Fértil,

O projeto se relaciona com o Perfil do Ecossistema definido pelo Critical Ecosystem Partnership Fund – CEPFⁱ, tendo em vista melhorar o manejo das unidades de conservação públicas existentes e futuras. A área em foco é uma unidade de conservação - APA da Serra da Mantiqueira - diretamente conectada com outras unidades: Parque Nacional do Itatiaia, Parque Estadual do Pico do Papagaio, Parque Estadual de Campos do Jordão, Floresta Nacional de Passa Quatro e APA Municipal da Serrinha. Sua gestão, efetivada pelo Ibama, é incapaz de responder adequadamente às demandas por educação ambiental, fiscalização e licenciamento ambiental. O projeto pretende levantar e sistematizar informações, estabelecer uma estratégia de envolvimento dos órgãos públicos e promover capacitação comunitária, visando construir e implementar diretrizes para um programa de gestão sócio-ambiental, incluindo plano de uso e ocupação do solo e contribuindo para uma gestão mais participativa e eficiente. A construção participativa de uma gestão que harmonize as atividades humanas com o meio ambiente será a ferramenta para alcançar os objetivos maiores de proteção da biodiversidade. (CRESCENTE FÉRTIL, 2009, p.2)

O programa de gestão sócio-ambiental, ao elaborar reuniões com a comunidade local e apontar os problemas sócio-ambientais da região, irá contribuir na criação do Conselho Gestor da Região de Visconde de Mauá. Ao Conselho Gestor compete discutir com a comunidade local suas necessidades e prioridades e negociar com o setor público a implementação de ações no âmbito das mencionadas diretrizes do programa de gestão como propostas para redução de pobreza e criação de meios de sustentabilidade local. Conforme Sen (1999, p. 28) “a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é critério tradicional de identificação de pobreza”. O contexto desta afirmação leva a entender que não se faz proteção ambiental através de leis e regulamentos. É, portanto, crucial olhar para os seres humanos que habitam esta região cujo meio-ambiente se pretende proteger, além de suas necessidades de sobrevivência. Não podemos nos esquecer que são as comunidades que vivem no entorno destas áreas, destinadas a proteção e preservação, as grandes responsáveis pela existência prévia desta áreas que se quer preservar. Daí a importância de pensar nestas comunidades, de forma integrada, quando se deseja garantir a preservação de determinadas áreas.

O Conselho Gestor denota uma intenção de amalgamar forças nos diversos atores sociais, inclusive, e principalmente, entre os governamentais. De seus 27 membros, 9 são governamentais (as 3 prefeituras, o Ibama/APA, a Serla) outros 9 são da sociedade civil como associação de moradores e ONGs ambientais, e o outro terço compõe-se de entidades representativas da iniciativa privada. A intenção foi formar um grupo que reunisse o Estado, a sociedade e o mercado. O terço do mercado justifica-se pelo fato de que a região está economicamente afeta a um APL de turismo com enorme relevância, constituindo-se no principal meio de vida da região.

Por fim, em 23 de setembro de 2008, a Prefeitura do Município de Resende através do Decreto 2.707 reestruturou o Conselho Especial do Plano Diretor de Ecodesenvolvimento da APA da Mantiqueira - Perímetro Resende, criado pelo Decreto 236/98, que passa a se denominar Conselho Gestor da Microbacia Hidrográfica do Alto Rio Preto. A partir do Decreto 2.707 a formação do Conselho foi alterada (atualizada), mas manteve-se dentro da mesma proporcionalidade com 1/3 de organizações representativas da sociedade civil, 1/3 de representações da iniciativa privada e o outro terço de membros dos governos dos três municípios, dos dois estados e do Instituto Chico Mendes (ICMBio) que substituiu o Ibama. Por considerar que a região de Visconde de Mauá se encontra plenamente integrada e dependente do Rio Preto e da importância da microbacia do Rio Preto para o desenvolvimento integrado e sustentável do Município, a Prefeitura de Resende decidiu manter o Conselho Gestor, agora institucionalizado em seu decreto, basicamente com a mesma composição incluindo membros dos dois municípios vizinhos além de representante da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais.

4.4. As dificuldades, as ações germinais e o potencial de ação da governança local

Em seus primeiros anos de funcionamento, a Mauatur agiu como uma associação de moradores, apostando no voluntariado de alguns de seus membros. Neste início, a falta de alternância nos cargos de direção causou desânimo e falta de motivação entre os associados. Conforme já mencionado, até 1989 a Região de Visconde de Mauá se situava em dois Estados (MG e RJ) e em dois Municípios (Resende e Bocaina de Minas). Em 1989, o Município de Itatiaia foi desmembrado de Resende. O novo Município incluiu a Região de Maringá e Maromba, fazendo com que a Região passasse a ser administrada por três municípios. Esta nova configuração geopolítica aumentou consideravelmente os problemas de gestão das políticas públicas em prol dos habitantes da Região de Visconde de Mauá, reforçando a necessidade de uma associação representativa na Região.

A partir de 1992, a Mauatur passou por uma fase de profissionalização. Uma das medidas implementadas foi a criação de uma mensalidade, de modo a dar mais agilidade a uma série de tarefas que deveriam ser realizadas.

Em 1994, foram instalados os primeiros telefones na região, a Mauatur teve um papel decisivo de pressão junto às empresas de telefonia. O acesso a telefonia favorece a profissionalização da hotelaria na região que mudou sensivelmente, com a chegada de novos estabelecimentos. No ano seguinte, a Mauatur cria o posto de informações turísticas que melhora o acesso a informações turísticas sobre a região. Outro fator que deu uma dimensão associativa mais ampla à Mauatur foi o convênio assinado com o Bradesco Saúde, que beneficia hoje cerca de 170 pessoas (moradores) que se associaram para ter acesso a este benefício.

Em 1998 foi feita uma modificação no estatuto da Mauatur, acrescentando-se o termo "comercial" ao nome da associação, acentuando-se assim o caráter gerador de negócios, que é a vertente mais visível da Mauatur. Naquele mesmo ano foi criado o cargo de diretor de operações, remunerado, o que deu mais agilidade e eficiência à gestão da entidade.

Um dos problemas da Mauatur como associação representativa está na sua baixa penetração junto a setores mais tradicionais da região. A Mauatur desde sua fundação tem sido dirigida pelos novos empresários originários dos grandes centros, e que já entendiam a força da união. Segundo Tenório (2006, p.2) "os processos de desenvolvimento local implicam esforços articulados de atores (institucionais) estatais e a sociedade, e necessitam do surgimento e fortalecimento de atores inscritos em seu território e com capacidade de iniciativa e propostas sócio-econômicas". Os antigos habitantes originais (mineiros e descendentes dos imigrantes que vieram após o fim da experiência do Núcleo Mauá de 1916) ainda não se sentem plenamente representados pela Mauatur, principalmente devido à diferente trajetória de vida destes em relação aos "novos imigrantes" e aos "empresários". Os "mineiros" consideram que sua participação democrática se cumpre e se completa com o voto. Desta forma, por serem a maioria da população, elegem seus representantes na câmara dos vereadores dos respectivos municípios e através destes pretendem exercer sua cidadania.

As prefeituras, em vista desta situação, não procuram se inteirar das verdadeiras necessidades da população, e embasam suas políticas numa relação monológica, inexistindo o conceito de gestão social, que é participativa em sua essência (VILLELA, 2007).

O Conselho Gestor, apesar de que muitas de suas diretrizes são comuns à Mauatur, e de que esta tem assento no Conselho, tem procurado agir de forma diversa, promovendo a interface com o governo estadual por meio de seus representantes dentro dos três municípios envolvidos (Resende, Itatiaia e Bocaina de Minas), procurando manter um diálogo horizontal tanto com a população quanto com o Estado, e desta forma contribuir com as pressões políticas exercidas pela Mauatur. Outro ponto importante do Conselho é que este tem a função de ouvir as necessidades da população. E a Mauatur passa a se ocupar prioritariamente com o desenvolvimento empresarial do APL. No entanto, alguns membros atuantes da Mauatur não enxergam o Conselho como o parceiro que este se propõe a ser, e desta forma criam obstáculos para um melhor entrosamento entre as duas entidades.

Em 2005 foi organizado pelo Conselho Gestor um seminário sobre lixo que procurou apresentar, de um lado, as experiências locais, e de outro, algumas experiências vividas em outras localidades. Para dar mais credibilidade e consistência ao evento, foram apresentadas algumas opiniões de especialistas na área de coleta seletiva e tratamento de resíduos. Este seminário resultou no projeto de lixo mínimo de Visconde de Mauá que prevê, além de uma grande campanha de educação ambiental, a difusão da compostagem do lixo orgânico e a coleta seletiva de lixo seco. Este projeto está, atualmente, sendo analisado pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro para ser implementado com recursos públicos.

Dentro dos esforços do Programa de Gestão, e sob a coordenação do Conselho Gestor, foi assinado o Protocolo de Intenções em 18 de maio de 2007 entre os municípios de Resende, Itatiaia, e Bocaina de Minas para a gestão sócio-ambiental da microbacia

hidrográfica do Alto Rio Preto – Região de Visconde de Mauá. Este protocolo abre portas para um futuro Consórcio Intermunicipal para gestão ambiental integrada da região.

No dia 3 de julho de 2008, a região se beneficiou com a assinatura do Protocolo de Intenções para Constituição do Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos e Gestão Ambiental Integrada, entre os municípios de Resende, Itatiaia, Quatis, Porto Real (no estado do Rio de Janeiro) e Bocaina de Minas (VILLELA, 2008). Este consórcio constituído a partir das disposições da Lei dos Consórcios Públicos (lei 11.107 de 2005) permitirá que os cinco municípios utilizem-se do aterro sanitário de Resende que receberá investimento do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam) para sua reforma, resolvendo assim o problema da destinação do lixo doméstico e de rua destes municípios, incluindo a região de Visconde de Mauá.

Com a assinatura do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) entre o Ministério do Turismo e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, foi liberada verba para a pavimentação da estrada de acesso à região e para o Projeto de instalação de equipamentos e requalificação ambiental da Vila de Visconde de Mauá (Revitalização da Vila de Mauá). Dentre as medidas mitigatórias recomendadas, a Serla está ultimando a liberação de verbas para construção de três unidades de tratamento de esgoto (ETE) para coleta e tratamento de efluentes líquidos.

Tanto a Mauatur quanto o Conselho Gestor entendem a relevância da preservação do patrimônio ambiental para a sustentabilidade da região. Desta forma, é necessária a união de esforços no sentido de ampliar a capacidade do Ibama/ICMBio para fiscalizar o cumprimento das leis ambientais e dos municípios quanto aos seus planos diretores.

Segundo Neves e Maia (2009), a gestão integrada da saúde, educação, resíduos sólidos, efluentes líquidos e trabalho e geração de renda interessam a todos, inclusive à Mauatur. Observa-se, no entanto, a carência de instrumentos institucionais para dotar a governança local de poderes efetivos para a gestão do seu patrimônio tanto ambiental quanto cultural e econômico. Nota-se também que a geopolítica descentralizada pelo fato de serem três municípios, dois estados e da influência do Ibama /ICMBio torna existência de alguma coordenação entre estes atores estatais crucial, assim, a formação de um consórcio intermunicipal para gestão integrada da região deve fazer parte da agenda para o desenvolvimento da região.

5. Considerações Finais

O artigo objetivou descrever o processo de formação histórica da região onde se insere o APL de turismo de Visconde de Mauá. Os atrativos ambientais, a proximidade do parque nacional de Itatiaia, a vocação da comunidade local foram fatores que impulsionaram a formação do APL. As dificuldades como: as características do turismo sazonal, a inserção geográfica em três municípios e dois Estados da federação (Rio de Janeiro e Minas Gerais), o abandono dos poderes públicos em políticas descontinuadas incentivaram a formação da Mauatur, e posteriormente do Conselho Gestor da Região de Visconde de Mauá como representantes dos anseios locais. Observou-se um processo gradual de conscientização da necessidade de ações conjuntas dos atores envolvidos. Este processo, como descrito, passou por etapas desde o reconhecimento dos problemas, análise da situação, a busca de soluções colaborativas e cooperadas, até o atual

compartilhamento de objetivos e projetos que se elaboram com base de maiores reflexões e confiança mútua entre os atores locais.

Tendo como base os conceitos teóricos estudados principalmente no que concerne a gestão social, a análise do APL de Visconde de Mauá vem demonstrando uma governança com tendência de evolução para uma maior participação dos atores locais na condução e integração das políticas públicas. Como exemplo, pode-se citar: o caso da gestão integrada de resíduos sólidos, a implantação das Estações de Tratamento de Esgoto (ETEs), o protocolo de intenções entre os três municípios e os respectivos governos estaduais, a discussão sobre PSF integrado e o projeto de pavimentação da via de acesso à região.

A consciência da necessidade de proteção ambiental, mesmo que antiga, vem hoje gerando ações efetivas como o Projeto Lixo Mínimo cuja técnica vem sendo difundida como modelo para outras localidades no país. Observa-se também o processo de institucionalização e legitimação da Apa da Mantiqueira que, mesmo considerando as limitações do ICMBio em termos de fiscalização, contribui tanto no cerceamento de atividades potencialmente destruidoras dos recursos ambientais, como na discussão para o uso sustentado dos recursos.

O desenvolvimento baseado nas atividades turísticas deve ter, além da preservação do meio ambiente como ponto central, a promoção de alternativas de geração de renda, fomento das atividades empresariais e preservação da cultura local. Neste caso, o compartilhamento de saberes, o aprendizado e a confiança mútua entre os atores envolvidos no APL é fundamental para legitimar ações em gestão social e criar meios de sedimentar a participação cidadã nos processos decisórios locais.

Referências

- BALESTRIN, A; VARGAS, L.M. A dimensão das redes horizontais de PME's: teorizações e evidências. In: ENCONTRO DE ESTUDOS DE ESTRATÉGIA, 1., Curitiba. **Anais...** Curitiba: 3Es/ANPAD, 2003.
- BRITTO, J. Cooperação interindustrial e redes de empresas. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs.) **Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 345-411.
- CASSIOLATO, J.E; LASTRES, H. M. M. O enfoque em sistemas produtivos e inovações locais. In: FISCHER, T. (Org.) **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: PDGS, 2003.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- CRESCENTE FÉRTIL. **Programa de gestão sócio-ambiental na APA da Mantiqueira**. Disponível em <<http://www.crescentefertil.org.br/mantiqueiramaua/programa.htm>>. Acesso em 20 jun. 2009.
- FISCHER, T. Gestão contemporânea, cidades estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfiguração do local. In: FISCHER, T. (Org.) **Cidades estratégicas e organização local**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- GRANOVETTER, M.S. **Le marché autrement**. Paris: Desclée de Brouwer, 2000.
- HABERMAS, J. **Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social**. Madrid: Taurus, 1987. v.1.
- HEINELT, H.; KÜBLER, D. (Orgs.) **Metropolitan governance: capacity, democracy and the dynamics of place**. New York: Routledge, 2005.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO J, E. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO J.; MACIEL, M. L. (Orgs.) **Pequena empresa - cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2003, p. 327-344.

MERCKLÉ, P. **Sociologie des réseaux sociaux**. Paris: La Découverte, 2004.

NEVES, E. M. S. C., MAIA, S. W. Políticas ambientais municipais, turismo “ambiental” e sustentabilidade: lições de Visconde de Mauá, Rio de Janeiro/Minas Gerais. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA ECOLÓGICA, 8., Cuiabá. **Anais...** Cuiabá, 2009.

SALAMA, P.; VALIER, J. **L'Amérique Latine dans la crise - l'industrialisation pervertie**. Paris: Nathan, 1991.

SEBRAE. **Arranjos produtivos locais: perfil das concentrações de atividades econômicas no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: SEBRAE, 2004

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia da Letras, 1999.

SENGENBERGER, W.; PIKE, F. Distritos industriais e recuperação econômica local: questões de pesquisa e de política. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P. (Orgs.) **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos - o caso da terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

TENÓRIO, F. G. (Org.) **Cidadania e desenvolvimento local**. Ijuí: Unijuí, 2007.

THIRY-CHERQUES, H. R. O modelo estruturalista. In: VIEIRA, M.M.F.; ZOUAIN, D.M. (Orgs.) **Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VILLELA, L. E. Estratégias de cooperação e competição de organizações em rede - uma realidade pós-fordista? In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD, 29., Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005.

_____.; MAIA, S. W. O consórcio intermunicipal de gestão de resíduos sólidos sul-fluminense, sua formação e aspectos institucionais. In: ENCONTRO NACIONAL DE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE - ENGEMA, 10., Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: ENGEMA, 2007.

Nota:

ⁱ O Critical Ecosystem Partnership Fund (CEPF), fruto de aliança entre a Conservação Internacional Brasil (CI), o Banco Mundial, o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF), a Fundação MacArthur e o Governo do Japão, no Brasil chamado de Fundo de Parceria para Ecossistemas Críticos, é um fundo de 150 milhões de dólares destinado ao financiamento de projetos para a conservação dos *hotspots* de biodiversidade mundiais, entre eles, a Mata Atlântica.