

TERRITÓRIO, GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO AMBIENTAL: ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS DE MANEJO DA APA SÃO JOSÉ E DO REVS LIBÉLULAS DA SERRA SÃO JOSÉ (MG)

Territory, governance and environmental planning: analysis of the management plan elaboration process of the São José Environmental Protection Area and the Libélulas da Serra São José Wildlife Refuge (MG)

Mariana Vicentini Rodrigues

Mestre em Geografia/ Universidade Federal de São João del Rei

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-7097-1744>

mariana.rodrigues.ufjf@gmail.com

André Batista de Negreiros

Doutor em Geografia/ Universidade Federal de São João del Rei

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5278-5546>

andrebnegreiros@ufsj.edu.br

Artigo recebido em fevereiro/2026 e aceito em agosto/2026

RESUMO

Os planos de manejo constituem instrumentos centrais para o ordenamento territorial e a gestão das Unidades de Conservação, especialmente quando elaborados sob a perspectiva da participação social e da governança ambiental. No entanto, sua efetividade depende das condições institucionais, dos arranjos de gestão e da forma como os diferentes atores são incorporados ao processo decisório. Este artigo analisa o processo de construção dos planos de manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) São José e do Refúgio Estadual de Vida Silvestre (REVS) Libélulas da Serra São José, localizados em Minas Gerais, com foco na articulação institucional, na participação dos atores envolvidos e nos desafios enfrentados durante sua elaboração. A pesquisa adota abordagem qualitativa, fundamentada em estudo de caso, combinando análise documental, observação participante e sistematização das oficinas participativas realizadas no processo de elaboração dos planos de manejo. A análise evidencia que, embora o processo tenha incorporado mecanismos formais de participação, persistiram assimetrias de poder, limitações institucionais e conflitos relacionados ao uso e ocupação do território, os quais influenciaram as decisões de planejamento. Os resultados indicam que a sobreposição de categorias de Unidades de Conservação, associada à fragilidade da gestão estadual e à complexidade dos interesses locais, constitui um desafio significativo para a consolidação de uma governança efetiva. Conclui-se que os planos de manejo, apesar de seu papel normativo, devem ser compreendidos como instrumentos dinâmicos, cuja efetividade depende da continuidade dos processos participativos, do fortalecimento institucional e do reconhecimento das especificidades locais.

Palavras-chave: planejamento ambiental; governança territorial; participação social; unidades de conservação; Serra São José.

ABSTRACT

Management plans are key instruments for territorial planning and the management of Protected Areas, particularly when developed under the principles of social participation and environmental governance. However, their effectiveness depends on institutional conditions, governance arrangements, and the extent to which different stakeholders are incorporated into the decision-making process. This article analyzes the process of developing the management plans for the São José Environmental Protection Area (APA São José) and the Serra São José Dragonflies State Wildlife Refuge (REVS Libélulas da Serra São José), located in the state of Minas Gerais, Brazil, focusing on institutional coordination, stakeholder participation, and the challenges encountered throughout the planning process. The study adopts a qualitative approach based on a case study, combining document analysis, participant observation, and the systematization of participatory workshops conducted during the preparation of the management plans. The findings show that, although formal participatory mechanisms were incorporated into the process, power asymmetries, institutional constraints, and conflicts related to land use and occupation continued to influence planning decisions. The results indicate that the overlap of different categories of Protected Areas, combined with weaknesses in state-level management and the complexity of local interests, poses a significant challenge to the consolidation of effective governance. It is concluded that, despite their normative role, management plans should be understood as dynamic instruments whose effectiveness depends on the continuity of participatory processes, institutional strengthening, and the recognition of local specificities.

Keywords: environmental planning; territorial governance; social participation; protected areas; Serra São José.

1. INTRODUÇÃO

As Unidades de Conservação (UCs) configuram-se como instrumentos centrais da política ambiental brasileira, especialmente no que se refere à proteção da biodiversidade e ao ordenamento do uso do território. Instituídas no âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), essas áreas buscam conciliar diferentes objetivos de conservação, proteção de ecossistemas e, em determinados casos, a permanência de usos humanos compatíveis com a sustentabilidade ambiental (Brasil, 2000). No entanto, a efetividade das UCs depende não apenas de sua criação formal, mas da existência de instrumentos de gestão capazes de orientar, regular e mediar as dinâmicas territoriais nelas incidentes (Medeiros; Araújo; Castro, 2011; Calandino, 2016).

Nesse contexto, o plano de manejo assume papel estratégico como principal instrumento técnico e normativo para o planejamento e a gestão das Unidades de Conservação. Ao estabelecer o zoneamento, as normas de uso e as diretrizes para manejo dos recursos naturais, o plano de manejo constitui referência fundamental para a atuação do poder público, para a fiscalização ambiental e para a relação entre as UCs e os diversos atores sociais envolvidos (ICMBio, 2018). A ausência ou a fragilidade desse instrumento, situação ainda recorrente em muitas unidades brasileiras, tende a gerar um vazio institucional, ampliando conflitos socioambientais, insegurança jurídica e disputas em torno do uso e da ocupação do território.

Estudos desenvolvidos na Serra de São José evidenciam que essa fragilidade institucional se manifesta de forma concreta nas dinâmicas de uso e ocupação do solo e na pressão sobre os ecossistemas locais. Análises espaciais realizadas por Bias-Fortes e Deus (2022) demonstram mudanças significativas no padrão de uso do solo na Área de Proteção Ambiental (APA) São José, associadas à expansão urbana, atividades agropecuárias e valorização imobiliária, indicando a necessidade de instrumentos de ordenamento territorial mais efetivos. Pesquisas voltadas à biodiversidade reforçam a relevância ecológica da área, destacando sua importância para a conservação de grupos taxonômicos sensíveis, como as odonatas (Bedê *et al.*, 2015), a ictiofauna de riachos (Fonseca, 2024) e o patrimônio espeleológico (Teixeira, 2019).

Essas evidências reforçam que os desafios da gestão das UCs na Serra de São José extrapolam questões estritamente ambientais, estando profundamente relacionados à complexidade do território. A presença de propriedades privadas, usos tradicionais, núcleos urbanos e atividades econômicas diversas conforma um mosaico territorial marcado por conflitos e disputas, que só pode ser compreendido a partir de uma abordagem que considere o território como construção social e política (Santos, 1996; Porto-Gonçalves, 2006). Nesse sentido, estudos como o de Rodrigues (2019) apontam limitações e potencialidades de instrumentos como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) para a conectividade entre áreas protegidas, evidenciando a necessidade de maior articulação entre políticas públicas e escalas de gestão.

Diante desse cenário, abordagens que enfatizam a participação social e a governança territorial têm ganhado destaque no debate sobre a gestão de áreas protegidas. Autores como Berkes e Folke (1998) e Berkes (2009) ressaltam a importância de modelos de cogestão baseados na aprendizagem social, na produção compartilhada de conhecimento e na construção de arranjos institucionais mais adaptativos. No contexto brasileiro, Diegues (2008) destaca que a incorporação efetiva das populações locais nos processos decisórios constitui condição fundamental para a legitimidade e a eficácia das políticas de conservação, especialmente em territórios onde a ocupação humana é historicamente consolidada, como ocorre na Serra de São José.

Embora a Serra São José tenha sido objeto de diversos estudos voltados à conservação da biodiversidade (Bedê *et al.*, 2015; Fonseca, 2024), às transformações do uso e ocupação do solo (Bias-Fortes; Deus, 2022), ao patrimônio espeleológico (Teixeira, 2019) e à conectividade entre áreas protegidas (Rodrigues, 2019), apesar da existência desses estudos, permanece pouco explorada a análise do processo de elaboração dos planos de manejo enquanto instrumento de planejamento territorial e de governança ambiental. Em especial, as dinâmicas institucionais, os mecanismos de participação social e a forma como as contribuições dos diferentes atores foram incorporadas ao processo decisório. Ao concentrar-se nessas dimensões, este estudo amplia a compreensão sobre os

desafios da construção participativa dos planos de manejo e contribui para o debate acerca da governança territorial em Unidades de Conservação estaduais.

É nesse debate que se insere o presente estudo, desenvolvido a partir da análise do processo de elaboração dos planos de manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) São José e do Refúgio Estadual de Vida Silvestre (REVS) Libélulas da Serra São José, em Minas Gerais. A sobreposição dessas categorias de manejo, associada à ausência, por longo período, dos planos de manejo formalmente instituídos, contribuiu para a fragilização dos instrumentos de ordenamento territorial e para o acirramento de conflitos relacionados ao uso e à conservação do território.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é analisar o processo de construção dos planos de manejo da APA São José e do REVS Libélulas da Serra São José, com ênfase na participação social, nos arranjos institucionais estabelecidos e nos limites e potencialidades desse instrumento como ferramenta de governança territorial em contextos de elevada complexidade socioambiental.

2. ÁREA DE ESTUDO

A Serra São José localiza-se na região do Campo das Vertentes, no estado de Minas Gerais, abrangendo os municípios de Tiradentes, Prados, Coronel Xavier Chaves e São João del-Rei (Figura 1). Trata-se de um maciço quartzítico de grande relevância ambiental, paisagística e cultural, inserido predominantemente no domínio do Cerrado, com áreas de transição para a Mata Atlântica, o que confere elevada diversidade biológica e heterogeneidade ambiental ao território.

A área abriga duas Unidades de Conservação estaduais com categorias distintas e parcialmente sobrepostas. A Área de Proteção Ambiental (APA) São José, cujo objetivo é compatibilizar a conservação ambiental com o uso sustentável do território, e o Refúgio Estadual de Vida Silvestre (REVS) Libélulas da Serra São José, unidade de proteção integral voltada à preservação de habitats específicos, especialmente associados a ambientes aquáticos e campos rupestres. A sobreposição dessas categorias de manejo evidencia a complexidade normativa e territorial que caracteriza a área de estudo expressa nas diferentes zonas estabelecidas pelo plano de manejo (Figura 2).

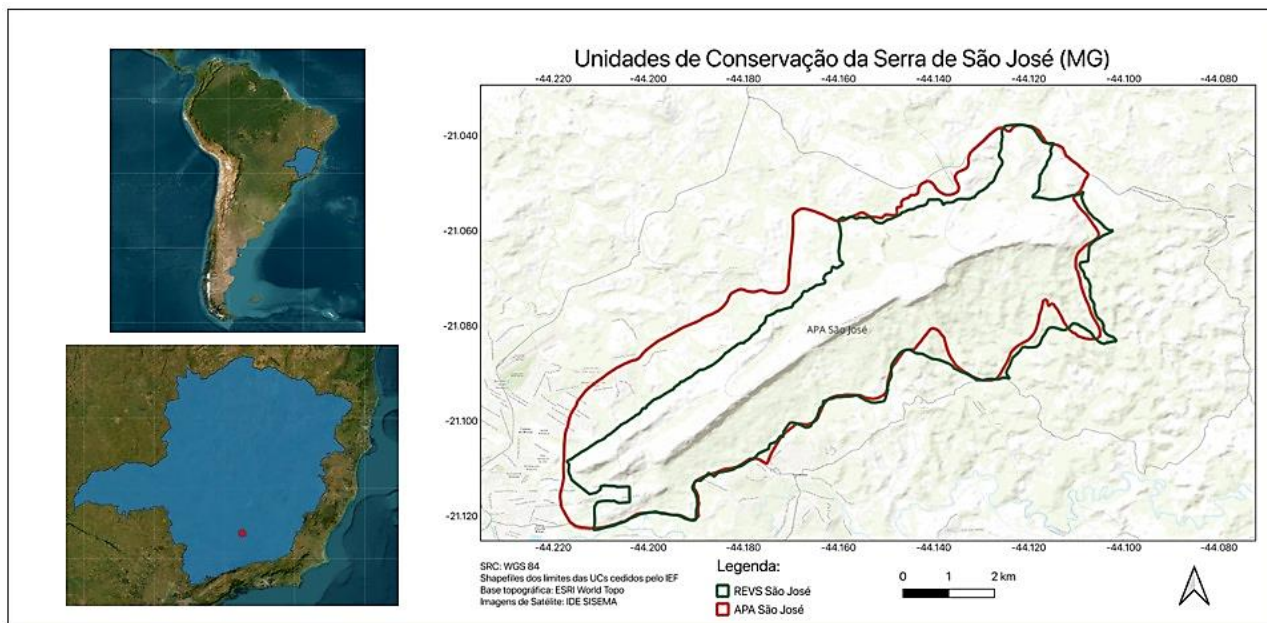


Figura 1 - Localização da Área de Proteção Ambiental São José e do Refúgio Estadual de Vida Silvestre Libélulas da Serra São José, no estado de Minas Gerais.
Fonte: Google Earth, IEF (2025).

A Serra São José apresenta histórico de ocupação humana relacionado à mineração aurífera no período colonial, à expansão de atividades agropecuárias e, mais recentemente, ao crescimento do turismo e à valorização imobiliária. Esses processos contribuíram para a conformação de um mosaico de usos e ocupações do solo, envolvendo propriedades privadas, áreas de uso tradicional, núcleos urbanos e zonas destinadas à conservação ambiental, conforme delimitação apresentada na Figura 1 e zoneamento detalhado nas Figuras 2 e 3.

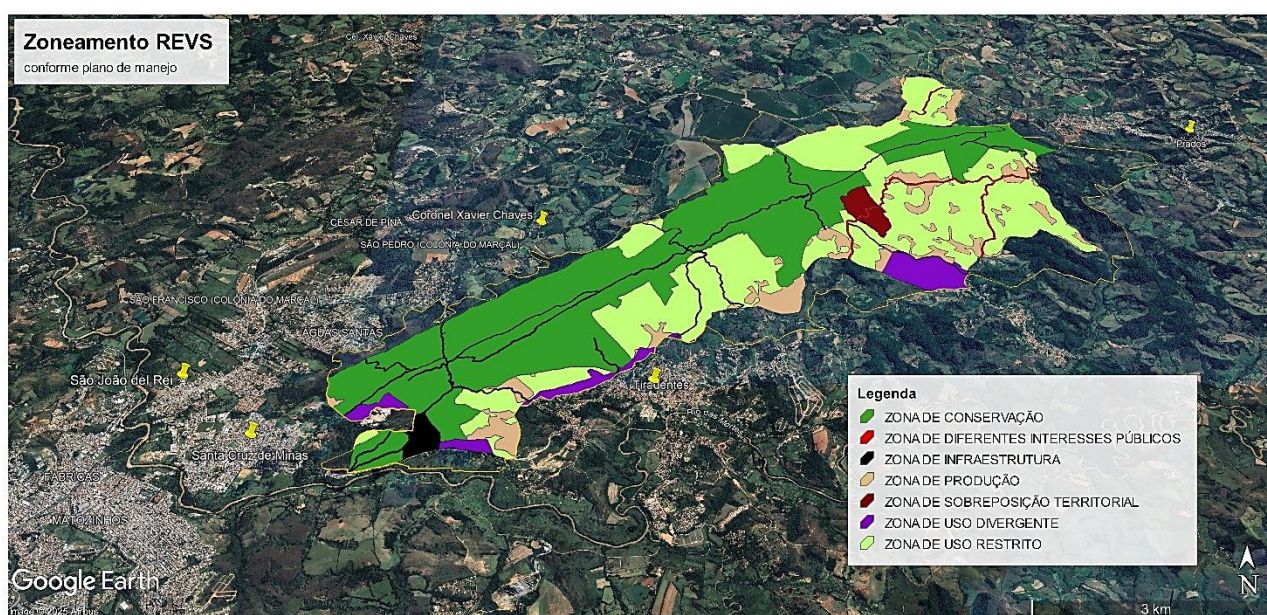


Figura 2 - Zoneamento ambiental do Refúgio Estadual de Vida Silvestre Libélulas da Serra São José.
Fonte: Google Earth, IEF (2025).

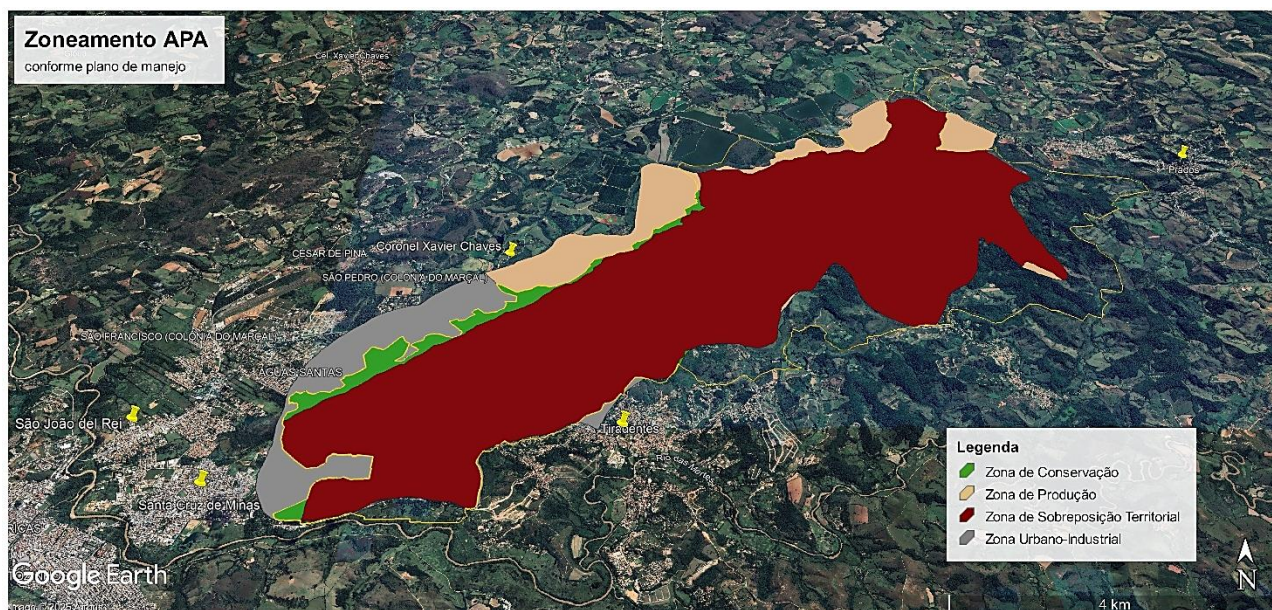


Figura 3 – Zoneamento ambiental da Área de Proteção Ambiental São José
Fonte: Google Earth, IEF (2025).

Do ponto de vista institucional, a gestão das Unidades de Conservação é de responsabilidade do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (IEF), que atua em um contexto marcado por limitações estruturais e pela necessidade de articulação com os municípios, proprietários rurais, comunidades locais, organizações da sociedade civil e outros atores envolvidos na dinâmica territorial da serra. A inexistência, por longo período, de planos de manejo formalmente instituídos fragilizou os instrumentos de ordenamento territorial, intensificando conflitos relacionados ao uso e à ocupação do solo.

Nesse contexto, a Serra São José configura-se como um território estratégico para a análise de processos de planejamento ambiental participativo, uma vez que reúne elevada relevância ecológica, diversidade de atores sociais, sobreposição de instrumentos de gestão e conflitos socioambientais associados à conservação da natureza e ao uso do território. Essas características tornam a área de estudo particularmente adequada para a investigação dos desafios e limites da governança territorial em Unidades de Conservação estaduais.

3. MATERIAIS E METODOS

A pesquisa desenvolveu-se a partir de uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, fundamentada no método do estudo de caso, tendo como objeto o processo de construção dos planos de manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) São José e do Refúgio Estadual de Vida Silvestre (REVS) Libélulas da Serra São José, no estado de Minas Gerais. A escolha do estudo de caso justifica-se pela complexidade institucional, territorial e social associada à sobreposição de Unidades de Conservação e à diversidade de atores envolvidos no planejamento ambiental da área.

O processo analisado compreendeu as etapas de elaboração dos planos de manejo desenvolvidas entre julho/2023 e dezembro/2024, período em que foram realizadas as oficinas participativas, reuniões técnicas e demais atividades previstas na metodologia adotada pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF). Os procedimentos metodológicos combinaram três eixos principais: (i) análise documental, (ii) observação participante e (iii) sistematização das oficinas participativas realizadas no âmbito da elaboração dos planos de manejo.

A análise documental concentrou-se em documentos oficiais e técnicos relacionados às Unidades de Conservação, incluindo o decreto de criação das UCs, o plano de manejo aprovado (Minas Gerais, 2024), relatórios técnicos, produtos intermediários do processo de elaboração, atas de reuniões, materiais de apoio utilizados nas oficinas participativas e o roteiro metodológico adotado pelo órgão gestor estadual. Esses documentos permitiram compreender o arcabouço normativo, os objetivos institucionais e as diretrizes técnicas que orientaram o processo de planejamento.

A observação participante foi realizada ao longo do processo de construção dos planos de manejo, considerando a atuação da autora como integrante do território e participante das oficinas promovidas pelo Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (IEF). Essa estratégia metodológica possibilitou o acompanhamento direto das dinâmicas de interação entre os atores sociais, dos mecanismos de participação adotados, das negociações estabelecidas e das assimetrias de poder presentes nas instâncias deliberativas, contribuindo para uma compreensão aprofundada do processo de governança territorial.

A sistematização das oficinas participativas envolveu a análise dos registros produzidos durante os encontros, tais como lista de presença, registros fotográficos, mapas participativos, dinâmicas de grupo e relatórios de síntese. As oficinas reuniram aproximadamente 36 participantes, representando diferentes segmentos sociais e institucionais, distribuídos ao longo das etapas previstas para a elaboração dos planos de manejo. Participaram representantes do Instituto Estadual de Florestas (IEF), prefeituras municipais, proprietários rurais, organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa, setor turístico, conselhos municipais, usuários da área protegida e moradores do entorno das Unidades de Conservação. Esses materiais foram utilizados para identificar os principais temas discutidos, os atores envolvidos, os conflitos recorrentes e as propostas formuladas no âmbito do planejamento das Unidades de Conservação.

Os dados qualitativos obtidos foram organizados e analisados por meio de análise temática, a partir da definição de categorias analíticas relacionadas à participação social, à governança territorial, aos desafios institucionais e aos conflitos de uso e ocupação do território. A triangulação entre as diferentes fontes de dados permitiu conferir maior consistência analítica aos resultados, reduzindo vieses inerentes a cada procedimento metodológico e fortalecendo a confiabilidade da pesquisa.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos a partir da análise documental, da observação participante e da sistematização das oficinas participativas evidenciam que o processo de construção dos planos de manejo da APA São José e do REVS Libélulas da Serra São José foi marcado por avanços institucionais, mas também por limitações estruturais e desafios territoriais persistentes. A incorporação de mecanismos formais de participação social representou um passo importante no planejamento ambiental das Unidades de Conservação, ainda que sua efetividade tenha sido condicionada por assimetrias de poder, pela complexidade da governança e pela diversidade de interesses presentes no território.

De modo geral, os resultados apontam que o planejamento das Unidades de Conservação ocorreu em um contexto de sobreposição de categorias de proteção, fragilidade institucional e histórico de conflitos relacionados ao uso e à ocupação do solo. Esses elementos influenciaram tanto a dinâmica das oficinas participativas quanto as decisões técnicas consolidadas nos planos de manejo, aspecto evidenciado pelos registros das oficinas, pelas contribuições apresentadas pelos diferentes segmentos participantes e pela análise dos documentos produzidos ao longo do processo. Observa-se que, embora o processo tenha buscado atender às diretrizes metodológicas estabelecidas pelo órgão gestor, a materialização da participação social mostrou-se desigual entre os diferentes grupos envolvidos.

A análise dos dados permitiu organizar os resultados em quatro eixos principais: (i) os atores sociais e os arranjos de governança territorial; (ii) o processo participativo adotado na elaboração dos planos de manejo; (iii) os desafios institucionais enfrentados ao longo do planejamento; e (iv) os conflitos territoriais relacionados ao uso e à ocupação do solo. Esses eixos são apresentados e discutidos a seguir, de forma articulada, considerando as especificidades do território da Serra São José e suas implicações para a gestão das Unidades de Conservação.

4.1. Atores Sociais e Arranjos De Governança Territorial

A construção dos planos de manejo da APA São José e do REVS Libélulas da Serra São José envolveu uma diversidade de atores institucionais e sociais, refletindo a complexidade do território e a diversidade de interesses e demandas que incidem sobre as Unidades de Conservação. Entre os principais atores identificados destacam-se o Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (IEF), responsável pela coordenação do processo; representantes dos municípios inseridos no território da serra; proprietários rurais; moradores do entorno; organizações da sociedade civil; representantes do setor turístico e atores vinculados à pesquisa e à conservação ambiental.

A atuação do IEF configurou-se como elemento central na condução do processo, tanto no que se refere à definição dos procedimentos metodológicos quanto à mediação dos espaços participativos. No entanto, a limitada capacidade institucional do órgão gestor, associada à extensão territorial das Unidades de Conservação e à diversidade de demandas locais, impôs restrições à atuação contínua e ao acompanhamento sistemático das dinâmicas territoriais, o que repercutiu na governança do processo.

A participação dos atores locais ocorreu de forma heterogênea, com maior presença de representantes institucionalizados e de grupos com maior capacidade de mobilização, como técnicos do Instituto Estadual de Florestas (IEF), representantes das administrações municipais, pesquisadores, organizações da sociedade civil e integrantes do setor turístico. Em contrapartida, observou-se menor participação de pequenos proprietários rurais, moradores de algumas comunidades do entorno e outros segmentos com menor acesso às informações sobre o processo ou reduzida experiência em espaços formais de participação. Essa assimetria refletiu-se na condução dos debates e na priorização de determinados temas, revelando limites na efetivação de uma governança territorial plenamente inclusiva (DIEGUES, 2008).

Observa-se, ainda, que a sobreposição das categorias de Unidades de Conservação contribuiu para a complexificação dos arranjos de governança, uma vez que diferentes regimes normativos e expectativas sociais incidiram sobre o mesmo espaço geográfico. Essa condição exigiu processos constantes de negociação entre os atores envolvidos, evidenciando a necessidade de articulação interinstitucional e de mecanismos mais claros de coordenação territorial.

4.2. Processo Participativo na Construção dos Planos De Manejo

O processo participativo adotado na construção dos planos de manejo da APA São José e do REVS Libélulas da Serra São José foi estruturado a partir de oficinas presenciais, reuniões técnicas e atividades de sistematização conduzidas pelo órgão gestor estadual, em conformidade com o roteiro metodológico institucional. Essas instâncias tiveram como objetivo promover o envolvimento dos diferentes atores sociais na identificação de problemas, na definição de diretrizes e na proposição de ações para a gestão das Unidades de Conservação.

As oficinas participativas constituíram o principal espaço de interação entre os atores envolvidos, possibilitando a troca de informações, a manifestação de percepções sobre o território e a construção coletiva de propostas. No entanto, a análise dos registros dessas atividades evidencia que a participação ocorreu de forma desigual, tanto em termos de representatividade quanto de capacidade de influência sobre as decisões finais. Grupos com maior familiaridade com os instrumentos de planejamento e com maior capital técnico e institucional tenderam a ocupar posição

de maior protagonismo nos debates. Durante as oficinas, destacaram-se discussões recorrentes relacionadas ao zoneamento ambiental, às restrições de uso em propriedades privadas inseridas na APA, à regulamentação das atividades turísticas, à prevenção de incêndios florestais e à compatibilização entre conservação ambiental e desenvolvimento local. Embora esses temas tenham sido amplamente debatidos pelos participantes, observou-se que diferentes segmentos atribuíram prioridades distintas às propostas apresentadas, evidenciando a diversidade de interesses presentes no território.

Observa-se que, embora o processo tenha contemplado etapas formais de consulta e validação, a complexidade dos temas abordados e o formato adotado nas oficinas limitaram a participação efetiva de alguns segmentos sociais, especialmente moradores do entorno e pequenos proprietários, cujas demandas nem sempre foram plenamente incorporadas às diretrizes consolidadas nos planos de manejo. Os registros das oficinas indicam que representantes dos órgãos ambientais e da comunidade técnico-científica enfatizaram a necessidade de fortalecer mecanismos de proteção ambiental e de disciplinar os usos permitidos nas Unidades de Conservação. Em contrapartida, moradores do entorno, proprietários rurais e representantes do setor turístico manifestaram preocupações relacionadas às restrições de uso da propriedade, à manutenção das atividades econômicas e à necessidade de maior clareza quanto às regras de gestão. Esses pontos de tensão evidenciaram os desafios de conciliar expectativas distintas em um mesmo processo participativo. Essa condição revela uma dissociação entre participação formal e participação substantiva, aspecto recorrente em processos de planejamento ambiental em Unidades de Conservação (Diegues, 2008), especialmente quando inexistem mecanismos contínuos de aprendizagem social e cogestão (Berkes, 2009; Almeida; Nogueira; Braga, 2019).

Outro elemento relevante refere-se ao tempo disponível para a realização das atividades participativas. A concentração das oficinas em períodos específicos e a necessidade de cumprir prazos institucionais restringiram a possibilidade de aprofundamento dos debates e de amadurecimento coletivo das propostas. Tal dinâmica contribuiu para que determinadas decisões fossem orientadas predominantemente por critérios técnicos, em detrimento de uma construção mais ampla e continuada com os atores locais.

Apesar dessas limitações, o processo participativo representou um avanço em relação à ausência histórica de instrumentos formais de gestão na área, promovendo maior visibilidade aos conflitos territoriais e ampliando o acesso à informação sobre as Unidades de Conservação. A experiência evidencia que a participação social, quando incorporada ao planejamento ambiental, constitui um componente fundamental para a legitimação dos planos de manejo, ainda que sua efetividade dependa da criação de condições institucionais e metodológicas que favoreçam a inclusão

e o diálogo contínuo entre os atores envolvidos. A experiência observada demonstra que a existência de espaços participativos, embora essencial para conferir legitimidade ao processo, não garante, por si só, igual capacidade de influência dos diferentes atores sobre as decisões finais. A efetividade da participação mostrou-se condicionada não apenas à abertura institucional para o diálogo, mas também à capacidade de mediação dos conflitos, à disponibilidade de informações acessíveis e ao fortalecimento de mecanismos permanentes de acompanhamento da implementação dos planos.

4.3. Desafios Institucionais no Planejamento das Unidades De Conservação

A análise do processo de construção dos planos de manejo da APA São José e do REVS Libélulas da Serra São José evidencia que os desafios institucionais constituíram um dos principais fatores condicionantes do planejamento ambiental no território. Esses desafios manifestaram-se tanto na capacidade operacional do órgão gestor quanto na articulação interinstitucional necessária para a gestão das Unidades de Conservação inseridas em contextos socioambientais complexos (Bertolin, 2014).

A limitação de recursos humanos e financeiros do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais (IEF) revelou-se um elemento recorrente ao longo do processo, impactando a continuidade das ações de planejamento, o acompanhamento das atividades participativas e a comunicação com os atores locais. A atuação concentrada em etapas específicas, muitas vezes condicionada a contratos temporários e prazos administrativos, dificultou a consolidação de um processo contínuo de governança territorial.

Outro desafio relevante refere-se à articulação entre os diferentes níveis de governo e instituições envolvidas na gestão do território da Serra São José. A interface entre o órgão gestor estadual e os municípios abrangidos pelas Unidades de Conservação mostrou-se limitada, especialmente no que diz respeito à integração dos planos de manejo com os instrumentos municipais de ordenamento territorial, como os planos diretores e a legislação de uso e ocupação do solo. Essa desconexão institucional contribuiu para a persistência de conflitos e para a fragilização da implementação das diretrizes estabelecidas. Na prática, essa situação reduz a capacidade de integração entre os instrumentos de planejamento ambiental e territorial, dificultando a compatibilização das diretrizes dos planos de manejo com as políticas municipais de expansão urbana, uso e ocupação do solo, infraestrutura e desenvolvimento econômico. Como consequência, decisões tomadas em escala local podem ocorrer de forma dissociada dos objetivos de conservação estabelecidos para as Unidades de Conservação, comprometendo a efetividade das ações de gestão e ampliando a ocorrência de conflitos territoriais.

A sobreposição das categorias de Unidades de Conservação também se configurou como um desafio institucional significativo, ao demandar a compatibilização de objetivos distintos de manejo e a aplicação simultânea de diferentes regimes normativos. A ausência de mecanismos claros de coordenação entre as categorias reforçou a insegurança jurídica e dificultou a compreensão, por parte dos atores locais, das regras aplicáveis ao território.

Além disso, a elaboração tardia dos planos de manejo, em relação à criação das Unidades de Conservação, limitou a capacidade de planejamento preventivo e contribuiu para a consolidação de práticas de uso e ocupação do solo muitas vezes incompatíveis com os objetivos de conservação. Esse cenário reforça a dependência dos planos de manejo de ações complementares de fiscalização, educação ambiental e fortalecimento institucional, sem as quais sua efetividade tende a ser reduzida.

Em conjunto, os desafios institucionais identificados indicam que o planejamento ambiental em Unidades de Conservação estaduais exige não apenas instrumentos normativos bem estruturados, mas também capacidades institucionais compatíveis com a complexidade territorial. A superação dessas limitações passa pela ampliação da articulação interinstitucional, pelo fortalecimento do órgão gestor e pela continuidade dos processos participativos como elementos centrais da governança territorial. Além disso, torna-se necessário fortalecer mecanismos permanentes de coordenação entre as escalas estadual e municipal de planejamento, de forma que os planos de manejo deixem de atuar como instrumentos isolados e passem a integrar um sistema mais amplo de gestão territorial. Essa articulação favorece maior coerência entre as políticas ambientais e urbanas, ampliando as possibilidades de implementação efetiva das diretrizes estabelecidas para as Unidades de Conservação.

4.4. Conflitos Territoriais e Uso e Ocupação do Solo

Os conflitos territoriais relacionados ao uso e à ocupação do solo configuraram-se como um dos elementos centrais no processo de construção dos planos de manejo da APA São José e do REVS Libélulas da Serra São José. Esses conflitos refletem a sobreposição de interesses econômicos, sociais e ambientais que historicamente incidem sobre a Serra São José, evidenciando as tensões entre conservação da natureza e usos consolidados do território (Diegues, 2008).

A expansão de atividades agropecuárias, a valorização imobiliária e o crescimento do turismo constituem vetores importantes de pressão sobre as Unidades de Conservação, especialmente nas áreas de entorno e nas zonas de transição entre a APA e o REVS. Durante as oficinas participativas, esses usos foram recorrentes nos debates, sendo associados tanto à geração de renda local quanto à intensificação de impactos ambientais, como a supressão de vegetação nativa, a fragmentação de habitats e a degradação de recursos hídricos, as discussões realizadas nas oficinas evidenciaram

preocupação recorrente com a expansão de empreendimentos imobiliários nas áreas de entorno das Unidades de Conservação, com a intensificação do uso turístico em atrativos naturais e com a manutenção de atividades agropecuárias tradicionais em áreas inseridas na APA. Esses temas apareceram de forma recorrente nos debates, refletindo a necessidade de compatibilizar a conservação ambiental com o desenvolvimento econômico local e com os direitos dos proprietários e moradores da região.

Os conflitos também se manifestaram na percepção diferenciada dos atores sociais em relação às restrições impostas pelas Unidades de Conservação. Enquanto alguns segmentos reconheceram a importância das normas ambientais para a proteção do território, outros expressaram preocupações quanto às limitações ao uso da propriedade privada e às incertezas relacionadas à aplicação das regras de manejo, observou-se que as principais manifestações dos participantes na oficina, estavam relacionadas às restrições incidentes sobre propriedades privadas, à definição das zonas de uso e às possíveis implicações das normas de manejo sobre atividades já consolidadas. Ao mesmo tempo, representantes dos órgãos ambientais e pesquisadores enfatizaram a necessidade de fortalecer a proteção dos campos rupestres, dos recursos hídricos e dos remanescentes de vegetação nativa, considerados elementos prioritários para a conservação da biodiversidade local. Essas divergências evidenciam a necessidade de processos contínuos de diálogo e de esclarecimento sobre os objetivos e os instrumentos de gestão das Unidades de Conservação.

A sobreposição das categorias de manejo intensificou esses conflitos, ao gerar ambiguidades quanto às normas aplicáveis e às responsabilidades institucionais. Em particular, a coexistência de uma Unidade de Uso Sustentável e uma Unidade de Proteção Integral sobre o mesmo território revelou-se um fator de complexificação do ordenamento territorial, exigindo negociações constantes entre os atores envolvidos e a mediação do órgão gestor.

Apesar da incorporação desses conflitos no diagnóstico e nas diretrizes dos planos de manejo, observa-se que sua resolução depende de ações que extrapolam o escopo normativo do planejamento. Nesse sentido, os planos de manejo representam um importante avanço para a Serra São José ao estabelecer diretrizes para o ordenamento territorial, embora sua implementação dependa da continuidade do diálogo com os municípios, proprietários, organizações locais e demais atores envolvidos na gestão do território. A efetividade das diretrizes propostas está condicionada à articulação com políticas públicas setoriais, à atuação integrada dos entes governamentais e ao fortalecimento de mecanismos de governança territorial capazes de lidar com a dinâmica do uso e da ocupação do solo.

Em síntese, os conflitos territoriais identificados evidenciam que os planos de manejo devem ser compreendidos não apenas como instrumentos técnicos, mas como espaços de negociação e

mediação de interesses no território. A experiência da Serra São José reforça a importância de abordagens que reconheçam a complexidade socioambiental das Unidades de Conservação e que integrem conservação, uso sustentável e justiça territorial.

5. CONCLUSÕES

A análise do processo de construção dos planos de manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) São José e do Refúgio Estadual de Vida Silvestre (REVS) Libélulas da Serra São José evidencia que a elaboração desses instrumentos ultrapassa uma dimensão estritamente técnica, configurando-se como um processo de governança territorial marcado pela interação entre múltiplos atores, interesses e escalas de planejamento. Embora os planos de manejo constituam instrumentos fundamentais para o ordenamento territorial das Unidades de Conservação, sua efetividade mostrou-se condicionada à capacidade institucional do órgão gestor, à articulação entre diferentes instâncias governamentais e à qualidade dos processos participativos desenvolvidos durante sua elaboração.

Os resultados demonstram que a adoção de mecanismos formais de participação social ampliou o diálogo entre os diferentes segmentos envolvidos e contribuiu para conferir maior legitimidade ao processo de planejamento. Entretanto, a participação ocorreu de forma desigual, evidenciando assimetrias na representação e na influência dos diferentes atores sobre as decisões consolidadas nos planos de manejo. Da mesma forma, a sobreposição das categorias de Unidades de Conservação, associada à elaboração tardia dos planos e às limitações institucionais identificadas, favoreceu a permanência de conflitos relacionados ao uso e à ocupação do solo e evidenciou os limites da gestão quando dissociada de ações contínuas de implementação, monitoramento e articulação institucional.

Os resultados também evidenciam que a efetividade dos planos de manejo depende da integração entre os instrumentos de conservação ambiental e os demais instrumentos de planejamento territorial. A limitada articulação entre as diretrizes dos planos de manejo e as políticas municipais de uso e ocupação do solo reforça a necessidade de fortalecer mecanismos permanentes de coordenação entre as escalas estadual e municipal de gestão, favorecendo maior coerência entre as políticas de conservação e as dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Como principal contribuição científica, este estudo amplia o debate sobre governança territorial em Unidades de Conservação ao analisar, de forma empírica, o processo de construção dos planos de manejo da APA São José e do REVS Libélulas da Serra São José. Embora existam pesquisas relevantes sobre a Serra São José voltadas à biodiversidade, ao uso e ocupação do solo e a aspectos específicos da gestão ambiental, este trabalho diferencia-se ao evidenciar como os arranjos institucionais, a participação social e os conflitos territoriais condicionam a elaboração e a efetividade dos instrumentos de planejamento ambiental. Dessa forma, oferece uma contribuição ao campo da

Geografia ao aproximar as discussões sobre planejamento territorial, governança ambiental e participação social, além de fornecer subsídios que podem orientar processos de elaboração e implementação de planos de manejo em outras Unidades de Conservação estaduais com características semelhantes.

Conclui-se, por fim, que os planos de manejo devem ser compreendidos como instrumentos dinâmicos de governança territorial, cuja efetividade depende menos de sua existência formal do que da capacidade de construir processos permanentes de diálogo, coordenação institucional e participação social capazes de transformar diretrizes normativas em práticas efetivas de gestão territorial. A experiência da Serra São José demonstra que a conservação da biodiversidade e o ordenamento territorial somente se consolidam quando sustentados por mecanismos contínuos de cooperação entre poder público, comunidade científica e sociedade local, reforçando que a governança territorial constitui um elemento estruturante para a gestão de Unidades de Conservação em contextos socioambientais complexos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D. V.; NOGUEIRA, M. A.; BRAGA, T. C. Monitoramento participativo da biodiversidade: experiências em Unidades de Conservação no Brasil. **Revista Brasileira de Monitoramento Ambiental**, v. 6, n. 2, p. 34–52, 2019.
- BEDÊ, L. C.; MACHADO, A. B. M.; PIPIER, W.; SOOUZA, M. M. Odonata of the Serra de São José – Brazil’s first Wildlife Reserve aimed at the conservation of dragonflies. **Notulae Odonatologicae**, v. 8, n. 5, p. 117–155, 2015.
- BERKES, F. Evolution of co-management: role of knowledge generation, bridging organizations and social learning. **Journal of Environmental Management**, London, v. 90, n. 5, p. 1692–1702, 2009.
- BERKES, F.; FOLKE, C. **Linking social and ecological systems: management practices and social mechanisms for building resilience**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. 476p.
- BERTOLIN, C. M. **Desafios na gestão financeira: estudo de caso nas Unidades de Conservação na Serra de São José – MG**. 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de São João del-Rei, São João del-Rei, 2014.
- BIAS-FORTES, G.; DEUS, L. A. B. de. Utilização do *Land Change Modeler (LCM)* como ferramenta de análise da variação no uso e ocupação do solo: aplicação na APA da Serra de São José em Minas Gerais. **Caderno de Geografia**, v. 32, n. 69, p. 1360–1372, 2022.
- BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Diário Oficial da União: Brasília. 2000.
- CALANDINO, D. T. **Avaliação da efetividade das unidades de conservação federais do Brasil**. 2016. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

DIEGUES, A. C. **Os usos do ambiente: o conceito de gestão participativa na conservação da natureza**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2008. 74p.

FONSECA, S. J. da. **A importância das Unidades de Conservação da Serra de São José para a ictiofauna de riachos**. 2024. 66 f. Dissertação (Mestrado em Ecologia) – Universidade Federal de São João del-Rei, São João del-Rei, 2024.

ICMBio – INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Roteiro metodológico para elaboração de planos de manejo de Unidades de Conservação federais**. 2. ed. Brasília: ICMBio, 2018.

MEDEIROS, R.; ARAÚJO, F. F. S.; CASTRO, R. M. Gestão de unidades de conservação federais: avanços e desafios. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 1, p. 113–129, 2011.

MINAS GERAIS - INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS. **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental São José e do Refúgio Estadual de Vida Silvestre Libélulas da Serra São José**. Belo Horizonte: IEF, 2024.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 462p.

RODRIGUES, F. R. **Potencialidades do Cadastro Ambiental Rural – CAR para análise de conectividade entre as áreas protegidas REVS Libélulas da Serra de São José / APA Serra de São José e a Flona de Ritópolis – MG**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Biodiversidade) – Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996. 388p.

TEIXEIRA, P. H. S. **Análise ambiental das áreas protegidas na Serra de São José (MG), com ênfase na proteção do patrimônio espeleológico**. 2019. 177 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de São João del-Rei, São João del-Rei, 2019.