**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL**

MARCELO TAKASHI MISATO

**ANÁLISE DA GESTÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO
AMBIENTAL (APA) TIETÊ – SP: SOBREPOSIÇÕES E
LIMITAÇÕES NOS TRATOS COM O PATRIMÔNIO
NATURAL E CULTURAL**

**SÃO PAULO
2015**

MARCELO TAKASHI MISATO

ANÁLISE DA GESTÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (APA)
TIETÊ – SP: SOBREPOSIÇÕES E LIMITAÇÕES NOS TRATOS COM O
PATRIMÔNIO NATURAL E CULTURAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM)
da Universidade de São Paulo para a obtenção
do título de Mestre em Ciências Ambientais

Orientadora:
Prof.^a Dr.^a Silvia Helena Zanirato

Versão Corrigida

(versão revisada disponível na Biblioteca da Unidade que aloja o Programa e na Biblioteca Digital de Teses e dissertações da USP)

SÃO PAULO

2015

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES TRABALHOS, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Misato, Marcelo Takashi.

Análise da gestão da Área de Proteção Ambiental (APA) Tietê – SP: sobreposições e limitações nos tratos com o patrimônio natural e cultural / Marcelo Takashi Misato; orientadora: Silvia Helena Zanirato. – São Paulo, 2015.

153f.: il.; 30 cm

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo

1. Área de Proteção Ambiental. 2. Patrimônio Natural. 3. Patrimônio Cultural. 4. Política Pública. 5. Conselho Gestor. I. Título

FOLHA DE APROVAÇÃO

MARCELO TAKASHI MISATO

Análise da gestão da Área de Proteção Ambiental (APA) Tietê – SP: sobreposições e limitações nos tratos com o patrimônio natural e cultural

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM) da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Mestre em Ciências Ambientais

Banca Examinadora

Prof. Dr. Pedro Roberto Jacobi

Instituição: Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo

Julgamento: Aprovado

Prof. Dr. Marcos Bernardino de Carvalho

Instituição: Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo

Julgamento: Aprovado

Prof(a). Dr(a).Silvia Helena Zanirato

Instituição: Escola de Artes Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo

Julgamento: Aprovado

Dedico à vida, que sempre trata de achar os melhores caminhos.

Agradecimentos

Agradeço a meus pais que me sempre me apoiaram e me incentivaram.

À professora orientadora Sílvia Helena Zanirato, pela amizade, companheirismo, colaboração e suporte na elaboração deste trabalho. Pelas experiências nos projetos, viagens e boas conversas, que contribuíram também, para meu crescimento pessoal.

Ao grupo de pesquisa em Governança Ambiental (GovAmb) que enriqueceram minha experiência e maturidade acadêmica em especial ao Professor Pedro Roberto Jacobi, pelas oportunidades de aprendizado e vivência.

Aos meus amigos de todas as horas, os procanianos, que sempre estiveram dispostos a ajudar e descontraír (Natália, Renata, Luciana, Luiz, Mariana, Carol, Nicolás, Karla, Felipe, Laize, Laís e prof. Gerardo).

Aos de vidas passadas, sem eles a vida não seria tão divertida (Karen, Patrícia, Vanessa, Jane, Thayane, Patrícia Takahashi, Mayumi, Dani, Márcio, Fabiola e Bia).

Ao Guilherme, por me atuar e ter toda paciência do mundo, me ajudando e me animando todo esse tempo.

À equipe da Fundação Florestal, com quem tive a oportunidade de trabalhar, em especial a amiga Sandra Beu.

Aos conselheiros da APA Tietê, que sempre me ajudaram e colaboraram para este trabalho.

À CAPES e ao PROCAM.

RESUMO

MISATO, M. T. **Análise da gestão da Área de Proteção Ambiental (APA) Tietê – SP: sobreposições e limitações nos tratos com o patrimônio natural e cultural.** 2015. 153f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Energia e Ambiente, Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PROCAM), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

A Área de Proteção Ambiental (APA) Tietê, criada em 1983 com o objetivo de proteger seus atributos naturais e o patrimônio cultural, vive hoje uma situação delicada em sua gestão, tendo em vista que a responsabilidade por sua administração deve ser compartilhada pela Fundação Florestal, órgão de proteção ambiental do Estado de São Paulo, e pelo órgão de proteção cultural, o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Cultural, Artístico e Turístico (Condephaat). Esta pesquisa visou analisar como se deu o processo de criação dessa APA e como ocorre essa gestão, que expressa, entre outros problemas, as dificuldades de integração de entendimentos sobre natureza e cultura.

Com esse propósito foram estudadas a conjuntura de criação das APAs no Estado de São Paulo; como esse contexto de criação implicou na gestão da APA Tietê, como foram considerados os atributos culturais e naturais nela presentes e em que medida persistem problemas para a participação dos atores sociais que estão envolvidos com o território.

Para a execução da dissertação foram feitos levantamentos bibliográficos; análises documentais de dados da Fundação Florestal e do Condephaat; observação participativa em reuniões do Conselho Gestor da APA Tietê entre 2011 a 2013; além de entrevistas semi-estruturadas com pessoas diretamente ligadas à criação da APA Tietê. Os resultados obtidos foram analisados sob a perspectiva de políticas públicas e permitiram considerações sobre o processo, bem como indicativas do que se espera para a gestão compartilhada dos atributos culturais e naturais da APA em questão.

Palavras-chave: Área de Proteção Ambiental, Patrimônio Natural, Patrimônio Cultural, Política Pública, Conselho Gestor.

ABSTRACT

MISATO, M. T. **Shared management of natural and cultural heritage of the Environmental Protection Area (APA) Tietê - SP: overlaps and limitations.** 2015 153f. Dissertation (Master) - Institute for Energy and Environment, Graduate in Environmental Science Program (PROCAM), University of São Paulo, São Paulo, 2015.

The Environmental Protection Area (APA) Tietê, established in 1983 in order to protect its natural attributes and cultural heritage, now lives a delicate situation in its management, given that the responsibility for its administration must be shared by the Fundação Florestal, environmental protection agency of the State of São Paulo, and the cultural protection agency, the O Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat). This research aimed to analyze how was the process of creating this APA and how is this management, expressing, among other problems, the difficulties of integrating understandings of nature and culture.

With this purpose, we studied the situation of creation of APAs in the State of São Paulo; how that context creation involved in the management of APA Tietê, as we considered the cultural and natural attributes it complies, and the extent to which problems remain for the participation of social actors who are involved with the territory.

For the implementation of the dissertation were made bibliographic; documentary data analysis of Fundação Florestal and the Condephaat; participant observation in meetings of the Management Council of APA Tietê between 2011-2013; as well as semi-structured interviews with people directly linked to the creation of APA Tietê. The results were analyzed from the perspective of public policy and allowed consideration of the process, as well as indicative of what is expected for the shared management of cultural and natural attributes of the APA in question.

Keywords: Area of Environmental Protection, Natural Heritage, Cultural Heritage, Public Policy, Management Council.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Procedimentos metodológicos utilizados na avaliação de Políticas Públicas	19
Quadro 2: Procedimentos metodológicos para a análise de política pública	21
Quadro 3: Categorias de Áreas Protegidas criada em 1978 pela Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas – CNPAP.	31
Quadro 4: Sistema de Categorização da UICN para as Áreas Protegidas.....	33
Quadro 5: Relação entre natureza e cultura durante as décadas.....	34
Quadro 6: Categorias de bens culturais resultado da Comissão Franceschini – 1964 a 1967..	37
Quadro 7: Modelos do Processo Decisório.	54
Quadro 8: Instituições governamentais integrantes do Conselho Gestor da APA Tietê, em cada biênio.	79
Quadro 9: Instituições da sociedade civil integrantes do Conselho Gestor da APA Tietê no biênio 2009 – 2011.	80
Quadro 10: Instituições da sociedade civil integrantes do Conselho Gestor da APA Tietê no biênio 2009 – 2011	81
Quadro 11: Procedimentos para realização de reuniões do CG - APA Tietê.....	82
Quadro 12: Data de criação das APAs no Estado de São Paulo.	95

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1: Sede da Prefeitura de Tietê	67
Imagem 2: Conjunto de casas município de Tietê.....	68
Imagem 3: Igreja Matriz.....	68
Imagem 4: Remanescentes vegetais nas margens do Rio Tietê à época de sua criação.....	69
Imagem 5: Vista aérea do centro urbano de Tietê, início do processo de verticalização	69
Imagem 6: Vista atual das margens do Rio Tietê no município de Tietê	70
Imagem 7: Estação ferroviária de Jumirim.....	70
Imagem 8: Caracterização Condephaat - Edifícios APA Tietê (1)a esquerda em 1982, à direita em 2000.	72
Imagem 9:Caracterização Condephaat - Edifícios APA Tietê (2) a esquerda em 1982, à direita em 2000	72
Imagem 10: Caracterização Condephaat - Edifícios APA Tietê (3) a esquerda em 1982, à direita em 2000	73
Imagem 11: Caracterização Condephaat - Edifícios APA Tietê (4) a esquerda em 1982, à direita em 2000.	73

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Localização APA Tietê	75
Mapa 2: inventário florestal - fragmentos florestais.....	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Frequência de participação dos setores componentes do CG e os convidados no biênio 2009-2011 (APA Tietê)..... 105

Tabela 2: Reuniões ordinárias (O) e extraordinárias (E) do CG realizadas no biênio 2009-2011: pauta da reunião e categoria (coluna Cat. e F – Fiscalização; GI – Gestão Interna; I – Integração; PL – Planejamento; PM – Plano de Manejo; PR - Programas; RF – Recursos Financeiros; O - Outros), indicação do local (A – fácil acesso ou DA – difícil acesso), e o número de Conselheiros (C) e Convidados (CC) presentes..... 107

Tabela 3: Reuniões ordinárias (O) e extraordinárias (E) do CG realizadas no biênio 2012-2014: pauta da reunião e categoria (coluna Cat. e F – Fiscalização; GI – Gestão Interna; I – Integração; PL – Planejamento; PM – Plano de Manejo; PR - Programas; RF – Recursos Financeiros; O - Outros), indicação do local (A – fácil acesso ou DA – difícil acesso), e o número de Conselheiros (C) e Convidados (CC) presentes 108

Tabela 4: Número de conselheiros, por setor, que responderam o questionário sobre Aprendizagem Social nos Conselhos. 113

Tabela 5: Cálculo do IAS para cada APA e pontuação por tema..... 120

Tabela 6: Tabela – Satisfação dos conselheiros em relação a temas diversos - APA Tietê..... 121

LISTA DE SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental

CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental

CG – Conselho Gestor

CNPA – Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas

CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico.

CONSEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente

CPLA – Coordenadoria de Planejamento Ambiental

DAEE – Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo

FEHIDRO – Fundo Estadual de Recursos Hídricos (São Paulo)

FF – Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo

GovAmb – Grupo de Acompanhamento e Estudos em Governança Socioambiental

GT – Grupo de Trabalho

ICOMOS – Conselho Internacional de Monumentos e Sítios

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

PM – Plano de Manejo

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PP – Políticas Públicas

SAMAE – Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (Tietê)

SMA – Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

UC – Unidade de Conservação

UGRHI – Unidade Hidrográfica de Gerenciamento de Recursos Hídricos

UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza

UIPN – União Internacional para a Preservação da Natureza

UNESCO – Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

ZVS – Zona de Visa Silvestre

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E PATRIMÔNIO NATURAL: HISTÓRICO DE CRIAÇÃO E INTERSECÇÕES.....	23
1.1. Sentidos do conceito de natureza e suas repercussões	23
1.2. A proteção da natureza nas Unidades de Conservação	27
1.3. Desenvolvimento do Patrimônio em âmbito internacional	35
1.3.1 Desenvolvimento do Patrimônio Natural no Brasil e no Estado de São Paulo	41
2. POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUCIONAIS: ARRANJOS E COMPETÊNCIAS ...	46
2.1. O ciclo de análise de políticas públicas e suas dimensões	46
2.2. O exercício do poder e a tomada de decisão	49
2.2.1. Entre o real e o ideal: os estilos de tomada de decisão	51
3. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: ESTRUTURA E GESTÃO NAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	56
3.1. Áreas de Proteção Ambiental: Criação e o Enquadramento no SNUC	56
3.1.1. Estrutura Institucional para a gestão das APAs no Estado de São Paulo	60
3.2. Gestão Participativa: Conselho Gestor e Planos de Manejo	62
3.3. Caracterização da APA Tietê e funcionamento de seu Conselho Gestor	66
3.4. Atributos naturais e culturais: Gestão no Estado de São Paulo e na APA Tietê	83
4. GESTÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	87
4.1. Processo de Formulação: contexto histórico de criação da APA Tietê	87
4.2. Processo de Implantação: normativas legais para a criação da APA Tietê	93
4.3. Processo de Avaliação: as ações do Conselho Gestor	102
4.3.1. Participação e envolvimento dos conselheiros	104
4.4. Aprendizagem Social no CG da APA Tietê	111
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	127
ANEXO I.....	133

ANEXO II.....143
ANEXO III.....148

INTRODUÇÃO

A degradação do patrimônio natural e cultural decorrente, entre outros motivos, da expansão imobiliária e de atividades agrícolas é uma realidade cada vez mais pronunciada. Para combatê-la é necessário buscar arranjos institucionais mais integrados, que possam dar suporte à proteção dos recursos naturais e da herança cultural. Com base nessa questão a pesquisa analisa os arranjos institucionais existentes para a gestão da Área de Proteção Ambiental (APA) Tietê, situada a Oeste do Estado de São Paulo, nos municípios de Tietê e Jumirim, criada justamente para proteger os legados do patrimônio natural e cultural.

A APA Tietê possui uma particularidade dentre as APAs criadas no Estado de São Paulo: é a única que faz menção, em seu decreto de criação, da necessidade de proteção de seu relevante “Patrimônio Ambiental Urbano”, assim como da conservação dos fragmentos florestais existentes ao longo do Rio Tietê, prevendo, desde sua criação, a integração dos atributos naturais e culturais.

Em que pesem esses elementos destacados no decreto de criação dessa APA, até o momento quase nada foi feito para proteger tais atributos. A APA, formada hoje pela junção de dois municípios, Tietê e Jumirim encontra-se em degradação, com a perda do Patrimônio Natural e Cultural. Foram muitos os motivos para isso, entre eles a criação tardia do Conselho Gestor (CG), responsável pela gestão da APA, que só ocorreu em 2009. Isso gerou um lapso de 26 anos entre a criação e as primeiras ações para a gestão do território. Esse interregno favoreceu à desproteção e a ações que contribuíram para alterações nos elementos considerados, no ato de criação, Patrimônios Cultural e Natural. Para piorar, mesmo com a criação do CG, até o momento não foi elaborado Plano de Manejo (PM) que norteie o uso e ocupação da área.

A ausência do Plano de Manejo apresenta-se como expressão dos problemas e das dificuldades das instituições envolvidas em reconhecer e proteger efetivamente os patrimônios ali existentes. A gestão da APA é vinculada à Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA), porém, como destacado no decreto de criação, há a necessidade de proteção do Patrimônio Ambiental Urbano, o que, de acordo com o artigo 260 da Constituição Paulista de 1989, em consonância com o artigo 261, deve ser gerido pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat). Desse modo, verifica-se que há, sobre esse espaço, duas instâncias que deveriam se unir para dele cuidar, mas que não têm contribuído para a proteção que deveria ser a responsabilidade de cada uma das instituições citadas.

Em teoria, a estrutura de governança instituída pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) para a gestão das Unidades de Conservação (UCs), através de seu CG, deveria permitir a atuação de instituições municipais e estaduais e da sociedade civil para a gestão do espaço, considerando a diversidade de atributos da unidade, as disputas e desigualdades de poder e os conhecimentos técnicos e locais necessários para a proposição de melhores soluções para a conservação ambiental.

Nessa estrutura de gestão, o Condephaat possui representação no CG, gerido pela Fundação Florestal (FF), porém, o que se sabe é que a presença de representantes desse órgão, em todos os biênios desde a criação do CG, tem sido nula e justificada como decorrente do desconhecimento dos assuntos relacionados ao meio ambiente (JACOBI, 2013). Situação semelhante se passa com a FF que, por falta de conhecimentos técnicos, não trabalha com questões vinculadas ao patrimônio cultural, justificando que para lidar com esse assunto há a representação do Condephaat. Disso decorre que enquanto não há entendimentos comuns, que converjam para um Plano de Manejo, que deve conter os planos e programas específicos para a gestão integrada dos atributos da unidade, há a degradação dos atributos da APA.

Os impasses de gestão que ocorrem na APA Tietê se caracterizam pelos embates entre as instituições de cultura e meio ambiente, constatados pelo trabalho de Simone Scifoni (2007), e envolvem a discussão sobre a separação entre natureza e cultura, como campos opostos.

Feitas essas considerações, esta pesquisa tem como objetivo a análise das políticas das instituições envolvidas na proteção da temática ambiental e cultural, em uma unidade de conservação e das limitações e potencialidades para a gestão compartilhado desse espaço.

Assim, são analisadas as legislações existentes pertinentes a essa categoria de Unidade de Conservação; a gestão do Patrimônio Cultural e Natural existentes na APA e especificamente sobre a APA Tietê.

A hipótese do trabalho é de que não houve e até hoje não há integração entre as duas instituições responsáveis pela gestão do patrimônio, o Condephaat, e pela gestão da Unidade de Conservação, a Fundação Florestal. Essa falta de integração e de arranjos institucionais entre ambos gera uma inação e, conseqüentemente, contribui para a degradação do Patrimônio Natural e Cultural na APA Tietê.

A metodologia deste trabalho é diversificada. Inicialmente se baseia na análise de políticas públicas, sendo de carácter descritivo, ou seja, visa à análise do conteúdo da política que envolve o Condephaat e a Fundação Florestal, no que tange à sobreposição de competências para a gestão do Patrimônio Cultural e Natural na APA Tietê. Porém, como

ressalta DYE (1975), a análise descritiva colabora com a melhora da qualidade das políticas existentes no sentido de apontar problemas antes não identificados e que podem ser futuramente solucionados. Assim, a análise de políticas públicas pode ser considerada tanto descritiva, quanto prescritiva.

No que se refere ao método de análise descritiva, para compreender as legislações pertinentes, sobreposições de competências, limitações e potencialidades de ambas as instituições para a gestão, é realizado o estudo do conteúdo das políticas. São descritas e explicadas a gênese e o desenvolvimento das políticas de proteção e conservação que envolvem as duas instituições em questão, determinando como elas surgiram, como foram implementadas e quais os seus resultados.

O estudo de conteúdo das políticas (DAGNINO *et al*, 2002) envolve a caracterização das três fases de elaboração de uma política pública. Assim, se busca o enquadramento das políticas públicas de cultura e meio ambiente no que tange a:

Etapas	Enquadramento/Caracterização
Formulação	Top down / Bottom up
	Racional / Incremental
Implantação	Grau de definição da política
	Poder Discricionário
Avaliação	Produtos
	Metas
	Impactos

Quadro 1: Procedimentos metodológicos utilizados na avaliação de Políticas Públicas (MISATO, 2015)

Para o enquadramento e/ou caracterização das três etapas são utilizadas as bases legais para a implantação da salvaguarda do Patrimônio Cultural e também para as Unidades de Conservação, resultando em um marco legal para ambas as temáticas. Além disso, são utilizadas as referências bibliográficas relacionadas aos temas e os documentos referentes ao processo de gestão e diagnóstico da APA Tietê e do Condephaat, no que tange à catalogação do patrimônio existente na APA.

A pesquisa documental dos documentos de gestão obtidos na Fundação Florestal se baseiam na consulta ao 1) Regimento Interno do CG; 2) ATAs das reuniões; 3) Relatórios de

gestão; 4) Informes e manifestações do CG. As informações foram compiladas de acordo com fichas básicas de caracterização (Anexo I).

Para esse roteiro de caracterização foi realizada uma análise prévia do conteúdo dos documentos, através de um processo de leitura flutuante, conforme orientado por Mônica CAPELLE *et al.*, (2004). Esse processo consiste em explicitar e sistematizar as informações mais destacadas nos documentos. Essas informações foram analisadas com base na orientação do grupo de pesquisa do GovAmb, embasados na leitura de Mostert *et al.*, (2007).

Complementando a metodologia foram acompanhadas presencialmente as reuniões ocorridas os biênios de gestão do CG da APA Tietê, que se situam no interregno de 2011 a 2013. Durante o período citado foram realizadas 9 reuniões, dentre as quais 6 (66%) foram acompanhadas presencialmente; as demais foram analisadas por meio de ATAs. Para sistematizar a coleta de dados durante o acompanhamento das reuniões foi elaborado um guia de acompanhamento (Anexo II).

Foram também empregados questionários semiestruturados (Anexo III), aplicados aos conselheiros do CG, a fim de adquirir mais informações sobre a visão dos envolvidos diretamente no processo. Esses questionários seguiram a orientação metodológica e as bases conceituais do grupo GovAmb, considerando fatores apontados pela literatura (Mostert *et al.*, 2007) e as informações obtidas com a observação participante. Os questionários foram entregues às instituições participantes no início de 2013, junto a eles foi entregue uma carta de apresentação sobre a intenção da pesquisa (Anexo IV) e um Termo de Consentimento Livre Esclarecido (Anexo V). Os conselheiros receberam o questionário em mãos durante as reuniões do CG, e, no caso de não comparecimento na reunião, foi enviado via correio impresso e/ou correio digital aos endereços institucionais fornecidos pela secretaria executiva dos conselhos. A taxa de retorno dos questionários foi de 38% (25% da Sociedade Civil; 100% do poder público municipal e 0% do poder público estadual).

A pesquisa ainda se valeu de entrevista semiestruturada com o ex-Secretário de Meio Ambiente do Estado (1986-1987), José Pedro de Oliveira Costa, um dos responsáveis diretos pela criação da APA Tietê, e o ex-secretário municipal de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente do município de Tietê, Humberto de Arruda Bortoleto, que acompanhou a criação do CG e vivenciou a criação da APA Tietê.

A seguir segue quadro explicativo dos diversos procedimentos metodológicos utilizados em cada etapa da pesquisa.

Estudo do Conteúdo da política	Procedimentos metodológicos
Formulação	Entrevista Semiestruturada
	Pesquisa documental
Implantação	Pesquisa documental
	Entrevista Semiestruturada
Avaliação	Pesquisa documental
	Observação Participante
	Questionários semiestruturados

Quadro 2: Procedimentos metodológicos para a análise de política pública (MISATO, 2015)

Feitas essas considerações, a pesquisa se estrutura em quatro capítulos. O primeiro aborda o histórico de criação das Unidades de Conservação e do Patrimônio Natural, em âmbito internacional e nacional e como se configurou esses entendimentos, que estão relacionados às visões de mundo ocidental sobre os sentidos de natureza e cultura.

O segundo capítulo trata dos conceitos essenciais para a compreensão da política pública, seus conceitos e seu ciclo de análise. É a partir desses que a pesquisa se baseia para interpretar os caminhos e percalços da formulação, implantação e avaliação das políticas de criação da APA Tietê, assim como as dificuldades e potencialidades para a gestão integrada.

O terceiro capítulo apresenta a estruturação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a partir de preceitos legais para a gestão participativa, via Conselho Gestor, e como essa estrutura se expressa no âmbito estadual e, em especial, na APA Tietê. Trata também de apresentar como, em nível estadual, se estrutura a possibilidade de gestão integrada entre os atributos naturais e culturais em uma APA, especificamente no caso de Tietê.

O quarto e último capítulo apresenta os resultados da avaliação de políticas públicas, no âmbito das ações que envolvem a APA, baseados no ciclo de análise (formulação, implantação e avaliação), a partir dos procedimentos metodológicos referidos acima e tece considerações a respeito das dificuldades de associação ambiente e sociedade, que permeiam a prática do CG da APA analisada e das instituições que a gere.

Nas considerações finais retomamos as discussões abordadas nos capítulos anteriores tendo em vista os resultados obtidos, a fim de verificar através da análise de política pública as limitações e as potencialidades da gestão compartilhada dos atributos naturais e culturais

existentes na APA Tietê. Dessa forma pôde-se verificar a afirmação da hipótese elaborada nesta pesquisa.

1. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E PATRIMÔNIO NATURAL: HISTÓRICO DE CRIAÇÃO E INTERSECÇÕES.

A relação entre ambiente e sociedade permearam os problemas ambientais e neste trabalho se explicita no contexto das Unidades de Conservação, desde sua concepção de natureza intocada até hoje, quando já se deseja um olhar integrado com o homem. Com base nesse entendimento, o capítulo busca compreender os princípios da relação homem e natureza e como a partir dessa relação foram modificadas as bases para a proteção da natureza, através das Unidades de Conservação tanto no contexto internacional, quanto nacional.

Este contexto orienta o entendimento histórico que deu origem ao conceito de APA no Brasil, uma unidade de conservação que possui atributos naturais e culturais que devem ser geridos de forma integrada, para uma melhor gestão do espaço protegido.

O processo histórico em âmbito internacional de criação tanto das Unidades de Conservação, como do Patrimônio são apresentados de forma independentes, porém, ao final, é possível verificar a similaridades nos processos que permitem evidenciar as convergências e divergências da temática abordada pela pesquisa e que dão suporte ao desafio da gestão integrada e participativa em APAs.

1.1. Sentidos do conceito de natureza e suas repercussões

Com a emergência dos problemas ambientais, destacada da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, foi salientado que a resolução dos problemas ambientais deveria se pautar em uma visão holística da realidade e em métodos interdisciplinares (LEFF, 2000). Foi reconhecido que os problemas ambientais são complexos e que exigem conhecimentos de diversas escalas e tipos, sendo um campo eminente da interrelação entre sociedade e natureza, nos âmbitos imaterial, material, econômico, tecnológico e cultural (UNESCO, 1986). Apesar desta constatação, Enrique LEFF (2000) ressalta as dificuldades em mudar a forma compartimentada que temos de ver o mundo, e que mesmo na universidade o conhecimento interdisciplinar se incorpora, em geral, como uma multiplicidade de temas introduzidos no currículo, buscando, estabelecer bases racionais para a gestão ambiental. A interdisciplinaridade acaba por ser entendida como uma interconexão entre diversos campos do conhecimento, prescindindo, assim, de uma reflexão

crítica sobre os marcos conceituais e epistemológicos e se pautando em um reducionismo ecologista e funcionalismo sistêmico.

Em acordo com o autor citado, é necessário redirecionar a discussão e reforçar que a resolução dos conflitos ambientais não se dará somente por investimentos no campo econômico ou da ecologia, mas também pelo estímulo aos valores culturais e novos estilos de desenvolvimento, pautados por uma racionalidade na qual a “exploração, conservação ou uso sustentável dos recursos dependa dos significados sociais atribuídos a natureza” (LEFF, 2000, p. 31). Para Leff o ambiente é entendido como um objeto complexo, alvo não só de um controle, mas principalmente de um “co-relato de processos significativos que mobilizam os agentes sociais para tomar posição frente à posse e ao uso fruto da natureza”, o que exige abertura ao conhecimento informal e a troca de saberes que vai além dos muros acadêmicos. (idem).

A interdisciplinaridade não é fruto somente da integração de disciplinas, mas sim da reflexão sobre cada campo temático, levando em consideração que dentro dessas há diversas escolas de pensamento, “com diferentes princípios teóricos metodológicos e ideológicos, com posições diferenciadas que criam obstáculos ou favorecem o diálogo interdisciplinar pelas simpatias e antagonismos” (LEFF, 2000, p. 35).

A complexidade ambiental é tamanha e se expressa na definição de natureza e sua percepção perante diferentes sociedades. O entendimento do que seja natureza é fundamental para sua conservação.

A percepção do homem sobre a natureza variou ao longo do tempo e em acordo com contextos históricos. Uma análise das principais formas de entendê-la, no mundo Ocidental possibilita compreender melhor como se expressam as dificuldades na integração sociedade e natureza.

Os sentidos que a sociedade atribuiu à natureza estão atrelados ao seu contexto histórico e uma forma de compreendê-los é a partir de sua organização social. De acordo com a abordagem histórica delineada por Jean-Marc BESSE (1997), os diferentes sentidos da natureza podem ser sintetizados em três épocas: Antiguidade; Modernidade e a partir do século XIX.

Na Antiguidade, a sociedade possuía interpretação metafísica da natureza, e considerava que a essência do homem era resultado das características da natureza que o circundava, tais como o clima e o relevo. Suas experiências com os ciclos naturais compunham seu conhecimento, formando-o tanto em âmbito pessoal, como também em sua relação com a sociedade (ARNOLD, 2000). Essa posição foi minoritária, porém existente, e

com o passar do tempo foi se consolidando a visão clássica, na qual o pensamento filosófico defendia a dominação do homem sobre o ambiente. (PONTING, 1995). Assim, se afirmava o papel central do homem sobre a natureza, sendo essa criada exclusivamente para usufruto humano, e o homem era o organizador da natureza.

Com a consolidação do cristianismo sobre o mundo ocidental, a visão predominante do mundo clássico se consolidou e reforçada pelos textos bíblicos que afirmam que a Terra foi criada para a subserviência do homem, como pode ser verificado no relato da criação do Jardim do Éden e também nos textos do Gênesis. O sentido de dominação do ser humano sobre o ambiente foi reforçado pelo status diferenciado do homem, enquanto ser racional e possuidor de alma, diferentemente dos animais. Reforçaram-se também as ideias fundadas pelo Iluminismo, com suas bases racionais e visão antropocêntrica. A partir de então, o homem consagrou seu poder absoluto de dominação sobre a natureza, avançando sobre fronteiras desconhecidas, sempre com o intuito de dominá-la e consequentemente negar sua ignorância e fragilidade.

A compreensão integrada entre a formação do homem e a natureza foram negadas pelos métodos científicos estabelecidos pelo Iluminismo. A nova ciência apresentada na Modernidade buscava representar a natureza como algo mecânico e desvinculado de entidades divinas e, principalmente, como algo fragmentado, parte de um sistema que deveria ser estudada de forma separada e não pelas interações humanas. O método científico que se propagou pelo mundo Ocidental configurou-se em um poderoso instrumento para o progresso do homem e seu domínio do mundo.

A partir do século XIX ficou mais claro o entendimento de que o sentido de progresso - desenvolvimento tecnológico - tornou-se um poderoso fator de reforço às ideias de dominação do homem sobre a natureza. O conceito de progresso que se tornou hegemônico correspondia a uma lógica de melhoria constante, ao custo da exploração da natureza para a produção de bens, que levaria a melhora do padrão material do homem e, consequentemente, a uma elevação de sua qualidade de vida (PONTING, 1995). Desde então, tem-se na sociedade Ocidental, a métrica de crescimento baseada nos fluxos de produção e no entendimento de que a natureza é um recurso a ser explorada indefinidamente. Isso acarretou nos usos desenfreados de recursos naturais, na busca de crescimento econômico a qualquer custo e na degradação acelerada do meio ambiente.

A partir de meados do século XX verificou-se paulatinamente, algumas mudanças em relação a essa forma de entender a natureza. A natureza passou a ser vista a partir de reflexões éticas e bases legais, impulsionadas, principalmente, pelas mudanças radicais que o homem

impôs à natureza por meio do esgotamento de recursos naturais e também pela aceleração dos efeitos do aquecimento global. Assim, começaram a haver medidas de prevenção e precaução, geradas pela ética do medo.

A partir desse momento passou a haver compreensões de que cuidar do ambiente é cuidar do homem, considerando a escalada de desastres naturais, com graves consequências econômicas e sociais, de difícil remediação. Além da nova pauta científica focada no aquecimento global e suas interfaces com diversas áreas de estudo, a queda da hegemonia da religião católica contribuiu para a quebra do paradigma sobre a natureza do século XIX. Houve a inserção de conceitos filosóficos baseados principalmente nas religiões orientais, como o hinduísmo e taoísmo, que possuem uma visão mais integrada entre o homem e o meio ambiente (BESSE, 1997).

Um dos exemplos mais evidentes para a caracterização das diferentes interpretações da sociedade em relação à natureza se explicita no trabalho de Augustin BERQUE (2004), que a partir de sua vivência em campo, distingue a percepção da paisagem à chinesa da europeia. Para ele, há, com clareza, diferenças entre as sociedades orientais e ocidentais no que se refere à definição de paisagem, e consequentemente, na relação estabelecida entre homem e natureza.

A paisagem à chinesa pôde ser identificada em meados de 206-220 a.C (Dinastia Han), e suas origens estão vinculadas ao taoísmo. Uma forma de explicitar esta relação se manifesta na etimologia das palavras, traduzida pelo termo *shanshui*, cujo significado é o conjunto entre as montanhas e as águas. Essa é a forma tradicional do chinês se referir à paisagem, considerando que a referência do encontro entre a montanha e a água remete ao local onde o homem busca a espiritualidade. A paisagem na China e em geral em toda a Ásia sempre foi mais do que o aspecto externo ao ambiente. (BERQUE, 2004). Outro aspecto em relação aos critérios de distinção na paisagem à chinesa está na pintura, que deve expressar não só a forma exterior, mas principalmente sua essência. No Japão essa transposição entre imagem e essência é chamada de *mitate* (instituir pelo olhar), que não é apenas uma reprodução, mas sim uma alusão. Assim, em ambos os casos o meio que circunda o homem, sua paisagem, não é meramente uma morfologia, mas algo que possui uma essência, muitas vezes espiritual.

No caso a paisagem à europeia verifica-se como pressuposto o distanciamento do homem que a interpreta de forma objetiva. Neste contexto a pintura retrata o ambiente medido em sua exatidão, buscando sua reprodução, ou seja, uma paisagem-imagem, distante. Junto com a interpretação desse conceito de paisagem, a Modernidade Ocidental trouxe consigo um anseio pelo crescimento econômico, que estimulou a transformação muito rápida das

paisagens. O desenvolvimento da Modernidade teve grande influência na construção da visão de mundo Ocidental. Para Berque (2004), é possível afirmar que a civilização moderna Ocidental é muito mais apegada ao lado físico e não simbólico da paisagem, ao contrário do que ocorre no Oriente.

Considerando as relações históricas existentes entre ambiente e sociedade, como o exemplificado por BERQUE (2004) e por POTTING (1995), pode-se verificar a separação construída do homem em relação à natureza e as dificuldades que se apresentam para a integração ambiente e sociedade, para uma visão integrada, fundamental para mudar nossa forma de agir sobre a natureza. Apesar da constatação da degradação ambiental causada pelas ações humanas que continuam a tratar a natureza como um campo inesgotável de recursos, ainda há muito que se fazer para que haja avanços mais expressivos na proteção ambiental.

Essas dificuldades permeiam a temática deste trabalho e se verificam no histórico das Unidades de Conservação e do campo de proteção do Patrimônio, temas centrais dessa dissertação. Verificamos que, em ambas propostas de conservação do meio ambiente (por meio da criação de UCs ou de sua elevação ao estatuto de patrimônio), há entendimentos de que cultura - criação humana e natureza - criação natural, são processos separados. Isso deriva em formas de olhar e de criar instrumentos legais de proteção, desarticulados, e que não se integram a sociedade. A seguir veremos isso mais detalhadamente.

1.2. A proteção da natureza nas Unidades de Conservação

A criação de uma área protegida, de acordo com a UICN (União Internacional para a Conservação da Natureza) teve como objetivo a proteção e manutenção da biodiversidade, bem como dos recursos naturais e culturais associados (UICN, 1994). Uma Unidade de Conservação corresponde a um espaço territorial e seus recursos ambientais com características naturais relevantes, legalmente instituídas pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob um regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000).

O primeiro ato para a criação das Unidades de Conservação ocorreu com a implantação do Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos da América, em 1872, com o pressuposto da “socialização do usufruto, por parte da população, das belezas cênicas existentes nesses territórios” (BRITO, 2003, p. 20). O modelo de criação se baseava em um

conceito preservacionista, no qual se admitia a utilização indireta dos recursos naturais, o que caracterizava a dissociação entre o homem e a natureza (DIEGUES, 1996).

A preocupação com a proteção da natureza prosseguiu e levou a ocorrência, em 1933, na Convenção para a Preservação da Fauna e Flora em seu Estado Natural, realizada em Londres, que estabeleceu como uma área natural deveria ser protegida e resultou na elaboração da categoria de Parques Nacionais (*National Parks*) e outras categorias como Reserva Natural (*Strict Nature Reserve*), Reserva da Fauna e Flora (*Fauna and Flora Reserve*) e Reserva com proibição de caça e coleção (*Reserve with Prohibition for Hunting and Collecting*) (DUDLEY, 2008). No documento final dessa Convenção, nota-se a clara oposição entre a proteção dos recursos naturais e a ocupação humana, explicitada por CLAY (1985, p.2 *apud* BRITO, 2003, p.23). Para esse autor, “(the) efforts to conserve and protect natural habitats and endangered wildlife have often been opposed by human inhabitants of these areas¹”

A Convenção para Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, também chamada de Convenção Panamericana, realizada 1940, em Washington, teve como objetivo normatizar o conceito de áreas naturais protegidas, principalmente no que se refere aos Parques Nacionais. Um parque se definia pela beleza cênica e pela fauna e flora e o uso dessas pela população era limitado. A partir dessa Convenção, o conceito preservacionista utilizado na criação de Yellowstone se espalhou para outras áreas criadas em diversos países, mantendo a mesma relação de uso indireto dos bens naturais pelas populações do entorno.

Os primeiros passos para a mudança da relação entre a conservação e a ocupação humana em áreas protegidas ocorreu em 1948, na reunião organizada pelo governo francês e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), instituída em 1946. Nessa ocasião foi criada a União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), cujo objetivo era:

Promoção de ações em bases científicas, que possam garantir a perpetuidade dos recursos naturais, dos quais todos os seres vivos dependem, não apenas por seus valores culturais e científicos intrínsecos, mas também para o bem estar-econômico e social da humanidade (QUINTÃO, 1983).

¹ Tradução: (Os) esforços para conservação e proteção de habitats naturais e animais sob ameaça de extinção geralmente estão em oposição com a ocupação humana dessas áreas.

Após quatorze anos de atuação da UIPN, em 1962², foi criada uma instância específica para tratar do manejo e monitoramento dos Parques Nacionais, nomeada Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas (CPNAP). Já no ano de 1964 foi publicado o *Red data book*³, que também alertou para o aumento do número de espécies vegetais em risco de extinção, suscitando a discussão para a manutenção não só de espécies específicas, mas de seus habitats. A UIPN (União Internacional para a Preservação da Natureza) passou a focar suas atividades em ações de conservação e não exclusivamente de preservação, fato que resultou em 1965, na alteração de seu nome, anteriormente de UIPN para UICN.

Um dos resultados negativos da criação das áreas de proteção que visavam somente à preservação e objetivavam seu isolamento das atividades humanas foram os conflitos com as populações residentes no território antes da criação da unidade e a não identidade das mesmas com a proteção defendida legalmente. A fim de sanar esse problema, no ano de 1962, em Seattle, foi realizada a I Conferência Mundial sobre Parques Nacionais. Nessa ocasião foram feitas considerações sobre os direitos privados de território existentes antes da criação dos Parques Nacionais, sobre a necessidade de respeitar os direitos de habitação, agricultura e pecuária, prospecção e caça e foram admitidos usos diferenciados e não excludentes às práticas humanas nos territórios protegidos, principalmente pelas populações tradicionais, que mantêm vínculos de subsistência material e imaterial perante os recursos naturais.

A partir dessa determinação, foi suscitada a necessidade de normatização do zoneamento das áreas protegidas, assim se cria a possibilidade de “proteger grandes ecossistemas sob a forma de parques nacionais, mesmo que algumas de suas partes fossem aproveitadas pelos homens” (BRITO, 2003, p. 26). O zoneamento das áreas protegidas foi a medida proposta e representou um avanço nas áreas protegidas, pois possibilitou ao planejador atentar para as capacidades de suporte do ambiente e compatibilizá-las, ou não, com as atividades humanas.

Essa necessidade de compatibilização entre as atividades humanas e a conservação dos atributos naturais das UCs ressalta umas das premissas na área ambiental: a visão ampla, holística. Essa questão foi destaque nas conclusões da Conferência da Biosfera, que ocorreu em 1968 em Paris, na qual foi dada ênfase à necessidade de um maior entendimento do caráter interdisciplinar da questão ambiental e que a gestão de áreas protegidas dependia não só de questões científicas, mas, principalmente, das dimensões política, econômica e social, dentre

² Atualmente a CPNAP é denominada Comissão Mundial de Área Protegidas (WCPA – Sigla em inglês)

³ Publicação da UICN, que listava as 135 espécies animais ameaçadas de extinção, com destaque para os mamíferos de grande porte e forte apelo popular à Biologia da Conservação.

as quais os conhecimentos das populações residentes nas áreas ou próximas do território protegido.

Um grande avanço na integração entre homem e natureza ocorreu na década de 1970, especificamente no ano de 1972, com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizado em Estocolmo, um marco fundamental para o desenvolvimento do movimento ambiental no mundo. Como resultado dessa conferência foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e também a inserção definitiva da questão ambiental na agenda política mundial, na qual foi definido que a resolução dos problemas ambientais transcende fronteiras e que estão relacionadas às questões de ordem política, econômica, social e cultural.

No mesmo ano, a UNESCO criou o programa *Man and Biosphere*, que tinha como objetivo estabelecer uma relação menos conflituosa entre as relações do homem com seu ambiente, e assim começou a ser “incorporada a realidade da ocupação humana no interior das áreas naturais protegidas, por meio da instalação de Reservas da Biosfera” (BRITO, 2003, p. 29). Outro avanço neste sentido ocorreu na 11ª Assembleia Geral da UICN no ano de 1972, em Banff, no Canadá, na qual foi reconhecido que comunidades humanas com características culturais específicas faziam parte do ecossistema e seriam incorporadas aos Parques Nacionais através de zoneamentos específicos, no caso as zonas antropológicas, ainda que houvesse a possibilidade de realocação forçada dos grupos étnicos existentes.

Nesse contexto histórico, um relatório de grupo de trabalho vinculado a UICN (1978), propôs a sistematização a partir de dez categorias de unidades, divididas em três grupos conforme a responsabilidade de gestão da Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas. Foi disposto que, independente da nomenclatura usada pelos países, as Unidades de Conservação poderiam ser reconhecidas e categorizadas pelos seus objetivos pelos quais fossem efetivamente geridas (1978), sendo elas:

Grupo A	Categorias de responsabilidade direta da CPNAP
I	Scientific Reserve
II	National Park
III	Natural Monument/National Landmark
IV	Nature Conservation Reserve
V	Protected Landscape
Grupo B	Outras categorias importantes a UICN, mas não de responsabilidade direta da CNPAP
VI	Resource Reserve
VII	Anthropological Reserve
VIII	Multiple-use Management Area
Grupo C	Categorias que são integrantes de programas internacionais
IX	Biosphere Reserve
X	World Heritage Site (Natural)

Quadro 3: Categorias de Áreas Protegidas criada em 1978 pela Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas – CNPAP (HOLDGATE, 1999).

Porém, a sistematização proposta pela CNPAP (1978) apresentava algumas falhas, tendo em vista que uma área poderia ser enquadrada em mais de uma categoria, além de não conter com detalhes suas definições e principalmente não contemplar as áreas de proteção marinha.

A questão da integração de populações em áreas protegidas sempre foi pauta de discussão, tendo em vista tanto as necessidades de sobrevivência quanto a proteção dos bens naturais e a conservação do Patrimônio Cultural Material e Imaterial. Assim, no III Congresso Mundial de Parques, que ocorreu em 1982, em Bali, Indonésia, foi conquistado o direito das populações tradicionais à permanência nas áreas incorporadas aos parques, com a recomendação de integrá-los a gestão do território. Buscava-se, com essa medida, que a criação de áreas protegidas não gerasse a desagregação cultural, social e econômica desses grupos, que não afetavam a integridade ecológica da área (AMEND, 1992).

Na década de 1980, a discussão sobre a permanência de populações em áreas protegidas estava mundialmente difundida nas instituições de gestão responsáveis.

No ano de 1985, a UICN passou a incluir em sua lista de áreas protegidas, unidades que possuíam em seu interior povoados, cidades e serviços de comunicação, que estavam delimitados em zonas específicas e que não afetavam a gestão das demais zonas destinadas à preservação. (AMEND, 1992).

Essa abertura influenciou a criação de novas categorias de manejo; além disso, outros países como o Japão, obtiveram bons resultados de conservação através da implantação de Parques Nacionais com particularidades que os tornavam mais permissivos ao uso e ocupação

do solo pela população residente. (BRITO, 2003). A particularidade se via em relação ao marco referencial de Yellowstone, e se explicava pela pequena extensão territorial e o grande número de habitantes, o que inviabiliza economicamente a imobilização de áreas. Assim, os Parques Nacionais japoneses poderiam manter em seu interior propriedades de cunho privado ou de domínio público, sujeitas à restrição de ocupação e exploração, dependendo do zoneamento determinado (JICA, 1990, p. 1).

Essa característica encontrada no Japão é equivalente à categoria de Área de Proteção Ambiental, criada no Brasil, tendo em vista a existência de propriedade privada no território protegido. É importante ressaltar que as categorias estabelecidas pela IUCN têm diretrizes de proteção, e que em seu conjunto visam abranger o maior número de situações encontradas em âmbito local e assim, obter os melhores resultados para a conservação.

O movimento mundial para o desenvolvimento de novas categorias de Unidades de Conservação nos anos 1980 teve influências no Brasil, tendo em vista que em 1981⁴, o governo federal regulamentou a criação de Áreas de Proteção Ambiental, categoria de conservação que se assemelha ao modelo de Parque Nacional existente no Japão. Assim, se reforçou que:

The conservation movement has increasingly adopted concern for cultural preservation and ecodesvelopment and expanded its repertories of types of protected areas to include biosphere reserves and other designations that are not as exclusionary in their concept and definitions as the traditional United States model of national parks (WEST; BRECHIN, 1991, p. 19)⁵

No IV Congresso Mundial de Parques, em 1992 em Caracas, a questão das populações e áreas de proteção foi o foco principal da discussão, destacando a importância da integração das áreas protegidas aos planos de desenvolvimento dos países, afim de trazer benefícios para a população local e garantir a conservação dessas áreas com base em bons planos de manejo. Além disso, ficou claro “o entendimento, cada vez mais presente, de que a conservação das áreas naturais protegidas está ligada ao apoio e, portanto, ao destino das populações locais”

⁴ Lei Federal nº 6.902, de 27 de abril de 1981.

⁵ Tradução: O movimento de conservação vem gradativamente se preocupando com a preservação cultural e o ecodesenvolvimento e expandindo seu repertório de tipos de áreas de proteção, tais como as Reservas da Biosfera e outras designações que não são excludentes em suas concepções e definições como o tradicional modelo de criação de Parques Nacionais Americanos.

(BRITO, 2003, p. 34) e que “a chave da proteção de paisagens apreciadas está nas comunidades que as chamam de lar” (IUCN, 1993, p. 5).

Com o avanço das discussões no que tange à maior integração homem e natureza, os resultados das discussões internacionais sobre a inclusão de pessoas nas áreas protegidas e a necessidade de repensar os instrumentos de proteção, de acordo com os contextos locais, a IUCN, em 1994, atualizou a sistematização proposta em 1978, e que está em vigor até os dias de hoje. Neste documento foram definidas seis categorias de UCs, a saber:

Grupo	Denominação
Ia	Reserva Natural Estrita
Ib	Área de Vida Selvagem
II	Parque Nacional
III	Monumento Natural
IV	Área de Manejo de Habitat/Espécie
V	Paisagem Terrestre/Marinha Protegida
VI	Área Protegida com usos sustentável dos recursos naturais

Quadro 4: Sistema de Categorização da IUCN para as Áreas Protegidas (MISATO, 2105 adaptado de SNUC, 2000).

Nesse enquadramento as APAs podem ser classificadas no Grupo V: Paisagem Terrestre/Marinha Protegida. É importante ressaltar, também, a inclusão na categoria VI, que abrange a situação de populações tradicionais em áreas protegidas.

Na década de 2000, verificou-se no cenário internacional, o enfrentamento de novos desafios para a proteção das UCs. O V Congresso Mundial de Parques, que ocorreu em 2003, na cidade de Durban, África do Sul, teve como principal objetivo demonstrar a relevância das áreas protegidas para a agenda econômica e social. Entre suas recomendações finais verificaram-se inovações como o reconhecimento dos valores culturais e espirituais das áreas protegidas; a governança ambiental como conceito fundamental para a gestão das áreas protegidas e o apoio à Conferência do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, aprovada pela UNESCO em 1972. Percebe-se, então, a busca de um afinamento nas relações entre a gestão das áreas naturais e os atributos culturais nela presentes (SOUZA, 2013).

Esta contextualização histórica fornece bases para o entendimento do contexto político que culminou com a criação das APAs no Estado de São Paulo e busca mostrar a aproximação gradual de dois campos teóricos anteriormente distintos, o da cultura e da natureza. Percebe-se que, paulatinamente, houve no campo legal, o reconhecimento de que natureza e sociedade são associados, que não é possível cuidar de um sem considerar o outro.

Todavia, ainda que nas formulações normativas esses apareçam mais integrados, na gestão ambiental ainda precisam de maiores ajustes para sua efetivação. O quadro abaixo, formulado por SOUZA (2013) *apud* JAENRENAUD (2002) expressa a relação delineada nos parágrafos anteriores:

Variável	1960	1980	1990	2000
Percepção da natureza	Natureza Selvagem/ Intocada	Biodiversidade; ecossistema; ecorregiões	Cultura na natureza e natureza na cultura	Conservação em contextos mais amplos de desenvolvimento
Representações das populações locais	Pessoas são ameaças	As pessoas não podem ignoradas	Alinhar com as populações rurais	Respeito aos direitos e co-gestão com comunidades locais
Soluções e tecnologias	Exclusão de áreas protegidas	Zonas de amortecimento; conservação integrada com programas de desenvolvimento sustentável; conservação de base comunitária	Criação de novas categorias de áreas protegidas; gestão participativa dos recursos naturais	Incorporação de atores antagonistas – mineração e petróleo – eficiência da gestão; governança

Quadro 5: Relação entre natureza e cultura durante as décadas (JAENRENAUD, 2000).

Conclui-se que, no decorrer das deliberações normativas sobre a criação de Unidades de Conservação, caminhou-se em direção à integração entre o convívio do homem com o seu meio, a fim de torná-lo agente de promoção para a conservação das áreas protegidas e não mais como um ser alheio e isolado, como anteriormente defendido no conceito da criação de *Yellowstone*. As discussões mais recentes não só em âmbito internacional, como também nacional, nos direcionam a pensar na gestão cada vez mais integrada entre homem e meio ambiente, sendo este o principal promotor de sua conservação/degradação.

As novas ações de conservação não se baseiam somente em campos tradicionais de conservação biológica, mas se abrem para novas perceptivas de conservação, baseadas nas práticas culturais materiais e imateriais das populações residentes, reconhecendo cada vez mais seus vínculos identitários com o território e a importância disso para o empoderamento e a gestão participativa.

Como isso ocorreu em outra modalidade de proteção é que se verá a seguir. Para tanto, são traçados, da mesma forma que realizado nesta parte do capítulo, a contextualização histórica da criação do conceito de Patrimônio Cultural e a normativa jurídica para a

implantação de espaços protegidos como patrimônio. Assim, o trabalho busca abordar não só o processo histórico de busca de integração natureza e cultura na temática das Unidades de Conservação, como também no Patrimônio Cultural e Natural, ambos necessários para a compreensão das dificuldades e potencialidades de integração para a gestão na APA Tietê.

1.3. Desenvolvimento do Patrimônio em âmbito internacional

O histórico de instituição do Patrimônio Natural segue a mesma lógica das Unidades de Conservação: anteriormente expressava o distanciamento entre as ações do homem e a natureza e, com o passar dos anos, houve uma maior integração.

Para compreender o histórico deste conceito é necessário conhecer o seu predecessor, o Monumento Natural, que estava diretamente vinculado à ideia de beleza intocada e monumentalidade, algo de caráter excepcional, seja em seu aspecto geográfico, geológico ou da biodiversidade, sendo pré-requisito o seu isolamento das atividades humanas (SCIFONI, 2007).

O bem protegido era "considerado por critérios estéticos ou históricos, que explicitavam a importância que uma obra ou um objeto adquiria diante do desenvolvimento da arte ou da história (...) a obra ou o objeto elevado à condição de bem patrimonial era isolado do uso e disponível apenas para a contemplação" (ZANIRATO e RIBEIRO, 2007, p. 251). Um bem tido como patrimônio era essencialmente aquele que expressava os feitos das classes dominantes, considerada apta a produzir obras de aspecto monumental.

A mudança começou a ser percebida na Convenção de Haia, realizada pela UNESCO em 1954, também conhecida como "Convenção para proteção dos bens culturais em caso de conflito armado". Essa foi realizada em um momento de grandes perdas nas edificações das cidades europeias, resultado dos bombardeios da 2ª Guerra Mundial. Tal como a natureza, a proteção aos bens culturais se funda no risco da perda. A normativa jurídica buscava proteger e, ao mesmo tempo, ampliar o entendimento do que se entendia por patrimônio.

Por isso vemos que a Convenção de Haia incluiu como categoria de bens culturais os "conjuntos de construções que representavam um interesse artístico, histórico e arqueológico", bem como os "centros que compreendem um número considerável de bens culturais". Houve, assim, uma ampliação dos elementos a serem protegidos, que antes estavam circunscritos aos objetos (bens móveis, como relíquias e peças museológicas e

imóveis: monumentos da arte e da história da elite), com isso houve o intuito de proteger não só o bem em si, mas também seu entorno, considerado fundamental para manter sua caracterização.

A discussão ganhou corpo quando a UNESCO criou o Iccrom (Centro Internacional de Estudos para a Conservação e Restauração dos Bens Culturais) em 1956. Essa foi a primeira organização intragovernamental que se dedicou ao tema da integração entre o Patrimônio Cultural e a natureza. Após esse passo, criou-se, em 1965, na Conferência de Washington, a Fundação do Patrimônio Mundial, que apresentava como objetivo a proteção de áreas naturais de caráter excepcional, representativas do passado, para o futuro das gerações.

A partir da influência das normativas internacionais da época, vários países passaram a pensar na associação. Destaca-se o caso italiano, que instituiu em 1964 uma comissão de trabalho denominada Comissão Franceschini que criou uma definição geral dos bens culturais, e ampliou o campo do patrimônio por incluir entre os bens, o meio ambiente, conforme o quadro abaixo:

<p>Bens culturais (Patrimônio Cultural) Pertencem ao patrimônio cultural das nações os bens que façam referência com a história da civilização. Estão sujeitos a Lei os bens de interesse arqueológico, artístico, ambiental e paisagístico, arquivístico e literário e todo outro bem que constitua testemunho material dotado de valor de civilização.</p>	<p>Bens Arqueológicos Se entendem por bens arqueológicos, aos interesses da Lei independente de seu mérito artístico, as coisas imóveis e móveis, que constituam testemunho histórico de épocas de civilização e de centros e assentamentos cujo conhecimento se realiza preeminentemente através de escavações e achados.</p>		
	<p>Bens artístico e histórico São bens culturais de interesse artístico ou histórico as coisas móveis ou imóveis de singular valor, exceção ou representatividade, que tenham relação com a história cultural da humanidade.</p>		
	<p>Bens ambientais São considerados bens ambientais as zonas corográficas que constituem paisagens naturais ou transformadas por obra do homem. E as zonas delimitadas que constituam estruturas de assentamentos urbanos que apresentando particular valor por seus valores de civilização devem ser conservados para o desfrute da</p>	<p>Bens paisagísticos bens especificamente naturais como as zonas territoriais em estado de natureza, que tenham caráter geográfico ou ecológico unitário e de relevante</p>	<p>Áreas Naturais</p> <p>Áreas ecológicas</p> <p>Paisagens artificiais</p>

	coletividade.	interesse para a história natural e aqueles bens culturais que documentam uma transformação cívica do ambiente natural pela obra do homem	
		Bens urbanístico bens constituídos por estruturas de assentamento de particular valor enquanto testemunhos vivos da civilização nas várias manifestações da história urbana.	Centros Históricos
	Bens arquivístico		
	Bens literários		

Quadro 6: Categorias de bens culturais resultado da Comissão Franceschini – 1964 a 1967 (GONZALES-VARAS, 1999).

Como se vê, a associação entre os feitos dos homens e da natureza apareceram pela primeira vez juntos, e o patrimônio não se restringia aos monumentos, ainda que marcados pela excepcionalidade, pela singularidade. Os resultados dessa Comissão tiveram repercussão internacional e abriram a discussão para a integração entre ambiente e sociedade no patrimônio, especificamente no que se refere aos bens paisagísticos e sua integração entre os bens materiais e imateriais. Consoante com a discussão vigente, a Carta de Veneza, de 1964, internalizou alguns resultados da Comissão e ampliou o entendimento dos monumentos históricos. Houve, assim, a inclusão da categoria de meio ambiente urbano e paisagístico, ambos constituintes do testemunho de uma civilização particular; de uma evolução significativa; e de um acontecimento histórico.

As alterações que ocorreram na área de estudo que contempla o Patrimônio se referem à concepção de história e valor e estão diretamente vinculadas às transformações pela qual a História passou na década de 1990, que culminaram no reconhecimento da importância de todos os agentes sociais, e não somente da elite dominante, na construção social da história, rompendo com antigos paradigmas de exclusão das camadas sociais economicamente excluídas e de suas criações (ZANIRATO, 2009).

O entendimento do conceito de cultura também passou por transformações. Essa deixou ser vista como arte erudita e passou a ser compreendida como a criação humana, propriedade não exclusiva da elite e da erudição. Isso tornou possível compreender, ao menos no campo teórico, que os valores culturais “diferem de cultura em cultura e devem ser formulados dentro de cada âmbito social” (IPHAN, 2004, p. 319).

Outra mudança significativa se deu com a Convenção do Patrimônio de 1972, na qual os bens naturais foram considerados complementares aos bens culturais e deveriam ser: representativos dos estágios da evolução do homem na Terra; representativo da evolução biológica; ou abrigar habitats naturais de espécies ameaçadas; ou representar uma beleza excepcional; ou uma visão espetacular; ou grandes concentrações de animais (UNESCO, 1972).

Na definição do patrimônio, na Convenção de 1972, foi consagrado pela área cultural o seu vínculo com a natureza, como pode ser observado no documento final da Convenção:

De fato, durante muito tempo natureza e cultura se opunham: o homem devia conquistar a natureza hostil, enquanto a cultura simbolizava os valores espirituais, mas na verdade, natureza e cultura se complementam: a identidade cultural dos povos é forjada no meio em que vivem e, em geral, parte das mais belas obras criadas pelo homem provém exatamente da integração com o lugar em que se encontram (UNESCO, 1972, p.1)

Essa Convenção, que expressava claramente a junção natureza e cultura permanece ainda hoje como referência para as ações de proteção patrimonial em diversos países e no Brasil. Todavia, verifica-se, que, na prática do contexto internacional, o conceito defendido pela UNESCO ainda possuía vínculo com os critérios de monumentalidade. Ainda que tenha havido mudanças, muitas vezes quando se fala em Patrimônio Natural, ainda se mantêm a visão de exuberância e intocabilidade do bem, seja cultural ou natural. Isso é uma dificuldade conceitual que gera empecilhos na gestão, pois faz com que a sociedade mais ampla não entenda o porquê da proteção de lugares que não são dotados de monumentalidade, tendo em vista que não há, necessariamente, a exuberância nos bens naturais ou culturais.

As diretrizes dadas pela Convenção do Patrimônio Mundial de 1972 foram genéricas e dificultavam sua operacionalidade, algo que foi acertado em 1977, quando foi elaborado um documento intitulado Diretrizes Operacionais para a Implementação do Patrimônio Mundial elaborado pela UNESCO, nesse documento foram estabelecidos três critérios básicos para a determinação de uma área como Patrimônio Natural, que incluem o componente estético, ecológico e o científico, assim:

- 1) O valor estético foi expresso por meio das paisagens de extraordinária beleza natural ou que apresentem formações únicas;
- 2) O valor ecológico atualmente esta vinculado à conservação da biodiversidade animal e vegetal e representam *habitats* na qual há existência de espécies em risco de extinção ou processos ecológicos e biológicos de importância.
- 3) O valor científico manifesta-se em áreas que contem formações ou fenômenos naturais importantes para a ciência.

Todos os critérios estabelecidos deveriam atender a condição de integridade da área. Mais uma vez se verifica a influência do conceito Monumento Natural. Um fator positivo na Convenção de 1972 se encontrou na busca pela definição do Patrimônio de forma integrada, a visão ambiental e a cultural, pois esta postulou que o homem interage constantemente com seu meio, e portanto, é necessário manter esse equilíbrio.

O documento de Diretrizes Operacionais da referida Convenção possibilitou as primeiras inscrições de bens na categoria de Patrimônio Natural em âmbito internacional. Porém, na prática, ainda se mantinha o mesmo vínculo que existia na criação dos parques americanos, o de natureza intocada e distante da relação com o homem (SCIFONI, 2007).

Podemos considerar que a Convenção de 1972 representou um avanço conceitual na diretriz de criação de bens inscritos na lista do Patrimônio Natural, apesar de ainda estar atrelada, em âmbito internacional a bens cuja inscrição estava vinculada a ideia de natureza pristina. O que se buscou, em essência, foi a modificação do conceito que mantinha separado homem e natureza, ambos não deveriam mais ser interpretadas como antagônicas, mas sim complementares.

Da mesma forma que ocorreu nas Unidades de Conservação, a normativa jurídica para a proteção do patrimônio foi norteadada pela maior integração entre sociedade e natureza, como pôde ser observado na discussão da Conferência de Estocolmo para o Meio Ambiente.

É importante ressaltar que as diretrizes dadas pela UNESCO foram conservadoras e abrangentes e não forneceram conceituações acabadas, o que coube às instâncias nacionais legislar internamente o modo de ratificar e regulamentar a carta internacional.

Outras duas convenções de âmbito europeu, procuraram aprimorar a aproximação do homem com o seu ambiente (construído ou natural). A primeira foi a Carta Europeia do Patrimônio Arquitetônico, de 1975, segundo a qual o Patrimônio Arquitetônico Europeu está formado não só pelos monumentos mais importantes, mas também pelo conjunto que o constitui, como as cidades e os povos tradicionais em seu entorno natural ou construído. A segunda, denominada Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Arquitetônico da Europa,

documento emitido em 1985, que definiu três tipologias imóveis do Patrimônio. São elas: os monumentos, os conjuntos arquitetônicos e os sítios. Dentre essa última se definem as obras combinadas do homem com a natureza, parcialmente construídas e que constituam espaços suficientemente característicos e homogêneos e possíveis de uma delimitação topográfica, sendo relevantes por seu interesse histórico, arqueológico, social ou técnico. Um entendimento mais preciso do meio construído e natural foi elaborado no contexto internacional no ano de 1972, com a Carta Internacional para a Conservação das Cidades Históricas, conhecida como Carta de Toledo/Washington, que foi ratificada em 1987 pelo comitê ICOMOS (Conselho Internacional de Monumentos e Sítios). Nesse documento foi definido que os centros históricos se integram com os bens ambientais e, nesse caso, o conceito de natural não se refere somente ao meio ambiente natural, mas também às qualidades urbanas da cidade.

Cabe destacar a Convenção Europeia da Paisagem do ano de 2000, a qual segue a tendência de integração homem e natureza e enfatiza alguns pontos importantes à discussão, dentre os quais a consideração de que a paisagem contribui para a formação de culturas locais e contribui para o bem-estar humano e para a consolidação da identidade; e a definição acerca da proteção da paisagem deve ser feita a partir de seu valor patrimonial, resultado de sua configuração natural e, ou, da intervenção humana. Pontua-se também as medidas específicas propostas para se alcançar esta proteção, são elas: 1) a sensibilização; 2) formação e educação; 3) identificação e avaliação; 4) a busca pela qualidade paisagística, definida em acordos via consultas públicas (CONSELHO EUROPEU, 2000).

O estudo da documentação europeia favorece à percepção de dois movimentos: o de integração entre natureza e cultura na temática do Patrimônio e também o do acompanhamento das tendências regionais e locais pela UNESCO, ou seja, verifica-se primeiro avanços mais inovadores em diretrizes regionais que, posteriormente, são seguidos no contexto internacional. Assim, a Convenção Europeia da Paisagem fornece diretrizes, que por hora se circunscrevem a uma determinada escala, e que, com o tempo, podem ser expandidas e servirem de referências ao contexto global.

A inclusão dos bens ambientais dentro dos bens culturais é fruto do reconhecimento das marcas do homem sobre o território, suas formas de assentamentos configuradas ao longo da história e sua utilização do território como lugar de convivência e intercâmbio cultural, por tudo isso, se configuram testemunhos culturais por excelência. Também é importante ressaltar que os testemunhos culturais existentes nas paisagens naturais reúnem características

singulares, por estarem estreitamente vinculadas aos acontecimentos do passado, ou a tradições do passado (GONZALES-VARAS, 1999).

A discussão em âmbito internacional, liderada principalmente pela UNESCO, foi internalizada nos países membros, que podiam aprimorá-la e torná-la mais aplicável ao seu contexto local.

No Brasil, porém, verificamos um processo um pouco diferente, tendo em vista que a normativa nacional em alguns aspectos se antecipou à internacional. No próximo item iremos aprofundar a discussão no contexto brasileiro e, em especial, como a normativa de proteção do Patrimônio Cultural no Estado de São Paulo se constituiu, envolvendo a natureza.

1.3.1 Desenvolvimento do Patrimônio Natural no Brasil e no Estado de São Paulo

No Brasil, a proteção do Patrimônio seguiu as normativas internacionais, porém Simone Scifoni (2007) destaca que o país foi pioneiro na elaboração de algumas normas para a proteção dos bens naturais, uma vez que a primeira citação sobre a proteção desse tipo de patrimônio foi incluída em 1934, na Carta Magna, e aplicada em 1937, com o Decreto Lei que elevou os monumentos naturais à qualidade de patrimônio natural.

O surgimento da preocupação com o Patrimônio Natural no Brasil data de 1934, ou seja, 38 anos antes da diretriz dada pela UNESCO em 1972. No documento brasileiro constou a necessidade de “proteção das belezas naturais e dos monumentos de valor histórico e artístico”. O Decreto de 1937 instituiu o tombamento⁶ como medida de proteção e substituiu o termo belezas naturais por monumentos naturais e por paisagens, ou lugares dotados pela natureza. Scifoni (2007) destaca que na discussão da Carta Magna e no decorrer de 1937 já se falava em um entendimento conjunto sobre a proteção de cultura e natureza, a fim de se obter formas de defender o interesse social.

O Brasil criou normas internas de proteção ao Patrimônio Natural antes das diretrizes internacionais dadas pela UNESCO e antes das discussões pontuadas pela Comissão Franceschini. Porém, as leis de proteção muitas vezes não foram suficientes para a efetiva

⁶ O tombamento é um ato administrativo realizado pelo poder público com o objetivo de preservar, através da aplicação da lei, bens de valor histórico, cultural, arquitetônico e ambiental para a população, impedindo que venham a ser destruídos ou descaracterizados. Uma vez tombados esses são registrados nos livros do tombo, a saber: Livro nº 1 do tombo arqueológico, etnográfico e paisagístico. Livro nº 2 do tombo histórico; Livro nº 3 do tombo das belas artes; Livro do tombo das artes aplicadas.

conservação do bem patrimonial, como exemplo, temos o destombamento do Pico do Itabirito, em Minas Gerais, que foi declarado Patrimônio Natural em 1962 pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), porém anos mais tarde, em 1965, houve seu destombamento por interesses econômicos, tendo em vista a exploração mineral de hematita, da qual o Pico é constituído. Tal exploração seguiu até 1989, quando, por legislação estadual, o que restou do Pico foi novamente tombado.

O ocorrido nos mostra que as legislações, por mais restritivas que sejam, podem sofrer influências políticas e econômicas, principalmente em um contexto em que haja pouco controle social e participação democrática. Assim, é necessário não só a existência de legislações pertinentes ao assunto, mas, principalmente, uma boa estrutura de gestão participativa, para se alcançar uma efetiva proteção do território, ainda mais quando este conjuga atributos naturais e culturais.

No caso do Pico do Itabirito, verificou-se a intervenção de legislação estadual, que teve objetivos mais restritivos do que a legislação federal, o que representou um ganho para a conservação do Patrimônio, ainda que parte significativa do monte tenha sido destruída pela mineração.

O Estado de São Paulo, seguindo as diretrizes federais, também criou mecanismos de proteção legal do Patrimônio, sendo estes mais específicos e avançados no que tange à integração sociedade e natureza. Assim, criou em 1974, através de órgão de proteção, denominado Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat), o Programa de Preservação e Revitalização do Patrimônio Ambiental e instituiu uma nova categoria de patrimônio, o Patrimônio Ambiental Urbano, que teve como objetivo “sintetizar elementos de diversos; as ruas, as casas, a paisagem, de modo a compor a um só termo o quadro material que dá suporte à memória e permite preservar o meio ambiente” (RODRIGUES, 2000, p. 87).

Essa nova categoria reconheceu o valor “em expressões de uma natureza transformada e apropriada socialmente, uma natureza ‘comum’ dos parques e áreas verdes urbanas, com amplo uso e, portanto, com amplo significado social” (SCIFONI, 2007, p. 110). Essa categoria representou grande avanço na esfera legislativa, sendo mais inovador que as diretrizes internacionais dadas pela UNESCO em 1972.

No ano de 1985, a fim de definir critérios específicos para a seleção das áreas naturais ou bens naturais a serem enquadrados na nova categoria criada, a do Patrimônio Ambiental Urbano, o Condephaat publicou um documento intitulado Subsídios para um plano

sistematizador das paisagens naturais do Estado de São Paulo (Condephaat, 1982). Foram considerados objetos de interesse, para fins de tombamento:

- 1) Formas de vegetação nativa remanescentes, em especial as áreas onde essa cobertura vegetal esteja ameaçada de extinção eminente;
- 2) Formas de vegetação secundária que se destacam pelo seu valor científico ou pela escassez de formas originais;
- 3) Áreas que se destacam pela existência de monumentos geológicos, de feições geomorfológicas e pedológicas particulares;
- 4) Áreas de paisagens que mantêm o equilíbrio do sistema ambiental e que garanta a manutenção de mananciais;
- 5) Áreas consideradas habitat de espécies de animais raros;
- 6) Paisagens que constituem exemplos de atuação antrópica, efetuada através de manejos que levam em conta a preservação do espaço territorial e das estruturas sociais locais;
- 7) Toda a paisagem alterada ou não pela ação antrópica que se caracterize pela sua expressividade, raridade e beleza excepcional, e pelo que a mesma representa em termos de interesse turístico, social e científico.

Destaca-se que no item sétimo, a referência é dada a ambientes modificados pela ação do homem, assim, foram considerados hortos florestais ou jardins botânicos, ambos espaços que possuem em sua criação a intervenção direta do homem e por isso mesmo expressam construções de cunho ambiental e cultural. Isso significa, em termos práticos, a representação de ambientes naturais modificados pela ação humana, que em essência são resultados de ações culturais.

Para Scifoni (2007, p. 49) a partir desse momento, no Estado de São Paulo, natureza e cultura são interpretados como objetos indistintos e caracterizados por possuírem “dimensões contraditórias e articuladas que demandam uma abordagem conjunta”, sendo:

a área natural protegida é assim, tanto um testemunho da evolução de processos ecológicos e do meio físico, como resultado do processo histórico da apropriação social da natureza [...] o patrimônio natural inscreve-se, assim, na memória dos diversos grupos que compõe a sociedade e leva em conta o vínculo destes com uma natureza transformada em objeto de ação cultural, em objeto de apropriação cultural (SCIFONI, 2007, p. 50)

Essa realidade jurídica na qual se considera a integração entre natureza e cultura como objetos indissociáveis não se reflete na gestão, ou seja, apesar da normativa legal não

houveram avanços práticos para a proteção integrada. Como um dos resultados dessa normativa verificou-se a criação das APAs paulistas, em especial a APA Tietê, bem como o próprio tombamento da Serra do Mar, em ambos os casos há uma ação de proteção ambiental e cultural, mas que não se efetivaram em ações conjuntas.

Destaca-se a preocupação que começa a aparecer no Estado de São Paulo de integrar a proteção na área patrimonial e na área ambiental, o que suscitou a justificativa para a criação de um tipo específico de Unidade de Conservação, qual seja, aquela que conjuga a proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural.

A partir da tentativa de integração dada pela nova categoria é possível verificar mesclas e limites tênues entre a definição do que é de responsabilidade da instituição responsável pelo patrimônio e das instituições responsáveis pelo meio ambiente, o que demandaria uma gestão integrada para a proteção do território que possui atributos naturais e culturais.

Conclui-se que durante o desenvolvimento do conceito do Patrimônio Natural, em âmbito internacional e mais especificamente no Estado de São Paulo, houve iniciativas no âmbito legal de estreitamente na relação entre a cultura e a natureza, fato que se verifica, em especial nos últimos dois critérios de seleção estabelecidos pelo Condephaat para o enquadramento na categoria de Patrimônio Ambiental Urbano (critério 6: Paisagens que constituem exemplos de atuação antrópica, efetuada através de manejos que levam em conta a preservação do espaço territorial e das estruturas sociais locais; e 7: Toda a paisagem alterada ou não pela ação antrópica que se caracterize pela sua expressividade, raridade e beleza excepcional, e pelo que a mesma representa em termos de interesse turístico, social e científico.). Assim se percebe que a conservação do Patrimônio Natural não se vinculava mais unicamente à monumentalidade, mas também aos bens culturais, materiais e imateriais, de uso cotidiano.

No entanto, ainda que tenha ocorrido a ampliação legal dos horizontes de proteção do patrimônio no sentido de aliar o cultural e o natural, porém, na prática, não se viram avanços na proteção. Para entender melhor o porquê dessa situação é necessário conhecer como se desenvolvem as ações no âmbito da formulação de uma política, sua implementação e, por fim, sua avaliação. Desta forma pode-se, com maior propriedade, identificar alguns descompassos que culminaram com a continuidade das dificuldades de efetiva integração da gestão integrada do Patrimônio Cultural e Natural no Estado de São Paulo. O próximo capítulo irá abordar as bases conceituais para a compreensão e avaliação da política pública,

para compreender melhor as dificuldades e potencialidades existentes na política de criação e gestão da APA Tietê.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS INSTITUCIONAIS: ARRANJOS E COMPETÊNCIAS

Uma vez compreendido o contexto histórico da integração entre natureza e cultura e suas convergências tanto para o Patrimônio Natural, quanto para as Unidades de Conservação, é necessário seguir em direção à compreensão de suas influências políticas. Para tanto antes é importante compreender melhor as bases conceituais para esta interpretação.

Assim, este capítulo aborda os principais conceitos necessários para entender as políticas públicas, a final foram por meio delas que se criaram as APAs estaduais especificamente a APA Tietê e, também, os instrumentos jurídicos de proteção ao Patrimônio Natural.

O entendimento sobre as políticas públicas e seu funcionamento fornecerá bases para interpretar o contexto político que atuou no momento de criação da APA Tietê, e o mais importante às limitações e potencialidades para a gestão integrada entre as duas instituições alvos da pesquisa, a Fundação Florestal e o Condephaat.

2.1. O ciclo de análise de políticas públicas e suas dimensões

A política pública (PP) envolve a produção e gestão de bens públicos, que de acordo com código civil brasileiro, em seu artigo 99⁷, são todos aqueles que integram o patrimônio da administração pública direta e indireta, sendo o Estado o único responsável pela sua implementação a uma população ou a um território. O Estado, de acordo com sua competência age, ou não, atendendo aos interesses, necessidades e demandas existentes na sociedade (DYE, 1995; RODRIGUES, 2010).

É de responsabilidade do setor público a implantação de políticas públicas, porém é importante ressaltar a participação do setor privado e da sociedade civil, que exercem estímulos e incentivos para que determinada ação se efetive ou não. Assim, é necessária,

7

De acordo com a Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o código civil brasileiro, bens públicos são: I: os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

também, a análise de quem exerce o poder, definido por Rodrigues (2010) como a “capacidade do ser humano em influenciar o comportamento de outro ser humano”.

O cientista político Harold D. Laswell introduziu, em 1936, um modelo para a análise de políticas públicas baseado em um processo, que inicialmente contava com sete etapas. Com o passar dos anos este foi sendo adaptado e hoje é mundialmente difundido e se baseia na: 1) identificação do problema; 2) tomada de decisão; 3) implementação e 4) avaliação (BESSA; PINTO, 2001).

São estas etapas que nortearão a busca pela compreensão das dificuldades e potencialidades existentes na gestão integrada dos atributos culturais e naturais da APA Tietê.

É importante ressaltar que o modelo é orientativo e raramente encontramos características claras de corte entre o início e o final, além disso, deve-se considerar o contexto na qual se insere o tomador de decisão, isso contribui para o melhor entendimento da avaliação da política pública em relação a suas particularidades no que tange tanto as contribuições como as omissões no seu processo de formulação (JANN; WEGRECH, 2007).

O modelo de análise da política pública não deve estar descontextualizado das interrelações entre o Estado, política e sociedade, assim, EASTON (1965) propõe um sistema explicativo baseado em *inputs* e *outputs*. Dessa maneira, considera que o ambiente político é composto por demandas da sociedade (*inputs*), que geram respostas, por meio de decisões políticas (*outputs*) e que por sua vez retroalimentam o sistema, gerando novas demandas.

O modelo proposto por Easton possibilita uma melhor compreensão do processo de elaboração da política pública, uma vez que considera que a política pública é fruto, também, da interferência de diversos grupos de pressão. Porém, um das críticas ao modelo apresentado se pauta em sua demasiada redução lógica dos processos, uma vez que é necessário levar em conta outros fatores como: manipulação de linguagem, criação de crises, imposição de agendas, todas importantes para compreender a decisão tomada (DAGNINO, 2002).

Porém, como ressaltado pela autora esses fatores que interferem na tomada de decisão são de difícil identificação pelos pesquisadores, por estarem atreladas ao que Ham e Hill (1993) denominam de caixa preta do processo.

Assim, complementando o modelo sistêmico e considerando essas dificuldades Matus (1996) defende que não existe um equilíbrio do sistema político, uma vez que atores e outros sistemas – econômico e social – interferem na tomada de decisão e são elementos intrínsecos ao processo de planejamento das políticas públicas.

O modelo apresentado é importante para a construção lógica do processo que gerou a criação da APA Tietê, e como Dagnino ressaltar alguns fatores intrínsecos a essa investigação

são dificultadas pela omissão de informações e pela falta de gestão transparente e que repercutem de forma negativa na gestão.

A partir do entendimento do modelo de como é elaborado uma política pública é necessário compreender com maior detalhamento o porquê de sua constituição, partimos assim, para a sua análise. Para Dye (1975, p. 01) a função da análise das políticas públicas é “descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”, ou seja, se busca uma descrição e explicação de causas e consequências das ações do governo.

No campo da Ciência Política, a análise de políticas públicas pode ser realizada em três dimensões: 1) *Polity* (Estrutural ou Institucional): que trata das instituições que fazem a política; 2) *Politics* (Dimensão Processual): representada pelos políticos e trabalha com a competição existente entre eles; 3) *Policy* (Conteúdo das Políticas): que trata sobre o conteúdo e resultados das políticas (FILHO *et al*, 2009). Em todas essas dimensões é possível realizar a análise de política pública, porém em cada uma delas exige uma abordagem distinta.

Existem duas abordagens para o estudo de políticas públicas, a primeira se refere aos estudos prescritivos (*analysis of policy*) e o segundo aos estudos descritivos (*analysis for policy*). O primeiro visa a melhor compreensão do processo e as características de elaboração de políticas públicas em suas etapas de avaliação, implementação e formulação, já o segundo é destinado a fornecer suporte aos fazedores de políticas públicas, embasando sua elaboração e a tomada de decisão.

Esta pesquisa se baseia em um estudo descritivo das políticas públicas, porém, como ressalta Dye (1975) a análise de políticas públicas tem tanto um papel prescritivo como descritivo, tendo em vista que o entendimento das falhas no processo de planejamento é um pressuposto fundamental para a proposição de novas formas de solucioná-lo. Um estudo descritivo colabora com a identificação de problemas, que poderão ser sanados por meio de estudos prescritivos. Assim, ambos possuem uma interconexão em suas finalidades, que é a melhoria da política pública.

Identificado o processo de análise, sua tipologia e seu escopo da pesquisa é importante reconhecer algumas influências intrínsecas a qualquer trabalho que envolve a análise de política. Essas influências se referem ao seu grau de precisão e neutralidade, sendo elas:

1. a falha de definições específicas sobre os alvos e objetivos das PP, pois o estabelecimento de metas sem precisão evita a identificação de falhas óbvias pelo pesquisador e consequentemente a aceitabilidade de culpa por parte dos governantes;

2. a posição política e ideológica do observador sobre a política que esta sendo implantada, que o influência em uma avaliação positiva ou negativa; e
3. a determinação sobre as influências e os impactos de determinadas PP sobre toda a população, tendo em vista que, por exemplo, uma lei é benéfica a um setor, porém negativa a outra.

A qualificação acerca de influências positivas ou negativas pode sofrer interferência pela posição política e ideológica do pesquisador. Essas são incertezas e conflitos inerentes à ação e a avaliação pública, que muitas vezes não podem ser evitados, mas sim minimizados por um sistema de gestão e análise qualificado (PÜTZEL, TREIL, 2007).

Para garantir minimizar as interferências e garantir uma análise transparente e resultados coerentes é possível, também, identificar a posição ideológica do analista de políticas públicas, que pode ser identificada em três principais tipos: 1) o técnico: acadêmico interessado na, ou atuando na burocracia; 2) político: interessado na análise de política pública para aumentar sua influência; 3) empreendedor: interessado em influenciar a política.

Por ser tratar de uma pesquisa acadêmica, Dagnino (2000) defende que essa postura fornece maior isenção ao processo de análise, porém ressalta que a avaliação desprovida de valores é um mito (DAGNINO, 2002).

2.2. O exercício do poder e a tomada de decisão

O contexto que se insere o tomador de decisão é tão importante quanto o entendimento do modelo de análise da política pública, tendo em vista as interferências econômicas e sociais existentes no processo, que irão gerar, ou não, apoio da sociedade.

Esse apoio em geral esta atrelado ao setor da sociedade a que se destina determinada política, assim, Theodore Lowi (1972) propõe quatro tipologias de políticas públicas, defendendo que cada tipo irá encontrar apoio, ou não, em diferentes setores da sociedade.

Os quatro formatos propostos são:

1. políticas distributivas: geram impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar grupos ou regiões específicas em detrimento do todo;

2. políticas redistributivas: atingem o maior número de pessoas, tratam, em geral, de políticas sociais universais e são as que mais encontram barreiras para serem implementadas, tendo em vista que os penalizados são as camadas sociais com maior poderio econômico e consequentemente maior influência política;
3. políticas regulatórias: são responsáveis pela normatização de outras políticas e afetam diretamente a vida dos cidadãos, por meio de restrições ou modos de conduta e são vinculadas ao processo legislativo;
4. políticas constitutivas: definem a regra do jogo para o próprio sistema político e para o governo.

Cada tipo de política irá gerar um ou mais vetos ou apoios provenientes de grupos, que irão se processar dentro do sistema político e que em muitas vezes resultam em uma mescla da proposição inicial (SANTOS, 2006).

Na análise desta pesquisa foi possível identificar que no momento de criação da APA Tietê a tipologia da política implantada, se pautou em políticas regulatórias, uma vez que normatizou a proteção territorial, tanto dos atributos culturais como os ambientais. Porém essa decisão chave ou final, não obteve repercussões efetivas, uma vez que não se estruturou um sistema de gestão efetivo para a proteção. Dessa forma nota-se que houve a criação em um momento chave, mas não seu o entendimento no processo de política pública, principalmente na etapa de avaliação dos *outputs* gerados.

É importante ressaltar que no processo de elaboração de políticas, a tomada de decisão não é identificada somente no momento final de seu ciclo, ou em decisões-chaves, pelo contrário, ele permeia todo o processo.

A tomada de decisão durante todo o processo e em momentos chave é permeada por conflitos e disputas. A partir desse entendimento foi conceituada a existência de duas faces no exercício do poder. A primeira, explícita, atua em conflitos abertos. Já a segunda, não aberta, é caracterizada pela supressão ou omissão do conflito, com o intuito de manipular a agenda política (BACHRACH; BARATZ, 1962 *apud* DAGNINO, 2002).

A análise da segunda face do poder é importante nos casos no qual os valores dominantes, sejam estes econômicos, políticos ou sociais, tentam impedir que reclamações ou demandas amadureçam a um ponto que exijam alguma tomada de decisão. Nesse ponto os autores ressaltam uma diferença no que tange a não ação ou não decisão. O primeiro (não ação) é debatido e explicitado e há uma decisão pela inação, ou seja, entram na agenda

política. Na não decisão não se permite que as demandas se tornem temas para uma eventual decisão.

Há também uma terceira face do poder, a dos conflitos latentes, na qual o poder é exercido para impedir que os assuntos potenciais se constituam. Assim, ocorre a manipulação das preferências da população, por meio do tipo de educação ou influência da mídia, e que muitas vezes não representam suas vontades e necessidades próprias e sim são reproduções de mobilização ou manipulação de opinião.

Essa discussão acerca da conceituação dos tipos de poder existentes é fundamental para entender não só como a gestão participativa via conselho gestor funciona e como sua dinâmica influencia a conservação dos bens naturais e culturais. Mas, também como, a partir do discutido no primeiro capítulo, a discussão sobre a integração entre sociedade afeta a percepção da população e como essa interpreta a necessidade, ou não, da gestão integrada para a proteção territorial.

2.2.1. Entre o real e o ideal: os estilos de tomada de decisão

A tomada de decisão possui pode ser classificada a partir de dois modelos conceituais distintos e guiam, juntamente com as visões sobre a relação Estado e sociedade, as ações dos envolvidos com sua produção. Sua compreensão é fundamental não só para entender como foi criado a APA Tietê, mas também como esta decisão afetou e afeta até os dias de hoje sua gestão.

O primeiro modelo, o incremental, defende o ajuste mútuo e contínuo entre as partes, que possuem interesses distintos, influencia na elaboração de políticas e conduz a um modelo que assegure o ideal democrático. Considera que, o segundo modelo, o racionalismo, ao não considerar a diversidade e a negociação dos diversos interesses da sociedade na elaboração da agenda política, conduz a um estado de autoritarismo.

Já o racionalismo defende uma escolha racional entre as alternativas disponíveis no momento, busca o melhor resultado possível e tem como estratégia base, a determinação das consequências possíveis que decorrem de cada alternativa traçada e a avaliação comparativa dessas consequências. Porém, a prática da gestão pública demonstra que não é possível determinar todas as variáveis humanas envolvidas no processo.

A partir desses dois modelos verifica-se que atualmente a realidade das políticas ambientais para a gestão de Unidades de Conservação, realizadas via Conselho Gestor,

possuem um caráter mais complexo, pois demandam não só o debate constante entre os membros do CG, mas também bases técnicas sólidas, ou seja, bases racionais e incrementais para a tomada de decisão.

No contexto democrático brasileiro também é necessário considerar que o processo de decisão, além de ser contínuo, é permeado por problemas sociais, econômicos e políticos, que disputam a agenda juntamente com a questão ambiental.

Para Lindblom (1969) a análise de políticas públicas desde seu surgimento como ciência política sempre esteve muito atrelada aos métodos de análise racionalista, porém pôde-se verificar que durante o processo os tomadores de decisão se baseavam em informações, estudos e análises que reforçam e justificavam suas decisões. Assim, as bases de informações eram selecionadas não para se obter a melhor decisão possível, mas sim para reforçar e justificar as posições pessoais do tomador de decisão. Ou seja, um político que possui uma visão de Estado funcionalista, não iria se basear nas mesmas informações de um político de visão pluralista.

Além desse principal problema, o autor cita que o processo de decisão racional exige um tempo de maturação, investigação e recursos, que é em geral incompatível com a realidade temporal e financeira do setor público. E principalmente, a aplicação estrita dos métodos racionais não é capaz de avaliar a relevância e as prioridades dos problemas sociais, políticos e econômicos, pois não é possível decidir sobre conflitos de interesse a partir, somente, de análises e estudos metodologicamente corretos e racionais.

Atualmente, o que se busca na tomada de decisão é uma posição intermediária entre os dois modelos, uma análise incremental objetiva (BRAYBROOK; LINDBLOM, 1969). Sob esta perspectiva se entende que uma boa política não é aquela que está de acordo com todos os preceitos racionalistas, mas sim que maximiza os valores do tomador de decisão e que permite um acordo entre os atores envolvidos.

Contudo, apesar da análise objetiva incremental ser um bom parâmetro para a discussão, ela pode ser impossibilitada pela falta de informações básicas, assim como ocorre na área ambiental, na qual muitas vezes não se conhece todo o funcionamento do ecossistema a ser protegido, mas, a fim de evitar a perda de determinado local, são criados instrumentos restritivos.

Isso nos leva a crer que na área ambiental, caso não seja possível a tomada de decisão a partir de uma análise incremental objetiva, uma tentativa incremental é preferível a uma posição de super compreensão humana do tomador de decisão (racionalismo), pois em

determinados contextos políticos e sociais a posição incremental pode levar a alteração do *status quo* ao invés da não ação.

Lindblom (1979) defende que a partir da análise incremental objetiva é possível realizar pequenas mudanças, que acumuladas podem gerar uma grande mudança, ainda mais se considerarmos o ambiente político desfavorável as grandes mudanças.

Porém, Etzioni (1967) critica essa posição e defende que a acumulação frequente de pequenas mudanças pode nos levar a uma situação de movimentos circulares em torno do problema inicial, de forma pouco efetiva no alcance de sua resolução. Gerando, assim, pequenas mudanças sem uma diretriz clara e com resultado final de pouco impacto.

Forester (1989), buscando conciliar o debate entre os dois modelos existentes, sistematiza cinco concepções analítico-teóricas, que ajudam a entender melhor o cenário para a tomada de decisão a partir de elementos como: os atores envolvidos; o problema a ser enfrentado; as informações disponíveis e o tempo disponível. A partir desse cenário faz sugestões acerca da estratégia prática a ser adotada.

Elementos	Modelos				
	Racional <----->		Incremental <----->		
	Compreensiva	Limitação Cognitiva	Diferenças Sociais	Pluralismo	Limitação Estrutural
Ator	Um ator racional decide e executa	Um ator não racional, fálivel	Diversos atores e competências em cooperação	Atores competindo organizados em grupos de interesses	Atores em estruturas políticas e econômicas com desigualdade
Problema	Bem definido	Definida de forma imprecisa	Interpretação variável a cada ator	Múltiplas definições de valores, impactos e direitos	Definições em bases ideológicas
Informação	Perfeita	Imperfeita	Qualidade e acesso variados	Constestada e aceita como manipulada	Desinformação ideológica e vinculada ao poder
Tempo	Infinito ou sempre suficiente	Limitado	Limitado	Tempo é poder	É poder e é limitado conforme interesse dos atores
Estratégica Prática	Tecnicamente perfeita, ótima	Baseada em baixas expectativas e satisfação	Atuação em redes	Incremental, com verificação de ajustes	Baseada em antecipação, neutralização e organização

Quadro 7: Modelos do Processo Decisório (DAGNINO 2002, apud FORESTER, 1898).

A criação de políticas públicas adequadas deve ser complementada por um sistema de gestão consolidado e eficiente, a fim de não deixá-las somente em um plano teórico, o que não resulta em aspectos práticos para a população, essa eficiência implica também na qualidade do ambiente de atuação, que deve favorecer a governança democrática e a responsabilização política (RODRIGUES, 2000).

Um bom planejamento das PP deve ser realizado de forma transparente e objetiva, e assim, possibilitar o alcance de melhoras não só no alvo da PP, mas também em áreas vinculadas. Para Santos (2004, p. 24) um modelo básico que um bom planejador deve se inspirar esta baseado no em um esquema de *problem-solving*, sendo caracterizado como “um processo contínuo que envolve coleta, organização e análise sistematizada das informações, por meio de métodos, para chegar a decisões ou a escolhas acerca das melhores alternativas”.

Rodrigues (2010) indica as características necessárias a um bom gestor de políticas públicas:

ser portador de competências multidisciplinares, que o habilitem a refletir sobre o papel do Estado, das complexas relações entre o público e o privado e das exigências do desenvolvimento comprometido com o bem-estar da sociedade, além do conhecimento específico em áreas prioritárias de interesse coletivo imediato (...) constituem características fundamentais da função de gestor, que podem contribuir, inclusive, para uma maior eficiência das políticas públicas” “saber analisar o ambiente social, político e econômico em que as organizações públicas deverão atuar, desenhar as estruturas das organizações (em termos de meios, recursos, procedimentos e caminhos) e definir a estratégia adequada ao equilíbrio dinâmico com esse ambiente (em termos das diretrizes e políticas das organizações envolvidas) constituem também habilidades importantes do gestor, que favorecem a formulação adequada de uma política pública. (RODRIGUES, 2010, p. 23)

Estas características são fundamentais ao gestor de uma APA, principalmente em um contexto de falta de recursos financeiros e dificuldades diversas na gestão, como encontramos na APA Tietê e que serão abordados no próximo capítulo. Assim, tendo o arcabouço teórico tanto do contexto de integração entre natureza e sociedade e também do ciclo de análise de políticas públicas será possível nos próximos capítulos demonstrar com maior precisão os resultados obtidos e que irão conduzir para o entendimento das potencialidades e limitações da gestão compartilhada na APA Tietê.

O enquadramento da análise, bem como as formas de entender as políticas públicas são as bases para nortear a pesquisa, que a partir do próximo capítulo irá especificar as

normativas de proteção ambiental e cultural que deram origem à APA Tietê e que também influenciam sua gestão.

3. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: ESTRUTURA E GESTÃO NAS ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Este capítulo apresentará as principais políticas públicas que envolvem a proteção das Unidades de Conservação no Brasil, em especial nas APAs estaduais e, por fim, na APA Tietê. Contexto jurídico e de gestão importante para compreender as dificuldades e potencialidades para a gestão integrada entre natureza e cultura.

O entendimento do contexto de gestão é importante, pois permite entender a forma como a unidade deve ser estruturada a partir de uma gestão participativa, o que possibilita a integração entre diversos setores da sociedade, apesar das dificuldades existentes.

3.1. Áreas de Proteção Ambiental: Criação e o Enquadramento no SNUC

A categoria de Unidade de Conservação denominada Área de Proteção Ambiental foi criada pela Lei Federal nº 6.902/1981, que também instituiu as Estações Ecológicas. A referida lei não deu diretrizes claras sobre as características necessárias para a criação e enquadramento dessas unidades, somente restrições de uso, sendo caracterizado que a APA possui menor restrição de uso e ocupação do solo em detrimento das Estações Ecológicas.

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação, criada pela Lei Federal nº 9985/00, supera esse lapso na falta de diretrizes claras na criação das UCs, tendo em vista que anterior ao SNUC, elas eram criadas por instrumentos jurídicos dispersos e não integrados. Assim, o sistema enquadrou todas as UCs em duas categorias, a de Uso Sustentável e a de Proteção Integral.

A Área de Proteção Ambiental está enquadrada na categoria de Uso Sustentável e é, segundo o SNUC em seu artigo 15, uma:

área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abiótico, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (BRASIL, 2000).

O SNUC também estabelece que as APAs podem ser criadas em terras públicas ou privadas, estabelecer normas e restrições para o uso, visitação e pesquisa, respeitando os limites constitucionais da propriedade privada e que devem ser gerida por um Conselho

Gestor, presidido pelo órgão de meio ambiente responsável e constituído por representantes de instituições públicas, organizações da sociedade civil e da população residente (BRASIL, 2000).

A categoria de Uso Sustentável prevê a compatibilização da conservação da natureza com o uso de parcela de seus recursos naturais. Ao contrário, a de proteção integral é mais restritiva e tem como objetivo manter o funcionamento dos ecossistemas livre de alterações antrópicas, permitindo, somente, o uso indireto dos recursos naturais contidos em seu território. A seguir segue quadro das categorias existentes e suas respectivas UCs.

Figura 1: Categoria de UCs e seus respectivos componentes (MISATO, 2015 adaptado de BRASIL, 2000)

De acordo com a Lei Federal que cria o SNUC, o sistema não prevê hierarquias entre as duas categorias existentes, interpretando-os como um conjunto integrado. Porém, na prática, ressaltamos algumas diferenças, resultado da destinação de recursos de compensação ambiental à gestão, pois, no que tange o princípio do poluidor pagador previsto pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei Federal nº 6.938/81, a compensação de obras de significativo impacto ambiental⁸ deve apoiar a criação de Unidades de Conservação de

⁸

Resolução CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente: nº001/86, de janeiro de 1986.

Proteção Integral e não a de Uso Sustentável, interpretando assim este último como de menor importância para a conservação natural. Esta situação se agrava principalmente em regiões onde não há possibilidade de criação de grandes áreas para proteção integral disponível e na qual as de Uso Sustentável podem representar, se bem geridas, bons resultados para a conservação, no que tange as bases integradas entre a compatibilização das atividades homem e ambiente.

Outra diferença entre as categorias ocorre no retorno de benefício financeiro em detrimento do impacto ambiental negativo. Nas UCs de Uso Sustentável haverá, somente, compensação ambiental, caso ocorra impacto direto sobre seu território, tendo em vista que as UCs de Uso Sustentável não possuem zona de amortecimento (DIAS, 2011). Verifica-se, mais uma vez, uma priorização na criação de UCs de Proteção Integral em detrimento das de Uso Sustentável, o que revela a valorização da ideia tradicional de proteção vinculada a natureza pristina e sem a integração com os usos antrópicos.

Além disso, a compensação ambiental deve ser proporcional ao impacto gerado pelo empreendimento e, também, pelas características do ambiente a ser impactado⁹, assim, mais uma vez há um benefício à gestão da Unidade de Proteção Integral, que possui atributos naturais mais exuberantes e, portanto, mais sensíveis aos impactos ambientais, em detrimento de UCs de Uso Sustentável, que no caso das APAs, não possuem atributos de criação atrelados à ideia de natureza pristina. Assim, as UCs de Proteção Integral terão mais recursos do que as de Uso Sustentável para se recuperarem ou mitigarem os possíveis impactos negativos de empreendimentos.

Outro fator que, apesar de não influenciar diretamente na gestão da UC, pois é destinado diretamente aos municípios e não ao órgão gestor, mas evidencia uma hierarquização das UCs, especialmente no Estado de São Paulo, é o denominado ICMS Ecológico¹⁰, na qual as APAs possuem o menor peso (0,1 – um décimo) entre todas as unidades, em relação ao valor a ser pago, em comparação a Estações Ecológicas (1,0 – um).

Este contexto de estruturação na gestão financeira da APA se agrava nas APAs, tendo em vista que elas são as unidades de menor restrição dentro do SNUC (HAHN; MALDONATO, 2011). E, também, é necessário considerar que as APAs no momento de sua criação, já possuem um avançado grau de degradação ambiental, o que, durante a gestão, diminui a quantidade de restrições ambientais possíveis de serem implementadas.

⁹ Decreto Federal nº 6.848/09, de 14 de maio de 2009.

¹⁰ Lei Estadual nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993.

Fica evidente a diferença da APA em relação a outras UCs, no que se refere ao menor grau de restrição e destinação de recursos à gestão em detrimento das de Proteção Integral, que possuem mais recursos para investimentos, seja em processos de mitigação do dano causado, seja em planos de vigilância, educação ambiental e planejamento ambiental. Possibilidade de investimentos que estão reduzidas nas UCs de Uso Sustentável, tendo em vista a menor destinação de recursos de compensação ambiental, atrelados aos seus impactos ambientais.

O primeiro dispositivo legal que versa sobre as APAs, Lei Federal nº 6.902/81, prevê como seu objetivo o de “assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou recuperar as condições ecológicas locais” (BRASIL, 1981) e que sua criação esta a cargo do poder executivo quando houver relevante interesse público. Porém não dá nenhuma indicação de que tipos de atributos territoriais poderiam caracterizar esse interesse público, abrindo possibilidade para a criação de APAs de forma aleatória e sem estudos prévios que justifiquem a sua criação.

Na busca pela resolução deste problema de falta de diretrizes básicas na criação das APAs o Decreto Federal nº 99.274/90, regulamentou a lei anteriormente citada e estipulou que nos decretos de criação deveria haver a denominação, os limites geográficos, os principais objetivos de criação, restrições de uso e ocupação dos recursos existentes na unidade. Fato que expõe uma das fragilidades encontradas até hoje nas APAs do Estado de São Paulo, nas quais os decretos de criação são superficiais em relação à delimitação da unidade, restrições de uso e dos atributos de conservação a serem protegidos.

Exemplificando essa situação, no Estado de São Paulo foram criadas na década de 1980, antes do Decreto Federal que regulamentou a lei de criação das APAs, 16 unidades o que corresponde a 53% das 30 existentes. E em praticamente todas, exceto Ilha Comprida e Piracicaba/Juqueri Mirim Área I e II, os decretos de criação seguem a mesma estrutura e fornecem diretrizes iguais no que tange aos objetivos de criação e à delimitação de uma zona silvestre e restrições de uso, porém, não indica onde se situa tal área. Outros bons exemplos são os da APA Bairro da Usina, criada em 1986, que não possui delimitação de seu território, informando somente que a área está no entorno da usina e da APA Várzeas do Rio Tietê, que mesmo sendo criada no ano 1987 e já ter elaborado seu Plano de Manejo, apesar de ainda não aprovado pelo Consema, não possui uma delimitação clara de seus limites. Os argumentos para isso são os de que esse está vinculado à sazonalidade de cheias do Rio Tietê, sobre o qual ainda não se há consenso.

O Decreto Federal da década de 1990 teve grande importância para regulamentar a prática de criação de APAs, que anteriormente eram feitas de forma genérica, o que repercutiu em problemas para a gestão nos dias de hoje. Na perspectiva da análise de política pública isso, também, dificulta a interpretação dos resultados, pois uma vez que se criam instrumentos jurídicos genéricos e sem diretrizes, não há como se fazer comparações qualitativas ou quantitativas sobre as metas propostas.

Resultado dessa falta de diretrizes claras para a criação, as APAs possuem uma complexidade de associações entre seus propósitos e fins e a sua ineficiência em alcançá-los o que vem causando polêmica e certo descrédito à categoria (EUCLYDES; MAGALHÃES, 2006). Assim, segundo Euclydes e Magalhães, a presença de populações e a exploração dos recursos naturais dentro desta categoria de UC, aumentam a complexidade do manejo e os conflitos que os gestores e conselheiros devem administrar. Além do mais, as restrições de uso que a administração poderia impor para evitar a degradação ambiental muitas vezes esbarram em direitos de propriedade.

Houve o enquadramento jurídico da criação das APAs, porém, a normativa jurídica não é suficiente se não houver a complementação de um sistema de gestão que lhe efetive na prática. Com esse argumento é que o próximo subitem aborda a estrutura e o funcionamento da instituição responsável pela gestão de todas as UCs no Estado de São Paulo, a Fundação Florestal.

3.1.1. Estrutura Institucional para a gestão das APAs no Estado de São Paulo

A gestão das UCs no Estado de São Paulo é de responsabilidade da Fundação para Produção e Conservação Florestal (Fundação Florestal - FF), órgão vinculado a Secretaria de Meio Ambiente do Estado, que atualmente gere as 30 APAs existentes. São 27 terrestres, com aproximadamente 2,5 milhões de hectares, o que representa quase 10% do território estadual e 3 marinhas, com mais de 1 milhão de hectares, abrangendo praticamente toda a costa do Estado (FUNDAÇÃO FLORESTAL, 2013).

As primeiras APAs estaduais paulistas foram criadas na década de 1980, sendo elas as quatro primeiras, todas datadas do ano de 1983, APA Tietê, APA Corumbataí/Botucatu/Tejupá, APA Silveiras e APA Campos do Jordão.

No momento de sua criação, a gestão era de responsabilidade da Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA), ligada à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA), porém pouco foi realizado no que tange a efetiva gestão das unidades, considerado por Hahn e Maldonato, (2011) como “APAs de papel”, até o ano de 2008.

A partir desse ano, a gestão foi transferida para a Fundação Florestal, cuja função foi a de impulsionar a gestão participativa prevista pelo SNUC. Assim, perante a caracterização das tipologias da política ambiental, a gestão das APAs passou de uma postura regulatória para uma indutora, o que representou ganhos para a efetivação da gestão participativa dessas UCs, bem como na proposição de novas medidas de proteção ao território protegido (CUNHA; COELHO, 2003). Essa situação se verificou pela própria postura de ação na gestão das APAs uma vez que anteriormente as únicas ações de conservação do espaço consistiam no cumprimento e fiscalização das legislações ambientais vigentes. A partir do SNUC e da necessidade de implantação dos CGs e dos Planos de Manejo, houve mudanças de postura pela necessidade de criar regulamentos de proteção específicos à região, mais restritivos do que a até então vigente para os espaços não protegidos.

O processo de reestruturação do sistema de gestão das UCs em São Paulo se deu a partir do Decreto Estadual nº 53.027/08 e ocorreu entre 2007 e 2008. Este processo de mudanças institucionais na gestão das UCs paulistas identificou lacunas na gestão das APAs e culminou na criação de Programa Estadual de Gestão de APAs, que possuía os seguintes objetivos (HAHN & MALDONADO, 2011):

1. Descentralizar a gestão, a fim de aproximar o gestor do território protegido e dos atores sociais envolvidos com a unidade;
2. Ressaltar o papel do gestor da unidade como articulador e facilitador dos canais de participação, bem como de mediação dos conflitos existentes;
3. Potencializar as ações da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo nos territórios das APAs, divulgando as atividades dos vários setores, sobretudo dos programas estratégicos.

As primeiras ações desse programa se focaram na constituição ou renovação dos Conselhos Gestores, seguido da elaboração dos respectivos Regimentos Internos e do roteiro para elaboração dos Planos de Manejo (VIEIRA, 2011). Atualmente a estrutura institucional do órgão responsável está descentralizada com gerências regionais que agrupam as UCs segundo a região do Estado na qual estão inseridas.

Figura 2 - Organograma da Fundação Florestal (MISATO, 2015 adaptado de Fundação Florestal, 2013).

Nessa estrutura a APA Tietê está sob a gerência de UC da Região Metropolitana.

É importante reforçar que, apesar da estruturação na gestão das UCs que ocorreu a partir de 2008, ainda há muito a ser feito, tendo em vista que fatores como o lapso temporal desde a criação da Unidade até a implementação do Conselho Gestor, associado à especificidade dos decretos de criação, e às características socioeconômicas na qual as APAs estão inseridas, configuram um mosaico bem diferenciado no grau de efetividade da gestão participativa.

A estruturação da FF para a gestão das APAs no Estado de São Paulo expressa alguns problemas, que serão analisados no capítulo 4. Uma das grandes tarefas dessa instituição é implementar e dar condições adequadas ao funcionamento do CG, que, por consequência, irá elaborar o Plano de Manejo da UC. Assim, no próximo item iremos analisar os preceitos legais estabelecidos pela normativa federal e estadual de como deve se estruturar a gestão de um CG, para posteriormente confrontá-los com a realidade encontrada na APA Tietê.

3.2. Gestão Participativa: Conselho Gestor e Planos de Manejo

A inserção da participação social na gestão das políticas públicas é algo recente no Brasil e está associada ao movimento de democratização da sociedade, fruto da efervescência dos movimentos sociais que marcou a segunda metade da década de 1980, sendo a profusão

de Conselhos Gestores uma das mais importantes inovações institucionais das políticas públicas no Brasil democrático (GOHN, 2001).

No caso das Unidades de Conservação, a participação da sociedade nos processos de gestão territorial é premissa fundamental para a conservação da biodiversidade e dos bens culturais associados, seja em áreas de Proteção Integral ou de Uso Sustentável dos recursos naturais.

Os conflitos envolvendo os espaços naturais protegidos geram uma série de novos desafios à sua gestão, como a definição de arranjos institucionais necessários para que esses territórios alcancem seus objetivos ecológicos, cumpram sua função social e fortaleçam a participação da sociedade civil, a fim de garantir a legitimidade das decisões e de seus representantes e proporcionar a interação entre os diversos segmentos de maneira construtiva e focada na gestão. Superar esses desafios é essencial para garantir a proteção dos recursos naturais.

A coexistência de propriedades públicas e privadas dentro de uma UC geram maiores desafios à gestão, assim é necessário conciliar opiniões e interesses divergentes a fim de buscar a melhor solução a todos os envolvidos. Para cumprir seus objetivos de criação, a gestão da UC deve garantir uma solução consensual para a resolução dos conflitos socioambientais e para tanto é imprescindível à existência de um CG, que é previsto pela diretriz federal dada pelo SNUC em 2000, cuja regulamentação só ocorreu em 2002 no âmbito federal¹¹ e no Estado de São Paulo em 2003¹².

O Conselho Gestor é um fórum de participação que visa garantir a inclusão da sociedade na gestão das UCs é, assim, um espaço de articulação dos diferentes interesses (públicos, privados e coletivos) e tem como objetivo promover o gerenciamento participativo e integrado da área, a fim de tomar as decisões conjuntas para a concretização de planos, programas e projetos que visem à ações de recuperação e melhoria da qualidade dos atributos existentes na UC. O CG também é responsável por se manifestar em processos de licenciamento de obras ou atividades que possuem significativo impacto ambiental e sobre as respectivas medidas de compensação e recuperação, quando possível (HAHN; MALDONATO, 2011).

¹¹ Decreto Federal nº 4.340 de 2002.

¹² Decreto Estadual nº 48.149 de 2003.

O funcionamento do CG está baseado no conceito da Governança Ambiental e para seu efetivo funcionamento é necessário que este esteja atrelado a uma estrutura de tomada de decisão policêntrica, transparente, que envolva diversos atores, reforce a inclusão da sociedade, a participação nas decisões políticas e que estimule o consenso entre as partes (JACOBI, 2005). Para tanto, é necessário que os conselheiros aprendam entre si a discutir e a deliberar, em meio às diferenças e as diferentes opiniões existentes nesse fórum de discussão, para assim, alcançarmos resultados efetivos. Destaca-se, como exemplo dessa situação, a falta de participação, principalmente da sociedade civil, perante assuntos que requerem conhecimentos técnicos, da mesma forma que não é incomum que os representantes técnicos menosprezem as opiniões originadas a partir do conhecimento local, por considera-lo inferior.

O conceito da Governança, também, se fundamenta no “poder social que media as relações entre Estado e sociedade civil, como espaço de construção de alianças e cooperação”, considerando que este espaço é “permeado por conflitos que decorrem de assimetrias sociais”, impactos ambientais e de “formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos” (JACOBI, 2009, p. 40).

Para fomentar a participação necessária à gestão de UCs e premissa para a Governança Ambiental o uso de Plataformas Múltiplas de Atores é fundamental, pois se baseia em uma estrutura de gestão diferente das estruturas tradicionais de organização, uma vez que tem o intuito de incluir o maior leque de interesses no processo de tomada de decisão.

Porém, é necessário estar atento, pois a lógica de maior participação não gera necessariamente uma melhor gestão, esse processo não é linear e sim recíproco, dinâmico e exige análise de ambos os lados (poder público e sociedade civil), sendo a participação dos cidadãos um meio e não um fim para a Governança Ambiental (BELL; MORSE, 2002). Os conselhos gestores de UCs, analisados como Plataformas Multiatores e palco de processos de Aprendizagem Social, possibilitam a construção de um diálogo, que busca estabelecer relações de confiança e soluções conjuntas para a resolução de conflitos socioambientais.

O gestor de uma APA possui papel fundamental no processo de democratização do CG, de forma a adotar iniciativas que visem objetivos e interesses comuns, reforçar o tecido associativo existente, ampliar a capacidade técnica e administrativa das organizações sociais participantes e desenvolver o caráter participativo na definição de programas e projetos de interesse coletivo. (JACOBI; FRANCO, 2011).

Além dos preceitos teóricos, o adequado funcionamento de um CG está associado a sua estrutura administrativa, que no Estado de São Paulo, foi inspirada no modelo utilizado pelos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) e respeita as diretrizes federais presentes no

SNUC. A estruturação do CG se dá de forma paritária entre o poder público e a sociedade civil.

A paridade do CG visa garantir um equilíbrio de poderes entre a sociedade civil e o poder público. Assim, 50% das vagas do conselho são pertencentes à sociedade civil organizada e a outra parcela é dividida entre o poder público. Nas APAs terrestres a divisão é tripartite, pois a composição do poder público ocorre entre o poder municipal e o estadual, ou seja é composta por três poderes (sociedade civil, poder municipal e poder estadual). Já no caso das APAs marinhas a representação do Estado de faz pelo poder municipal, estadual e federal, uma vez que o território marinho pertence à União.

O mandato dos CGs paulistas tem duração de dois anos, prorrogáveis por mais dois, mediante eleição. Os representantes do poder público estadual são convidados a compor o conselho e são selecionadas de acordo com os atributos a serem preservados em cada APA, já os representantes da sociedade civil são eleitos por meio de votação entre seus pares. O processo de eleição da sociedade civil é composto por 4 fases:

- a. Lançamento do edital de convocação;
- b. Inscrição das instituições para concorrer à vaga;
- c. Eleição dos representantes;
- d. Posse dos conselheiros.

É importante ressaltar que para se cadastrar no processo eleitoral, as instituições civis devem apresentar uma série de documentos que comprovem sua atuação na região da APA e seu registro em cartório, esse último critério dificulta a ampla participação da sociedade nos CGs, pois muitas associações de bairro, que possuem grande permeabilidade local funcionam em caráter informal e não possuem todos os registros necessários, sendo assim, excluídos do processo eleitoral e consequentemente da gestão da UC.

As reuniões do CG são públicas e devem possuir pautas preestabelecidas no ato de sua convocação e serem realizadas em local de fácil acesso, além de possuir carácter consultivo. A estrutura interna do CG determina que o número mínimo de entidades representantes seja de 12 e o máximo é de 24, isso dependendo da extensão da área e do número de municípios abrangidos. Seu organograma é estruturado da seguinte forma:

- a. Plenário: Composto por todos os membros do Conselho Gestor;
- b. Presidência: Representante da Secretaria Estadual de Meio Ambiente;
- c. Secretaria Executiva: Membro eleito pela plenária;

- d. Câmaras técnicas: Criadas por deliberação do plenário, possuem prazo de funcionamento determinado e suas atividades são especificadas no ato de sua criação.

Além da gestão por meio de um CG, o SNUC por meio do seu artigo 27, estabelece que toda UC deve dispor de um Plano de Manejo, caracterizado como um documento técnico mediante o qual, com fundamento nos seus objetivos gerais, se estabelece um zoneamento e as normas que devem ordenar o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

Esse documento deve ser elaborado de forma conjunta com seu CG e, de acordo com o parágrafo terceiro do artigo citado, no prazo máximo de cinco anos, a partir da data de criação da Unidade e em sua inexistência o decreto de regulamentação¹³, prevê que devem ser formalizados e implementados ações de proteção e fiscalização específicas.

Na época de criação das primeiras APAs paulistas, a elaboração do Plano de Manejo não era legalmente previsto. A única diretriz para a gestão previa, somente, que era de responsabilidade do órgão de meio ambiente competente a fiscalização do território. Na APA Tietê até hoje não há um Plano de Manejo, o que contradiz com a regulamentação dada pelo SNUC. Desde sua criação até hoje são 31 anos sem o principal instrumento de ordenação de uso e ocupação de uma UC, também não há, desde a implementação do CG (2009), deliberações em relação à criação de normas de restrição ou de proteção do território.

3.3. Caracterização da APA Tietê e funcionamento de seu Conselho Gestor

A APA Tietê foi criada pelo Decreto Estadual nº 20.959, de 8 de junho de 1983 e é coincidente com os limites políticos administrativos dos municípios de Tietê (40.439,6 ha) e Jumirim (5.668,5 ha), com área total de 45.100 hectares. Está inserida na Unidade de Gerenciamento de Recursos hídricos Sorocaba Médio Tietê (UGRHI-10), e sob Gerência das Unidades de Conservação da Região Metropolitana, de acordo com a estrutura da Fundação Florestal.

O município de Tietê teve origem com as explorações bandeirantes pelo interior do Estado de São Paulo. A fertilidade do solo atraiu principalmente agricultores. Assim, os

¹³ Decreto Federal nº 4.340 de 2002.

primeiros moradores se estabeleceram, no início do século XVII, às margens do rio, dando origem ao vilarejo de Pirapora do Curuçá, explorando a agricultura (TIETÊ, 2013).

Em 1811 esse vilarejo foi elevado à condição de freguesia, sendo denominada de Santíssima Trindade de Pirapora. Após manifestações dos moradores junto ao governo provincial essa freguesia foi considerada uma vila, em 1842, e já contava com serviço de correios, jornal, arruamento e a estação ferroviária Sorocabana. Em 1867, a vila foi considerada uma cidade, dando origem ao município de Tietê em homenagem ao rio que o banha (CITYBRASIL, 2015).

A cidade bicentenária expressa uma arquitetura construída, entre outros tipos, por casarões da época bandeirante, datados do século XVII ao XVIII. Também se veem casarios do século XIX e início do XX, com técnicas construtivas que revelam o uso de pau-a-pique, taipa de pilão e tijolos de adobe. Além do patrimônio material, há o imaterial constituído pela Festa do Divino Espírito Santo, que mobiliza os moradores, no mês de dezembro, a uma procissão pelas ruas da cidade e tendo como referência o Rio Tietê. Esses imóveis, pelas histórias, pelas técnicas construtivas, materiais empregados e modos de viver a sociabilidade em tempos pretéritos formam o que se designa patrimônio cultural material. As celebrações, que mantém vivas tradições seculares, constitui o que se designa como patrimônio cultural imaterial. Vejamos exemplo do referido nas imagens abaixo.

Imagem 1: Sede da Prefeitura de Tietê (Crédito Imobiliária Douradinho)

Imagem 2: Conjunto de casas município de Tietê (Crédito Imobiliária Douradinho).

Imagem 3: Igreja Matriz (Crédito Imobiliária Douradinho).

A região mantém ainda, áreas com remanescentes de vegetação natural, nas quais ocorrem espécies da fauna e flora local, que são essenciais para a preservação do Rio Tietê.

A sobrevivência desse conjunto justificou a criação da APA Tietê, localizada em uma região de antiga ocupação cafeeira, responsável pelo intenso desmatamento, depauperamento dos solos e assoreamento dos cursos d'água. Mesmo à época de criação já verificava esse uso intensivo do solo e as consequentes ações de desmatamento nas margens do rio Tietê, como demonstrado na foto a baixo:

Imagem 4: Remanescentes vegetais nas margens do Rio Tietê à época de sua criação (Crédito: Pilar Martins Lopez)

Imagem 5: Vista aérea do centro urbano de Tietê, início do processo de verticalização (Crédito Imobiliária Douradinho).

Imagem 6: Vista atual das margens do Rio Tietê no município de Tietê (Crédito: Cidades Sustentáveis)

O município de Jumirim, que compõe a APA foi fundado em 1995. Antes era um distrito do município de Tietê, se trás em sua formação as influências históricas do município de origem. Destaca-se entre os principais edifícios históricos a estação férrea Sorocabana, inaugurada em 1886.

Imagem 7: Estação ferroviária de Jumirim (Crédito: Prefeitura municipal de Jumirim).

De acordo com o Decreto Estadual de criação da APA Tietê, a unidade teve como objetivo a proteção do considerado "relevante Patrimônio Ambiental Urbano; as características históricas e culturais da comunidade local, bem como o potencial turístico do município; assegurar a preservação da qualidade ambiental das zonas urbana e rural" (SÃO PAULO, 1983).

O diagnóstico elaborado pelo Consema em 1984 forneceu poucos dados de caracterização ambiental, sendo mais representativo os de carácter patrimonial. Dentre a caracterização ambiental foi destacado que o solo da APA Tietê era composto em sua maioria (58,8% da APA Tietê) é Podzólico Vermelho Amarelo-variação Laras (PV-ls), que são caracterizados por solos desenvolvidos, ácido e de baixa fertilidade e produtividade, ocorrem em relevos ondulados e fortemente ondulados e é altamente suscetível a erosão.

Segundo o estudo diagnóstico o solo do município possuía condições para utilização intensiva do solo, desde que acompanhados de medidas de controle à erosão. À época da criação da APA, o uso do solo foi considerado subutilizado, sendo que 44% do espaço estava ocupado por pastagens. De acordo com estudo do Zoneamento Ecológico elaborado à época, foi considerada somente a potencialidade de culturas adequadas ao plantio; a APA Tietê possuía uso predominante de Cana de açúcar (14.640ha), cultura considerada apta, ainda que com restrições, e de Milho (1.500ha), cultura apta, também com restrições.

Não houve levantamentos de outros dados à caracterização ambiental, como por exemplo, o inventário florestal, de fauna e de flora, o levantamento da qualidade dos recursos hídricos superficiais e dos principais vetores de pressão. Todavia, foi feito um histórico de ocupação do município e indicados os edifícios considerados bens patrimoniais.

Foram indicadas edificações construídas no final do século XIX, localizado nas ruas: Lara Campos, do Comércio, Tenente Gelás e Praça Elias Garcia, Praça Dr. J. A. Correia e Largo São Benedito. Além destes foi destacado o patrimônio arquitetônico rural, com a indicação das seguintes fazendas: Fazenda Taperão, Fazenda Canal Torto, Fazenda Boa Vista, fazenda Palmares e Fazenda Santa Isidro. Eram fazendas com casario com técnicas construtivas diferentes do que se usava no momento da elaboração do Decreto de criação da APA.

Apesara disso, o patrimônio citado não foi protegido. A fim de demonstrar o grau de degradação ocorrido no patrimônio, tendo em vista a falta de dados de comparação para o demonstrativo ambiental, são apresentados, a seguir, levantamentos fotográficos realizados pelo Condephaat em 1983, e em 2000.

Imagem 8: Caracterização Condephaat - Edifícios APA Tietê (1) à esquerda em 1982, à direita em 2000. Fonte: Processo de Condephaat nº 42074/2001

Imagem 9: Caracterização Condephaat - Edifícios APA Tietê (2) à esquerda em 1982, à direita em 2000. Fonte: Processo de Condephaat nº 42074/2001

Imagem 10: Caracterização Condephaat - Edifícios APA Tietê (3) a esquerda em 1982, à direita em 2000. Fonte: Processo de Condephaat nº 42074/2001

Imagem 11: Caracterização Condephaat - Edifícios APA Tietê (4) a esquerda em 1982, à direita em 2000. Fonte: Processo de Condephaat nº 42074/2001

Conforme se vê, na amostragem de (1892 – 2000) realizada pelo Condephaat, muitos edifícios considerados representantes do patrimônio cultural foram demolidos ou descaracterizados. Atualmente, há poucos e esparsos exemplares. O mesmo se pode dizer da

natureza, que perdeu com o aumento da ocupação urbana, com a poluição das águas do rio e a perda de vegetação nas margens em função da poluição.

Seguindo na caracterização da APA Tietê seguem mapas de localização e do inventário florestal existente na UC.

Mapa 2: inventário florestal - fragmentos florestais (IF, 2010)

O CG dessa UC foi regulamentado por meio da Portaria Fundação Florestal nº 147 de 05 de novembro de 2009, sendo que seu efetivo funcionamento ocorreu em 15 de dezembro do mesmo ano, a partir de sua posse. Sendo esse de carácter consultivo, tripartite e é composto por 16 membros titulares e 16 membros suplentes, com mandato de dois anos, prorrogáveis por mais dois anos mediante eleição.

As APAS do Estado de São Paulo são regulamentadas por regimentos internos específicos e seguem as diretrizes dadas pelas resoluções que instituem o CG, no caso da APA Tietê a portaria FF/DE nº 071/2012.

O Decreto Estadual nº 48.149, de 9 de outubro de 2003 regulamenta a criação e funcionamento dos conselhos gestores das APAs estaduais e estabelece que seu objetivo é de “promover o gerenciamento participativo e integrado da área, bem como implementar as políticas e diretrizes nacionais, estaduais e municipais de proteção do meio ambiente e do Sistema Nacional de Unidades de Conservação”. Suas atribuições são:

I – Elaborar seu regimento interno, no prazo de 90 dias, contados a partir da data de sua instalação;

II - Acompanhar a elaboração, implementação e revisão do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental, garantindo seu caráter participativo;

III - Buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com seu entorno;

IV – Promover a articulação dos órgãos públicos, organizações não-governamentais, população residente e iniciativa privada, para a concretização dos planos, programas e ações de proteção, recuperação e melhoria dos recursos ambientais existentes na APA;

V - Promover a articulação com o(s) Município(s) e Estado em atividades que possam interferir nos objetivos da APA e nos recursos naturais nela existentes, com o propósito de compatibilizar as diretrizes, planos e programas desse(s) Município(s) com as necessidades de conservação da APA.

VI – Manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto ambiental no território da Unidade de Conservação;

VII - Acompanhar o cumprimento das exigências ambientais definidas para os empreendimentos ou atividades de significativo impacto, nas diversas etapas do licenciamento ambiental;

VI – Acompanhar a aplicação dos recursos financeiros decorrentes de compensação ambiental na respectiva unidade; VII – Avaliar os documentos e manifestar sobre as propostas encaminhadas por suas câmaras técnicas (SÃO PAULO, 2003).

De acordo com o regimento interno, baseada na lei estadual que regulamenta os Conselhos Gestores no Estado de São Paulo, a sede do conselho é coincidente com o endereço de sua Secretaria Executiva, durante a vigência do biênio de gestão ou até sua mudança. Dessa forma pode-se perceber a importância do papel da secretaria executiva, tendo em vista que esse é o intermediário mais próximo entre a população residente na APA, o Conselho Gestor e a gestora da Unidade, pois a administração das Unidades de Conservação é regional e não necessariamente coincidente com o território das Unidades. A secretaria executiva representa, em teoria, a sede administrativa local do CG em seu território, funcionando como um ponto referencial à população.

A secretaria executiva da APA Tietê teve papel fundamental na facilitação dos processos de governança. No primeiro biênio de gestão (2009-2011) essa estava a cargo da Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente do município de Tietê, representada pelo secretário Humberto de Arruda Bortoleto. Já em seu segundo biênio (2012-2014) estava a cargo da Secretaria de Agricultura, Abastecimento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos da prefeitura de Jumirim, representada pela secretária Ana Maria Madureira.

A importância dessa secretaria executiva para a APA se explica por seu espaço ser majoritariamente rural na qual grande parte dos membros do CG não possui acesso à internet, principalmente os da sociedade civil. Dessa forma, o principal contato dos membros para a participação nas atividades realizadas no âmbito do conselho precedia de contato telefônico e

até mesmo pessoal, algo que seria inviável caso não houve a intermediação da secretaria executiva.

Além de sua importância para a integração com a sociedade civil, a secretaria executiva é responsável pelas atribuições administrativas do CG, previstas em seu artigo 14º do regimento interno, são elas:

I – Organizar a realização das reuniões, bem como secretariar e assessorar o Conselho Gestor e as Câmaras Técnicas; II – Adotar as medidas necessárias ao funcionamento do Conselho Gestor e dar encaminhamento as suas manifestações, sugestões e propostas; III - Organizar e manter arquivada a documentação relativa ao Conselho;

IV - Preparar os relatórios solicitados pela Presidência e Plenária

V - Receber dos membros do Conselho sugestões de pauta de reuniões; VI - Elaborar as atas e memórias das reuniões plenárias e câmaras técnicas. VII - Organizar e manter atualizado o cadastro dos membros do Conselho;

VIII – Credenciar, a partir de solicitação dos membros do Conselho Gestor, pessoas ou entidades públicas ou privadas, para participar de cada reunião.

Conforme o artigo 17 do Decreto Federal nº 4.340/2002, a presidência do CG está a cargo do chefe da UC, que é designada pela Fundação Florestal. Durante o período da pesquisa era representada pela bióloga Sandra Eliza Beu e, no cargo de suplente, a engenheira civil Elisa Maria do Amaral.

O quadro de representantes da APA Tietê é determinado por meio de portaria FF específica, no momento de renovação de seu CG e cuja indicação para os membros representantes do poder público estadual é feita por meio de escolha no CG em reuniões anteriores ao processo de renovação. Em ambos os biênios foi definido que o quadro de representantes do governo do Estado, por meio de suas instituições e secretarias foi composto da seguinte forma:

Setor	Biênio 2009 - 2011	Biênio 2012 - 2014
Governo Estadual	Fundação Florestal	Fundação Florestal
	Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais (CBNR – CTR8)	Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais (CBNR – CTR8)
	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB)	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB)
	Secretaria de Agricultura e Abastecimento	Secretaria de Agricultura e Abastecimento
	Polícia Militar Ambiental Secretaria da Cultura	Polícia Militar Ambiental Secretaria da Cultura
Governo Municipal	Prefeitura de Tietê (Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente)	Prefeitura de Tietê (Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente)
	Prefeitura de Tietê (Secretaria de Obras)	Prefeitura de Tietê (Secretaria de Cultura e Turismo)
	Prefeitura de Tietê (Secretaria de Cultura e Turismo)	Prefeitura de Tietê (Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto – SAMAE)
	Prefeitura de Jumirim (Secretaria de Saúde e Vigilância Sanitária)	Prefeitura de Jumirim (Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente)
	Prefeitura de Jumirim (Secretaria de Administração)	Prefeitura de Jumirim (Secretaria de Administração – Setor de água e esgoto)
	Prefeitura de Jumirim (Secretaria de Cultura, Esporte, Turismo e Lazer)	Prefeitura de Jumirim (Secretaria de Cultura, Esporte, Turismo e Lazer)
	Prefeitura de Jumirim (Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente)	Prefeitura de Jumirim (Secretaria de Administração)

Quadro 8: Instituições governamentais integrantes do Conselho Gestor da APA Tietê, em cada biênio (Fontes: Relatório de Gestão APA Tietê, 2011; Fundação Florestal, 2012).

Os representantes do Estado são definidos pela Fundação Florestal e seus membros são indicados pelos responsáveis dos órgãos ou secretarias. A escolha dos representantes municipais está a cargo do prefeito do município de Tietê e Jumirim, de acordo com o interesse e pertinência a gestão da unidade, não sofrendo indicação direta por parte da FF.

Para a participação da sociedade civil na APA Tietê, de acordo com a portaria FF de abertura do processo de cadastramento ao CG, se almeja a participação dos seguintes segmentos da sociedade, não existindo uma delimitação da quantidade de vagas por setor:

- a) Entidades do setor agrícola;
- b) Entidades do setor de turismo;
- c) Entidades dos setores: cultural e do patrimônio;
- d) Sindicatos de trabalhadores rurais/associações de pequenos agricultores;
- e) Entidade de moradores
- f) Universidades/institutos de pesquisa
- g) Entidades ambientalistas locais ou regionais
- h) Entidades do setor industrial e comércio local

O processo para a escolha dos representantes da sociedade civil se inicia com o seu cadastramento junto a Fundação Florestal. Para tanto esse deve apresentar um conjunto de documentos que comprove sua existência legal e sua atuação. A eleição dos representantes da sociedade civil, cadastradas e habilitadas pela Fundação Florestal, ocorre antes da posse do CG entre seus pares e a ausência de alguma entidade habilitada a desqualifica do processo. A seguir segue quadro de representantes nos dois biênio de gestão acompanhados pela pesquisa:

Vaga	Setor	Biênio 2009 - 2011
1	Setor Agrícola	Sindicato Rural de Tietê
2	Sindicatos de trabalhadores rurais/pequenos agricultores	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tietê
		Associação dos Produtores Rurais Familiares Renascer
3	Entidade de moradores	Rotary Club de Tietê
4	Setor industrial e comércio local	Associação Comercial e Empresarial de Tietê
5	Universidades/institutos de pesquisas	Sociedade Educacional Santo Expedito
6	Setor industrial e comércio local	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – Ciesp (Indaiatuba)
	Universidades/institutos de pesquisas	UFSCar - Sorocaba
7	Entidades ambientalistas	Sociedade de Proteção Animal e Ambiental de Tietê

Quadro 9: Instituições da sociedade civil integrantes do Conselho Gestor da APA Tietê no biênio 2009 – 2011 (Fontes: Relatório de Gestão APA Tietê, 2011).

Vaga	Setor	Biênio 2011 - 2013
1	Setor Agrícola	Sindicato Rural de Tietê
2	Sindicatos de trabalhadores rurais/pequenos agricultores	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tietê
3	Entidade de moradores	Rotary Club de Tietê
4	Setor industrial e comércio local	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP (Indaiatuba)
5	Universidades/institutos de pesquisas	UFSCar - Sorocaba
6	Entidades ambientalistas	Associação Amigos Entre Rios
		Instituto de Estudos do Vale do Tietê - Inevat
7	Universidades/institutos de pesquisa	Sociedade Educacional Santo Expedito
	Sindicatos de trabalhadores rurais/pequenos agricultores	Associação dos Produtores Rurais Familiares Renascer

Quadro 10: Instituições da sociedade civil integrantes do Conselho Gestor da APA Tietê no biênio 2009 – 2011 (Fontes: Relatório de Gestão APA Tietê, 2011; Fundação Florestal, 2012).

Apesar da composição estruturada, como apresentada acima, as instituições representantes da sociedade civil possuem baixa participação, tanto que em uma das reuniões dentre os biênios estudados houve participação nula. Em especial as instituições que apresentaram menor participação foram do setor de ambientalista e dos agricultores rurais. Dessa forma as discussões do CG são em geral dominadas pelos técnicos das prefeituras e dos órgãos estaduais, o que repercute negativamente na gestão, principalmente na permeabilidade das discussões do CG sobre os problemas locais. Isso se traduz em ações que se deslocam da realidade e dos problemas imediatos da sociedade civil.

O número de vagas no CG não reflete de forma exata o número de representantes de instituições existentes, uma vez que em alguns casos uma vaga pode ser ocupada por duas instituições, uma titular e outra suplente. Como cada instituição pode indicar dois membros para compor o CG (titular e suplente), a possibilidade de compartilhamento de vagas implica no compartilhamento de uma mesma vaga por até quatro representantes.

A organização interna do CG é determinada pelo Decreto Estadual 48.149 e obedece a seguinte estrutura:

- a. Plenário: composto por todos os membros do CG, escolhidos, indicados e designados e que terão direito a voz e voto;
- b. Presidência: representante as Secretaria do Meio Ambiente, designado pelo Titular da Pasta.
- c. Secretaria executiva: eleito pelo plenário
- d. Câmaras técnicas: criadas por deliberação do Plenário e terão prazo de funcionamento determinado e suas atividades especificadas no ato de sua criação

Para organização das reuniões e dos procedimentos adotados pelo CG, o regimento dá as seguintes diretrizes:

Reuniões ordinárias
Frequência bimestral
Reuniões públicas
Local de fácil acesso
Convocação com no mínimo sete dias de antecedência, indicando data, hora, local e pauta do dia
Reuniões extraordinárias
Acontece por convocação do presidente ou por deliberação do plenário
Reuniões públicas
Local de fácil acesso
Convocação com no mínimo dois dias úteis de antecedência, indicando data, hora, local e pauta do dia
Pauta das reuniões
O Presidente e o secretário determinam a ordem dos assuntos em pauta
Deve ser enviada no momento da convocação
Propostas e sugestões para composição da pauta devem ser enviadas, antes do envio da convocação, à secretaria executiva do CG
A ordem do dia pode ser modificada, por solicitação justificada de qualquer membro do CG
A discussões e votação podem ser adiadas para outras reuniões, por deliberação do Plenário
A inclusão de matérias na ordem do dia dependerá de aprovação da maioria simples dos votos dos membros presentes na reunião

Quadro 11: Procedimentos para realização de reuniões do CG - APA Tietê (MISATO, 2015).

Para a realização das reuniões é estabelecido que o quórum mínimo seja verificado através de maioria simples de primeira chamada, e em segunda chamada, após 30 minutos, com a presença de 1/3 dos membros garantida a participação de todos os segmentos.

A substituição dos representantes sejam eles da sociedade civil, quanto do poder público, deve ser feita após a ausência em três reuniões consecutivas ou cinco alternadas, no período de doze meses, e a instituição representada será comunicada a providenciar a substituição dos respectivos membros.

Na APA Tietê, as decisões do CG geralmente são feitas de forma consensualizada, caso isso não ocorra, elas são tomadas através de maioria simples. Essas situações permitem pensar de outra forma a realidade da APA Tietê, tendo em vista que, em geral, as reuniões são dominadas pelos representantes do poder público municipal e estadual, sendo quase nula a participação dos representantes da sociedade civil, principalmente dos diretamente vinculados à realidade rural, como, por exemplo, os trabalhadores e produtores rurais. Talvez por isso o consenso.

Outro fator que colabora com o consenso nas discussões da APA Tietê é a participação, por exemplo, de prefeitos ou secretários nas reuniões, ou de especialistas em determinados assuntos, o que inibe a discussão e o contraditório, tendo em vista o vínculo hierárquico existente e o receio dos membros de se exporem, o que se vê nas discussões do CG.

Assim, podemos inferir que os conflitos podem ser inibidos por não participarem atores com opiniões contraditórias às dos representantes do poder público. Isso significaria que o consenso identificado não é positivo à gestão da UC, tendo em vista que afasta a sociedade civil da tomada de decisões e se aproxima de um patamar de discussão de temas cômodos e de interesse do poder público.

Compreendido a estrutura e a dinâmica do CG na APA Tietê, o próximo item desse capítulo contextualiza as informações apresentadas – normativa ambiental, estrutura de gestão e funcionamento do CG – a situação atual da UC, à problemática da pesquisa que se refere à falta de integração entre a gestão dos atributos naturais e culturais no Estado e na APA Tietê.

3.4. Atributos naturais e culturais: Gestão no Estado de São Paulo e na APA Tietê

Analisando os marcos históricos do desenvolvimento do conceito entre o Patrimônio e as Unidades de Conservação pode-se notar que as discussões acerca da integração entre ambiente e sociedade ocorreram em paralelo, pois ambos tinham como pressuposto a

preservação de áreas de grande beleza cênica e de exclusão do homem, mas com o decorrer das discussões buscou-se maior integração.

Assim, foi dado início ao processo de integração na relação entre a cultura e a natureza, direcionando o foco para ações de conservação e não somente a preservação. Também se buscou ações mais participativas da sociedade por ações mais efetivas, no intuito de tornar as pessoas parte do processo e corresponsáveis pelos resultados.

O vínculo entre os dois temas, cultura e natureza teve grande repercussão, principalmente nos anos 1970, época que ocorreram dois marcos para a discussão tanto na temática do Patrimônio, como nas Áreas Protegidas: a Convenção do Patrimônio Mundial, em 1972 e a criação de duas novas categorias de Unidades de Conservação pela UICN, em 1976.

Na Convenção do Patrimônio Mundial foi definido o conceito de Patrimônio Natural e por parte da IUCN foram criadas as categorias intituladas Patrimônio Natural e Reserva da Biosfera. Porém, faz-se consideração que anos mais tarde a UICN retirou as duas categorias criadas em 76, fato que foi seguido por diversos países, inclusive o Brasil. Essa exclusão não caracterizou uma perda quantitativa, pois desde o ano da criação dessas duas categorias de área protegida até 2003 foram contabilizados 243 Reservas da Biosfera em 65 países (BRITO, 2003).

Essa sincronia, no campo legal, teórico, leva a crer que houve a convergência do assunto em duas esferas distintas, a da cultura e da conservação ambiental o que explicita a necessidade da maior integração entre as partes, a fim de melhores resultados a gestão de áreas protegidas.

No que tange à gestão do Patrimônio Natural no Estado de São Paulo há uma indefinição sobre a competência da atribuição à gestão, uma vez que o Condephaat pela falta de profissionais capacitados a avaliar os parâmetros estabelecidos para o tombamento de Patrimônio Natural, não o realiza. Esse problema colaborou para a redução de ações de tombamento de áreas naturais. Porém esta indefinição pode ser sanável se nos basearmos na legislação vigente, pois de acordo com o artigo 260 da Constituição Paulista, os sítios de valor paisagístico-ecológico, ou seja, o Patrimônio Natural é constituinte do Patrimônio Cultural e devem ser, de acordo com o artigo 261, pesquisados, protegidos e identificados pelo Condephaat (SCIFONI, 2007).

Assim, perante a legislação existente, não haveria problemas para a proteção dos atributos culturais da APA Tietê, porém, existe uma lacuna entre a normativa e a prática. A existência da normativa sem uma estrutura de gestão compatível e recursos para viabilizá-la a

torna inviável e, como será abordado no capítulo 4, cria impasses de gestão e atropelos na formulação de normas na tentativa de proteger os bens.

Na esfera ambiental, o Patrimônio Natural sob responsabilidade da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, se expressa em algumas áreas onde se veem a coexistência entre o Patrimônio e a áreas de proteção ambiental, como é o caso do Parque Estadual da Serra do Mar, na qual há em seu decreto de criação há a menção explícita ao Patrimônio Natural, objeto que está sob tutela da gestão do Parque, e na qual há representantes do Condephaat no CG.

Essa situação de coexistência do Patrimônio Natural em uma área ambiental protegida também se repete na APA Tietê, única dentre todas as criadas no Estado de São Paulo que possui em seu decreto de criação a menção sobre o Patrimônio Ambiental Urbano. Porém, por meio do acompanhamento realizado nas reuniões desse Conselho Gestor desde sua instauração em 2009 até 2014, não houve a presença em nenhuma reunião de representantes do Condephaat. Apesar de ter sido verificado, por meio dos documentos consultados na FF, que esse órgão sempre foi convocado via e-mail e por telefone a participar das reuniões.

Essa constante lacuna na participação do Condephaat sempre foi alvo de críticas dos conselheiros, que reforçavam junto à gestora, a necessidade de participação desse órgão nas reuniões e também, apesar das faltas, sua permanência no CG. Ressalta-se que, por decisão do CG, a Secretaria Estadual de Educação foi retirada da composição no segundo biênio de gestão, por não terem participado no primeiro biênio, fato que não se viu com a Secretaria da Cultura/Condephaat, tendo em vista a importância dada a essa pelos conselheiros.

Nas reuniões na qual era necessária a participação dos representantes do Condephaat, a gestora fazia anotações sobre as dúvidas dos conselheiros, e falta de respostas mais precisas, o tema era deixado de lado e a pauta seguia para outros assuntos.

Desta forma pode-se concluir que apesar da importância dada à presença do Condephaat nas discussões do CG pela FF, não houve participação do Condephaat. Essa situação resultou na falta de conhecimento técnico necessário para as discussões do CG que afetam ao campo do patrimônio e, consequentemente, dificultam a criação de instrumentos jurídicos necessários para a manutenção e recuperação dos elementos patrimoniais existentes na APA Tietê.

A gestão do Patrimônio Natural e Cultural na APA Tietê se faz de forma legal, atendendo a normativa de composição e convocação dos representantes do Condephaat no Conselho Gestor, porém não se efetiva, pois não há presença nas discussões e na tomada de decisão junto aos demais setores envolvidos na gestão do espaço, fato que prejudica a gestão

integrada da unidade e colabora para a degradação do patrimônio, assim como demonstra a falta de integração entre as duas esferas da administração pública.

Assim, por mais que tenham ocorridos avanços na discussão entre o ambiente e cultura, em ambas as áreas, ainda há muito que se efetivar na gestão integrada, como demonstrada na problemática desta pesquisa, e que geram sérios prejuízos para a biodiversidade e para o Patrimônio Cultural.

Compreendido a problemática no âmbito estadual e na APA Tietê, o próximo capítulo irá aprofundar a análise, a partir da avaliação das políticas públicas, para verificar em quais momentos da elaboração da política de criação da APA e de sua gestão houve problemas, e como esses influenciam o CG.

4. GESTÃO E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste capítulo iremos investigar com maior detalhamento, na perspectiva do ciclo de análise de política pública, os problemas que resultam na falta de reconhecimento dos membros do CG da correspondência natureza/sociedade e de integração entre as duas instituições responsáveis pela gestão dos atributos naturais e culturais e conseqüentemente geraram sua degradação.

Os capítulos anteriores que apresentaram o contexto histórico da separação natureza e sociedade, o ciclo de análise de políticas públicas e sua avaliação, e o funcionamento da estrutura de gestão da APA Tietê fornecem bases para o melhor entendimento dos problemas encontrados e, principalmente, as formas possíveis de superá-los.

4.1. Processo de Formulação: contexto histórico de criação da APA Tietê

Para investigar o processo de formulação do Decreto de Criação da APA Tietê foi realizada entrevista com o na época assessor do Gabinete do Governo do Estado de São Paulo, o professor Dr. da FAU/USP, José Pedro de Oliveira Costa, um dos responsáveis diretos pela criação da APA Tietê.

Nesta entrevista o professor nos diz que, dentre o contexto político de criação das primeiras APAs paulistas estava, entre outras, a necessidade de implantar um instrumento jurídico de proteção do patrimônio que tivesse um viés menos restritivo e mais integrador à questão ambiental do que o tombamento¹⁴, assim, foi pensado em seguir a diretriz federal que criara em 1981 a categoria de APA. Com essa disposição, o CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente), implantou, em 1983 APAS no Estado, entre as quais a APA Tietê.

A APA Tietê teve seu espaço conhecido pelo professor em visita a campo com seus alunos, em um trabalho da disciplina de pós-graduação da FAU/USP de História da Paisagem brasileira.

¹⁴ O tombamento é um ato administrativo realizado pelo Poder Público, nos níveis federal, estadual ou municipal. Os tombamentos federais são responsabilidade do IPHAN e começam pelo pedido de abertura do processo, por iniciativa de qualquer cidadão ou instituição pública. O objetivo é preservar bens de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental e também de valor afetivo para a população, impedindo a destruição e/ou descaracterização de tais bens

O professor afirmou que durante o processo de criação havia uma grande vontade política de se fazer algo para garantir a proteção dos atributos culturais e naturais de forma integrada, independente da possibilidade de haver sobreposição. Para o professor, o que se esperava é que houvesse um processo de gestão integrado, que fosse conduzido pela área ambiental, tendo em vista que não lhe parecia que a ação do Condephaat fosse suficiente para a proteção dos bens existentes.

Para ele, houve a preocupação em criar as APAs de forma a não caracterizar uma política impositiva do Estado sobre os municípios, ou seja, não ser imposta aos municípios, o que poderia repercutir de forma negativa. Assim, houve uma articulação junto aos prefeitos dos municípios que receberiam as APAS para a criação de instrumentos jurídicos conjuntos. Isso pôde ser realizado com a publicação não só do Decreto Estadual de Criação da APA, mas também um Decreto Municipal de Criação, publicado pelo, na época prefeito de Tietê, Clovis Pasquali.

O Decreto Municipal é datado de 24 de outubro de 1983, sete meses depois da publicação do Decreto Estadual, e possui maior especificidade do que o estadual, com a determinação de, por exemplo, de quais imóveis deveriam ser protegidos. É também ambientalmente mais restritivo.

O decreto municipal que criou a APA Tietê citou a que a implantação da UC se daria em estreita colaboração com o Consema, os órgãos executivos e legislativos municipais e as instituições da administração estadual direta e indireta, relacionadas com a preservação ambiental e com a comunidade de interesses.

Dentre as restrições ambientais, que vão além das metas genéricas do decreto estadual, houve a previsão de implantação de sistema de coleta e tratamento de esgoto doméstico; a divulgação da criação da APA junto à comunidade; e o estabelecimento da proteção imediata de uma faixa de 150 metros de largura no Rio Tietê e de 50 metros do Rio Ribeirão da Serra.

Sobre as ações de proteção ao patrimônio cultural houve a expressa determinação de que os imóveis com mais de 30 anos, situados em um determinado perímetro urbano, não poderiam ser demolidos ou reformados sem a autorização da Prefeitura Municipal.

Isso indica que havia uma articulação entre o Estado e o Município, que resultou no instrumento jurídico de proteção em âmbito estadual e municipal, sendo o municipal complementar e mais restritivo do que o estadual.

Esta articulação e a preocupação de não se criar uma ação que parecesse imposta pelo poder público é positiva para uma gestão de UC e a aproxima do poder municipal, que é, em essência, uma das partes interessadas mais próximas à proteção dos bens existentes no

território. Porém, isso não caracteriza uma política *bottom up*, mas sim *top down*, pois por mais articulada politicamente que tenha sido a proposta de criação entre o Estado e o Município, não houve participação ou consulta junto à população.

Destacamos a entrevista realizada com o ex-secretário de Secretário de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente do município de Tietê – SP, Humberto Bortoleto de Arruda, que vivenciou a criação da APA e disse que, na época, uma das únicas ações de divulgação da APA consistiu na colocação de uma placa que indicava a existência da UC. Para ele, a efetiva gestão só foi iniciada com a implantação do CG.

Após a criação houve, segundo o professor, um esforço por parte do Consema para o funcionamento e gestão da APA, porém por este não ser um órgão executor, a responsabilidade foi transferida à CETESB (Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental), posteriormente para a Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA), também vinculada a SMA, e por fim, à Fundação Florestal.

Desta forma, a gestão deixou de ser do Consema, e sim do órgão executor para a gestão e proteção da UC, juntamente com a instância municipal que também declarou a criação da APA Tietê. Porém, no âmbito estadual houve indefinição e poucas ações efetivas até que a responsabilidade fosse atribuída à Fundação Florestal.

Já no âmbito do município, não houve, até hoje, ações que cumprissem os determinados pelo Decreto Municipal de Criação. Um dos motivos para essa falta de ações no cumprimento do Decreto pode ser explicado pelo desconhecimento dos próprios órgãos municipais e da população sobre a existência da APA Tietê. Pesa, também, a falta de recursos técnicos e financeiros e de estrutura para a gestão da UC, tendo em vista que o decreto municipal cita a estreita relação de colaboração entre o Estado para a gestão da APA, algo que não ocorreu por parte do Estado.

Uma das ações do Consema foi a solicitação feita à CETESB para a elaboração do “Diagnóstico da Área de Proteção Ambiental de Tietê”, documento publicado em 1984, um ano após a criação da APA Tietê e até hoje um dos únicos documentos de diagnóstico sistemático que a UC possui, apesar de abordar poucos aspectos ambientais e culturais pertinentes à gestão.

O professor José Pedro nos diz ainda que, para a proteção da Serra do Mar já havia instrumentos ambientais de proteção, porém, estes eram pouco eficazes, o que o levou a pensar no tombamento, que é um instrumento restritivo, mas que era considerado mais respeitado, inclusive pela própria composição do Conselho do Condephaat. Para ele, o

tombamento da Serra ocorreu, pois houve uma conjugação única de interesses políticos, por isso o instrumento foi efetivado e se garantiu a proteção.

Para esse entrevistado, a burocracia é muitas vezes inimiga da proteção, e o importante é garantir a proteção do bem. Por isso, considera a estratégia básica para a proteção, a de primeiro criar uma regulamentação mais suave, para depois uma mais restritiva, como foi o caso da APA Tietê, que não restringisse de forma tão intensa o uso e as formas de ocupação, quanto o tombamento poderia restringir. Porém, é necessário considerar que a criação de uma categoria de UC, como a APA ou qualquer outra UC, sem um efetivo aparato de gestão que preze pela fiscalização do bem protegido, gera um descrédito perante a população sobre a proteção ambiental e, além disso, acelera por parte dos interessados na transformação e no uso e ocupação do espaço, a degradação do bem protegido. Enquanto não há a regulamentação para a proteção do bem, impera a modificação no mesmo e a impunidade de quem pratica a mudança.

No caso da APA Tietê, na época de sua criação, para o professor não ocorreria uma sobreposição de competência, até porque o Condephaat não havia tombado nenhum imóvel no município. O que se interpreta a partir da fala do professor sobre a criação da APA é que houve um chamado ao Condephaat para que este se manifestasse, o que seria possível com a implantação de um instrumento menos restritivo para a proteção ambiental e cultural, dado pela UC, para posteriormente a aplicação de instrumentos mais restritivos pelo Condephaat.

Para José Pedro, a iniciativa da proteção foi importante, pois na Secretaria de Meio Ambiente havia uma melhor estrutura para a gestão, se comparada à realidade da Secretaria da Cultura, especificamente do Condephaat. Assim, é necessário verificar quais os efetivos braços operacionais existentes, que no caso do Condephaat podem ser observados como a falta de ações a proteção dos bens já tombados em outros espaços e que estavam em processo de descaracterização.

A partir das declarações do professor, a pesquisa investigou, também, os arquivos do Condephaat que fossem pertinentes a APA Tietê e seu município integrante. O resultado dessa busca nos revelou que tinha havido, em 1982 (um ano antes da criação da APA), um estudo financiado pela Secretaria de Estado da Cultura e realizado pelo Condephaat que buscou fazer, como o próprio título do trabalho diz, um “Levantamento sistemático destinado a inventariar bens culturais do Estado de São Paulo”. Esse estudo foi realizado pelo arquiteto Gustavo Neves da Rocha Filho.

Nesse documento foram considerados os bens de interesse no município de Tietê, além das características dos tipos das edificações existentes, o histórico da cidade e do município,

os aspectos atuais do núcleo urbano e das edificações, a classificação dos edifícios pesquisados e a prioridade de inventário e tombamento, juntamente com o levantamento topográfico da cidade e fotografias de todos os edifícios.

Dentre o resultado final, no que tange às prioridades, o arquiteto citou três edifícios que deveriam ser estudados para fins de tombamento, a saber: os da Rua Lara Campos, nºs 146 e 140 e o Grupo Escolar Luiz Antunes. Juntamente a esses, cita outros que deveriam ser inventariados prioritariamente¹⁵.

Esses estudos não resultaram em efetivo inventário ou tombamento estadual ou municipal de nenhum imóvel na APA Tietê, ainda que a lei municipal de criação da APA tenha feito referência a esses bens. O que ocorreu foi a abertura do processo do estudo de tombamento de alguns imóveis em 2000, que estavam citados no estudo realizado em 1982, e outros novos decorrente de atualização do Condephaat.

Na análise dos processos consultados no Condephaat verificou-se que durante esse período (1982 – 2000) não houve ação de proteção legal no âmbito estadual dos bens da APA. O órgão de cultura declarava à Prefeitura a necessidade de se atentar para o decreto de criação da APA, no qual consta a delimitação dos imóveis a serem protegidos, mas nada era feito, seja pelo órgão estadual, seja pelo municipal.

A abertura do processo de estudo ao tombamento publicado em Diário Oficial, de acordo com o Decreto Estadual nº 13.426, de 1979, assegura a preservação do bem até a decisão final do colegiado. Por esse documento é proibida qualquer intervenção que possa descaracterizar o referido bem, sem prévia autorização do Condephaat. Ou seja, desde 1982 até o ano de 2000 a única ação para a proteção dos bens culturais em Tietê foi o processo de abertura, além do mais, até 2015, o processo ainda não resultou em nenhum tombamento. Isso vem ao encontro de que foi dito por José Pedro, no que tange a não ação do Condephaat em ações de proteção dos bens culturais no município de Tietê.

Desta forma conclui-se que a criação da APA de acordo com o que afirmou José Pedro, foi uma ação para tentar garantir a proteção dos bens culturais e naturais, apesar de não se ter sido efetivada na gestão. A iniciativa de proteção da SMA abrangeu, também, os bens culturais de responsabilidade do Condephaat, cujas primeiras ações para chegar a uma proteção somente ocorreram a partir do ano 2000, quando foi publicado no DO do Estado, o

¹⁵ São eles: Rua do Comércio nº 118, 190, 196, 264, 544, 646, 654; Rua Lara Campos nº 502, 428, 146, 140, s/n; Praça Dr. Elias Garcia nº 59, 67, 85; Praça Dr. J.A Corrêa nº 13, 16, 32, 46, 70; Grupo Escolar Luiz Antunes.

instrumento de abertura de estudos com vistas ao inventário dos bens existentes no município de Tietê. Até 2014 o estudo estava no aguardo de manifestação do conselho do Condephaat.

Os instrumentos jurídicos implementados para a criação da APA Tietê demonstraram:

1. Tentativas de reforçar a proteção juntando, sem preocupar com sobreposições, iniciativas de gestão compartilhada que não tiveram prosseguimento
2. Pouco compromisso de ambos órgãos com a proteção integrada dos atributos naturais e culturais existentes na APA Tietê;
3. Desconhecimento da competência municipal com o que se criava.
4. Pouca compreensão da interrelação entre a sociedade com os seus bens culturais e naturais.

A investigação sobre as influências que agiram na formulação dos instrumentos jurídicos de criação da APA Tietê demonstraram que apesar da tentativa de ação conjunta entre Estado e município na busca de uma gestão mais próxima, não houve de fato uma integração entre sociedade e Estado na criação da APA Tietê, ou seja, se caracteriza uma política *Top Down*.

Apesar de a legislação Estadual ter sido criada de forma genérica houve um instrumento municipal complementar e mais específico não só em relação à proteção dos bens ambientais, mas também os culturais. Essa conjugação de instrumentos de proteção demonstra que no caso das primeiras APAs paulistas criadas (APA Botucatu-Tejupa-Corumbataí; APA Silveiras; APA Campos do Jordão e APA Tietê) não houve a responsabilização do Estado pela falta de instrumentos de gestão, mas também do município, tendo em visto o afirmado pelo professor José Pedro, na qual houve a busca pela integração e complementação da legislação estadual e municipal.

De acordo com o professor, houve a necessidade de proteção dos bens a partir da implantação das primeiras APAs paulistas, que foram inspirados pelo Prof. Paulo Nogueira Netto, que defendia que a busca pela proteção ambiental não podia ficar refém da burocracia, se fazendo necessário buscar novas formas de proteger o ambiente, em um contexto social e econômico negativo. Porém, é importante ressaltar que na época de criação das APAs em âmbito federal, o país estava sob o regime militar, o que caracterizava um contexto de pouca participação social na elaboração das políticas públicas. Assim, por mais que se buscasse uma proteção ambiental integrada entre o homem e a sociedade, o principal ator dessa relação, a sociedade civil, estava pouco presente.

Uma vez criada a APA houve sucessões de instrumentos legais que reforçaram e regulamentaram, sendo a criação do SNUC um grande avanço na gestão das UCs, pois previu a implantação dos CGs e destacou a importância da gestão participativa. Todavia, isso se faz num processo. Não se pode esquecer que, no Brasil, a centralização de ações ficou por séculos a cargo dos órgãos executivos, sem a participação social.

No momento em que foram criadas as APAs o contexto social e da administração pública não tinha como premissa a participação social e os mecanismos de regulamentação se baseavam estritamente na legislação, que na época era frágil. A partir da nova estrutura de gestão estadual, apresenta uma possibilidade de gestão integrada e participativa, que pode gerar grandes ganhos ambientais. Assim, considero que apesar dos problemas na implementação, a formulação da política de proteção ambiental através da criação da categoria da APA se manifesta positiva, pois reflete em seu conceito a premissa de buscar a integração entre o homem e o ambiente. Porém, é necessário ressaltar que a possível restrição ao uso e ocupação do espaço, sem fiscalização que o torne de fato, protegido, gera um efeito negativo à conservação, pois estimula a intensificação dos impactos ambientais, a partir de uma lógica de destruição imediata e exploração, uma vez que não há ações de punição. Ou seja, a proteção sem a efetiva fiscalização e gestão pode gerar mais danos do que benefícios.

No caso da APA Tietê, apesar da restrição ao uso e a ocupação nesse tipo de UC não ser tão intensa, a falta de gestão após a implantação da UC resultou na falta de confiança e credibilidade da população frente às ações de conservação pelos órgãos responsáveis, o que repercute negativamente nas ações do CG.

4.2. Processo de Implantação: normativas legais para a criação da APA Tietê

Ao aprofundar a análise sobre a implantação da APA, iremos nos basear nas principais legislações que versam sobre a UC, tanto nos aspectos ambientais como culturais, complementando as informações com os dados obtidos no acompanhamento das reuniões do CG durante os anos de 2011 a 2013.

O primeiro texto legal que cria a APA é de âmbito federal, Lei Federal nº 6.902/1981, e estabeleceu uma das características marcantes desta UC, a manutenção do direito de propriedade. No artigo nono desta lei verifica-se restrições genéricas quanto ao grau do

impacto ambiental, apesar disso este serviu de base para a elaboração dos Decretos Estaduais de criação das APAs.

Art . 9º - Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo:

- a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;
- b) a realização de obras de terraplenagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem em sensível alteração das condições ecológicas locais;
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional.

A manutenção do direito de propriedade foi uma das estratégias para se criar de forma rápidas UCs, pois desonera o Estado da necessidade de desapropriações, o que é por um lado positivo, caso houvesse uma gestão adequada já naquela época. Porém, é negativo por outro, pois caracteriza a APA como sendo um das UCs de menor grau restritivo e consequentemente de menor poder de ação proibitivo.

A criação das APAs e de UCs de forma rápida e sem um planejamento adequado também tem sua dupla função, a primeira pode ser analisada de forma somente quantitativa, pois sob esta perspectiva se ampliam os territórios protegidos, mas por outro, sob uma análise qualitativa pode gerar, caso não haja uma gestão efetiva, um descredito da UCs perante a população e em muitos casos uma ânsia pela destruição do bem.

A partir da criação da categoria em âmbito federal se passaram mais dois anos até a criação dessa unidade em âmbito estadual, sendo as primeiras criadas no ano de 1983, dentre as quais a APA Tietê.

Área de Proteção Ambiental	Data Criação
Silveiras	03/06/1983
Tietê	08/06/1983
Corumbataí-Botucatu-Tejupá - Perímetro Botucatu	08/06/1983
Corumbataí-Botucatu-Tejupá - Perímetro Corumbataí	08/06/1983
Corumbataí-Botucatu-Tejupá - Perímetro Tejupá	08/06/1983
Campos do Jordão	26/06/1983
Cabreúva	22/05/1984

Cajamar	04/06/1984
Jundiaí	12/06/1984
Serra do Mar	21/06/1984
Bairro da Usina	04/09/1986
Ibitinga	20/01/1987
Várzea do Tietê	06/02/1987
Ilha Comprida	11/03/1987
Piracicaba / Juquerí-Mirim ÁREA-I	11/03/1987
Piracicaba / Juquerí-Mirim ÁREA-II	11/03/1987
Haras São Bernardo	10/07/1987
Morro de São Bento	27/05/1988
Parque e Fazenda do Carmo	05/04/1989
Mata do Iguatemi	02/04/1993
Sapucai Mirim	03/07/1998
Itupararanga	01/12/1998
Sistema Cantareira	04/12/1998
Bacia Hidrográfica do Rio Batalha	01/03/2001
Banhado	08/10/2002
São Francisco Xavier	08/10/2002
Cajati	21/02/2008
Rio Vermelho e Pardinho	21/02/2008
Planalto Turvo	21/02/2008
Quilombos do Médio Ribeira	21/02/2008

Quadro 12: Data de criação das APAs no Estado de São Paulo (MISATO, 2015).

Os Decretos Estaduais de todas APAs criadas no ano de 1983 possuem o mesmo texto da legislação federal, sendo essencialmente o artigo terceiro da legislação estadual uma transcrição do artigo nono da legislação federal. São mantidas, em nível estadual, as indefinições sobre o grau de restrição de usos e atividades, como pode ser observado a seguir:

Artigo 3.º - Na implantação da área de proteção ambiental serão aplicadas as medidas previstas na legislação e poderão ser celebrados convênios visando a evitar ou impedir o exercício de atividades causadoras de degradação da qualidade ambiental.

Parágrafo único - Tais medidas procurarão impedir, especialmente:
I - a implantação de atividades potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de águas, o solo e o ar;

II - a realização de obras de terraplanagem e a abertura de canais que importem em sensível alteração das condições ecológicas locais, principalmente na zona de vida silvestre;

III - o exercício de atividades capazes de provocar acelerada erosão das terras ou acentuado assoreamento nas coleções hídricas;

IV - o exercício de atividades que ameacem extinguir as espécies raras da flora e da fauna local.

Artigo 4.º - Fica estabelecida uma zona de vida silvestre abrangendo todos os remanescentes da flora original existente nesta área de proteção ambiental e as áreas definidas como de preservação permanente pelo Código Florestal.

Artigo 5.º - Na zona de vida silvestre não será permitida nenhuma atividade degradadora ou potencialmente causadora de degradação ambiental, inclusive o porte de armas de fogo, e de artefatos ou de instrumentos de destruição da natureza.

Verifica-se, também, uma indefinição sobre a Zona de Vida Silvestre, pois na APA Tietê não foram encontradas informações referentes ao mapeamento ou sistematização das áreas vegetais remanescentes. Essa informação também não foi levantada pelo Diagnóstico de Criação da UC. Assim, uma das únicas restrições diretas ao uso que possui maior detalhamento não pôde ser efetivamente implementada, pois não houve a delimitação dessa Zona.

A mesma redação utilizada na criação da APA Tietê pode ser encontrada em outras APAs criadas desde 1983 até 1989, com apenas a mudança na ordem do artigo ou a supressão de um ou dois artigos. Esta característica generalista para a criação das primeiras APAs paulistas demonstra grande fragilidade para a proteção dos recursos naturais a serem protegidos, não aborda os principais fatores de pressão e impacto que afetam a unidade, o que dificulta a criação de barreiras legais para minimizar os impactos existentes, bem como estabelecer normativas mais precisas quanto aos graus de poluição ou degradação permitidos.

Apesar da existência de uma política integrada com os municípios para a criação das primeiras APAs paulista é necessário interpretar a legislação de forma isenta, uma vez que a ausência de normativas claras abrem brechas para o cumprimento dos objetivos e suas metas. A diretriz legal genérica, resultou na menor responsabilidade administrativa do Estado, que foi transferida aos municípios, já que estes possuíam legislação mais restritivas e mais específicas. Porém, é necessário ressaltar que desde aquela época até os dias de hoje o poder de ação orçamentária e de recursos humanos nas secretarias municipais é muito pequena e, assim, a adoção de medidas para a gestão e proteção dos bens é bem difícil.

Em vista da característica genérica da lei de criação das APAs pelo poder federal e consequentemente sua repercussão nos Estados houve, em 1990, uma nova normativa de âmbito federal, o Decreto Federal nº 99.274/90. Nele se vê a determinação de que no momento da criação de uma APA fossem minimamente estabelecidos os limites geográficos da unidade, como observado abaixo:

Art. 28. No âmbito federal, compete ao Secretário do Meio Ambiente, com base em parecer do Ibama, propor ao Presidente da República a criação de Áreas de Proteção Ambiental.

Art. 29. O decreto que declarar a Área de Proteção Ambiental mencionará a sua denominação, limites geográficos, principais objetivos e as proibições e restrições de uso dos recursos ambientais nela contidos.

Art. 30. A entidade supervisora e fiscalizadora da Área de Proteção Ambiental deverá orientar e assistir os proprietários, a fim de que os objetivos da legislação pertinente sejam atingidos.

Parágrafo único. Os proprietários de terras abrangidas pelas Áreas de Proteção Ambiental poderão mencionar os nomes destas nas placas indicadoras de propriedade, na promoção de atividades turísticas, bem assim na indicação de procedência dos produtos nela originados.

O Decreto Federal que regulamentou a Lei Federal de criação das APAs evidencia o grau de comprometimento na criação das APAs, não só em nível estadual como também em nível federal. Tem-se como exemplo no Estado de São Paulo, a APA Bairro da Usina que não possui em seu decreto de criação, uma delimitação geográfica clara.

No momento da implantação, por meio dos decretos analisados, verifica-se a problemática na criação e conseqüentemente na gestão da unidade, uma vez que sem parâmetros básicos como identificação dos fatores de pressão e conseqüentes impedimentos legais para contê-los não é possível protegê-lo. Os decretos estipulam, em linhas gerais que a nova área criada é ambientalmente mais restritiva do que outras. Porém, sem diretrizes claras para a gestão de uma UC, esta é simplesmente uma área determinada na qual as penalidades ambientais, baseado na lei de crimes ambientais, é mais severa quanto aos pagamentos de compensação. Assim, se deixa de lado o papel mais importante de proteção e recuperação da fauna, flora e seus serviços ambientais associados na UC criada.

Nesse sentido se reforça a necessidade de uma legislação específica, seja por meio do Decreto de Criação da UC, ou por outros instrumentos jurídicos de proteção e de diagnóstico, pois é a partir destes documentos que a população terá capacidade para exigir ações e cobrar das instituições públicas resultados para a proteção do espaço.

Além disso, é necessário considerar o contexto administrativo das organizações públicas na qual grande parte dos gestores de UCs da Fundação Florestal possui regime de contratação em cargo de confiança e podem ser substituídos, como foi observado no período de 2012 a 2013 (JACOBI *et al*, 2003). Soma-se a isso a consideração sobre a fragilidade da temática ambiental perante outras secretarias e a interesses políticos diversos, que se sobrepõem à necessidade da conservação e proteção ambiental. Essa relação de disputa pelo poder é resultado, também, da própria concepção de desenvolvimento orientado pelo

progresso, no qual a destruição ambiental é, ainda, compensatória frente aos benefícios da produção e do crescimento econômico.

Isso acarretou uma grande perda nos processos de gestão em andamento, pois os resultados alcançados estavam mais vinculados ao conhecimento do gestor e sua relação com a população, do que propriamente na existência de normativas jurídicas de proteção e regulamentação.

A partir de 2000, com a criação do SNUC tem-se, enfim, uma legislação que unificou os esforços de conservação e determinou os instrumentos necessários para a gestão de uma UC, sendo os principais marcos legais a necessidade de um Plano de Manejo e a gestão participativa, via Conselho Gestor.

O Plano de Manejo é um instrumento de gestão, legalmente estabelecido, na qual são determinados, entre outros planos e programas de recuperação e conservação, bem como identificados os principais vetores de pressão e impacto, que deve ser concluído em até 5 anos após a criação da unidade e revisado em igual período. Na APA Tietê desde a determinação legal, em 2000, até o momento, 2015, não há um Plano de Manejo. Há apenas um único estudo institucional sobre a característica da unidade e seu diagnóstico de criação, elaborado em 1984 um ano após a criação da unidade.

Este documento foi elaborado pela Diretoria de Planejamento Ambiental da CETESB, em convênio com a Secretaria de Obras e Meio Ambiente e o DAEE e contém informações sobre a caracterização socioeconômica da região e sobre a área rural e urbana. Para os objetivos ambientais de proteção da área o estudo aborda os vetores de pressão agrícola, sendo a cana-de-açúcar a cultura de maior expressão; a pedologia, com apontamentos sobre o potencial agrícola; capacidade do uso do solo; potencial de erosão e uso de agrotóxicos. Porém, as informações são em grande parte fruto de estudos secundários, majoritariamente bibliográficos, e que não fornecem bases mais detalhadas, como, rede hidrográfica, curvas planialtimétricas e o inventário dos remanescentes florestais, considerado pelo Decreto de Criação municipal como Zona de Vida Silvestre (ZVS).

O estudo, em seu caráter ambiental, apresenta deficiências para subsidiar a criação de programas, como por exemplo, de conservação da fauna, ou de dados para o monitoramento da qualidade dos recursos hídricos superficiais. Em contrapartida, apresenta dados históricos, de crescimento demográfico e de ocupação do solo, fornecendo informações sobre a área urbana e seu patrimônio cultural. Sobre o Patrimônio Cultural, o diagnóstico traça a dinâmica urbana de desenvolvimento da cidade e aponta as principais ruas e avenidas que possuem potencial para o tombamento, além disso, faz um levantamento mais detalhado das

edificações rurais, com a apresentação das principais fazendas representativas, com uma síntese de sua localização e algumas características arquitetônicas tais como a época construtiva, estilo de construção, uso original.

O estudo aponta em as lacunas a serem preenchidas por levantamentos futuros e, também, ações de conservação necessárias à APA, são eles:

8.1. Áreas Rurais:

8.1.1. Desenvolver um programa de uso e conservação do solo, incluindo a divulgação de técnicas de manejo;

8.1.2. Aplicar a Lei nº 4.002, que se refere ao controle da venda de agrotóxicos bem como do treinamento de trabalhadores que os manuseiam;

8.1.3. Criar incentivos ao controle integrado de pragas, com o apoio da Estação Experimental da SAA existente no município;

8.1.4. Desenvolver estudos sobre alternativas agrícolas, objetivando melhor adequação à capacidade de uso do solo e a produção de alimentos;

8.1.5. Elaborar inventário das matas remanescentes sujeitas à regime de preservação;

8.1.6. Criar sistema diferenciado de fiscalização, tanto no que se refere aos desmatamentos, como nos demais aspectos (loteamento, localização de indústrias, principalmente);

8.1.7. Implementar programa de recomposição da cobertura florestal nas áreas incluídas no artigo 2 do Código Florestal, com prioridade para as margens do Rio Tietê e o Ribeirão da Serra;

8.1.8. Implementar viveiros de essências nativas e frutíferas para dar suporte aos programas de recomposição de cobertura florestal, implantação de parques e arborização urbana de maneira geral. Como medida imediata sugere-se a inclusão de Tietê no Programa de Viveiros Municipais da SOMA;

8.2. Atividades urbanas:

8.2.1. Elaborar estudo em conjunto com a prefeitura e a comunidade local, com vistas à implantação de um parque na margem esquerda do Rio Tietê, no trecho entre as ponte nova e velha, incorporando a este espaço, os conjuntos arquitetônicos existentes na Rua do comércio e Praça – Dr. J. A. Correia;

8.2.2. Desenvolver programa de preservação do Patrimônio Arquitetônico Urbano, com prioridade para os conjuntos existentes na Rua do Comércio e Praça Dr. J. A. Correia. Como medidas de ação imediata, sugere-se a atualização do levantamento dos conjuntos arquitetônicos elaborados pelo CONDEPHAAT, a execução de um programa de valorização – deste patrimônio junto a população e o estabelecimento de normas de tratamento urbanístico e arquitetônico destes edifícios.

8.3. Saneamento:

8.3.1. Dinamizar o processo que se encontra na SOMA, referente ao projeto de desassoreamento do Ribeirão da Serra;

8.3.2. Rever a classificação do Ribeirão Camargo de classe 2 para classe 1, tendo em contato o seu interesse como manancial futuro de abastecimento de Tietê;

8.3.3. Elaborar programa de destinação adequada para as áreas públicas abandonadas e desenvolver, juntamente com as comunidades envolvidas, um programa piloto para as seguintes áreas: área localizada no conjunto COHAB; “grotão” localizado entre a Rua Dr. Leônidas C. Mariano e a estrada que dá acesso à indústria festiva.

8.3.4. Com relação ao abastecimento de água:

a. Executar o cadastramento da rede de distribuição – existente, inclusive no distrito de Jumirim;

b. Executar programa de fluoretação e, se necessário, cloração para os poços existentes;

- c. Executar programa de proteção do Ribeirão Camargo e seus afluentes;
- 8.3.5. Com relação aos esgotos sanitários:
- a. Executar o cadastramento da rede coletora existente inclusive do Distrito de Jumirim;
 - b. Implantar redes e sistemas de tratamento de esgoto, evitando-se os lançamentos in natura no Ribeirão da Serra e Rio Tietê
 - c. Elaborar estudos e normas com vistas a melhoria de eficiência da fossa séptica que recebe os esgotos do Bairro Bela Vista;
- 8.3.6.** Melhorar o sistema de coleta e disposição dos resíduos sólidos; analisar a possibilidade de implantação do projeto de disposição elaborado pela FATEC Sorocaba; instituir programa complementar de educação ambiental, visando evitar despejos de lixo em rios, terrenos baldios e voçorocas.

Os apontamentos para melhoria e ações imediatas se circunscreveram ao âmbito do estudo, uma vez que pela análise dos processos de gestão da APA Tietê, consultados na sede da Fundação Florestal em São Paulo, não foram encontrados documentos relacionados a execução ou início das ações recomendadas pelo estudo diagnóstico. Ressalta-se, também, que durante as reuniões acompanhadas, o documento diagnóstico em nenhum momento foi tratado pelo CG. Apesar das bases de informações serem restritas e não subsidiarem planos de ação, as recomendações de ação poderiam ser utilizados para nortear ações mais urgentes.

Os processos de gestão são as únicas bases concretas de ação para os gestores, que por meio desses deveriam conhecer todo o histórico da UC, as ações já implantadas ou em fase de implantação, tendo em vista o contexto administrativo ao qual estão submetidos.

Uma vez que, por serem cargo de confiança do Estado sofrem com intemperes políticas, fato destacado no estudo de JACOBI, *et al* (2014) na qual ressalta, entre outros, que uma das dificuldades para a Governança e a Aprendizagem Social nas APAs do Estado de São Paulo é a falta de continuidade na gestão e também que essa é vinculada com a motivação e liderança pessoal do gestor, que conhece os atores locais e os acontecimentos, programas e projetos em andamento, sejam estes com parcerias efetivas ou não com a gestão da APA. Além da falta de continuidade na gestão, outros fatos colaboram, entre os quais se destaca a falta de uma estrutura de apoio e recursos financeiros e humanos.

Ressalta-se que algumas ações definidas no Decreto Municipal foram, com o passar dos anos, executadas no âmbito municipal, de forma independente das ações do Estado, como por exemplo, o tratamento de parte do esgoto gerado no município de Tietê, atualmente é tratado pela empresa concessionária (SAMAE) 18% do efluente gerado (SAMAE, 2014). Outro fato a ser considerado e que foi destacado pelo ex-secretário, Humberto Bortoleto, é a intensificação da ação da Polícia Militar Ambiental, que está, segundo ele, mais atuante no município.

As ações de cunho isolado e sem uma convergência com gestão da UC se desvinculam do objetivo principal de sua criação, que visa, entre outros, uma integração entre os atributos a serem geridos, principalmente os naturais e culturais. Assim, as ações de fiscalização e multa estão muito aquém dos princípios de conservação estabelecidos pelas diretrizes da IUCN e do SNUC, pois ambos preconizam a integração da população na gestão, a fim de torná-las parte integrante das ações de proteção.

As ações de proteção são isoladas, sem um planejamento e baseadas na coerção, através das ações da Polícia Militar Ambiental, para a obtenção da proteção ambiental. Isso não cria vínculos com a comunidade, pelo contrário, pode criar receio e até aversão para a gestão da UC, o que compromete ainda mais a participação e a integração com os demais membros da sociedade civil no espaço que se pretende protegido.

Tendo em vista na inexistência de instrumentos jurídicos adequados a restrição ambiental na APA Tietê e a reestruturação organizacional da Fundação Florestal para atender o que foi estabelecido pelo SNUC em 2000, o que se espera é que a execução do Plano de Manejo sane as lacunas de informação existentes e embasem o planejamento e execução de planos e programas a serem implementados. Porém, é importante considerar que, como ocorrido em outras UCs, a simples existência do PM não resolve o problema, esse é um documento que deve ser utilizado e posto em prática pelo CG. Para que os planos e projetos se efetivem, o CG deve estar capacitado, envolvido e ser atuante no espaço.

A partir do Plano de Manejo, que possui caráter legal, não só os técnicos envolvidos com a gestão tomam conhecimento sobre o histórico da gestão, informações do território e sobre o planejamento, mas principalmente a sociedade civil, tendo em vista que o documento é de acesso público e colabora para uma gestão participativa mais empoderada e capacitada. Porém, como já ressaltado, até o momento não existe um Plano de Manejo vigente para a UC. Em contato com a atual gestora da APA Tietê, Andressa Flosi, há a previsão de início dos trabalhos para a elaboração do plano este ano (2015), que será financiado pelo Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO). A previsão de início do PM era, inicialmente, para o ano de 2013, passou para 2014 e finalmente a nova previsão é para 2015. Atribui-se isso às dificuldades administrativas da Fundação Florestal e do próprio FEHIDRO. O lado negativo dessas consecutivas prorrogações tem sido a perda de expectativa gerada junto ao CG, que estava esperando o início de sua constituição e ações nesse sentido. Assim, espera-se que em 2015 sejam recuperadas as expectativas e empenhos, comparados ao anteriormente observado.

Conclui-se que durante a análise pôde ser observado que a implantação da política estadual de criação da APA Tietê, principal instrumento jurídico existente, possui um baixo grau de definição e consequentemente um alto nível do poder discricionário dos gestores, a fim de atender de forma satisfatória a gestão e a condução do CG, considerando que não existem de documentos balizadores, como estudos diagnósticos que embasem ações de planejamento e, também, a ausência do Plano de Manejo.

4.3. Processo de Avaliação: as ações do Conselho Gestor

O processo de avaliação das políticas públicas na APA Tietê é resultado de sua formulação e implantação. Porém, como vimos anteriormente a implantação da APA a partir de legislações genéricas e sem diretrizes claras para a gestão, dificultam a avaliação dos produtos, metas e impactos gerados.

A partir da análise documental dos processos de gestão da APA Tietê na Fundação Florestal e da entrevista realizada com Humberto Bortoleto, verificou-se que desde a sua implantação em 1983 até 2000 não houve avanços ou resultados na gestão da UC, sendo um dos únicos a elaboração do Diagnóstico de Criação, após sua criação por solicitação do Consema, em 1984.

Por meio de legislações estaduais fracas e sem metas a serem cumpridas, não houve ações de planejamento e conservação na APA Tietê, somente a partir de 2000 com a instituição do SNUC houve para todas as APAs do Estado, uma nova diretriz de gestão, que previa, entre outros, a criação dos Conselhos Gestores. Porém, esta diretriz foi cumprida na APA Tietê somente em 2009.

Considerando a falta de bases legais e parâmetros de avaliação para a gestão da APA em nível estadual, a pesquisa se baseou na avaliação a partir da observação participante nos dois biênios de gestão acompanhados. Nesse sentido é possível avaliar como a criação de uma UC sem diretrizes, metas e sem uma efetiva gestão impactou a gestão do Conselho Gestor da APA Tietê.

A análise e os resultados da observação participante na APA Tietê compõem a pesquisa concluída pelo Grupo de Acompanhamento e Estudos em Governança Socioambiental (GovAmb), coordenado pelo Prof. Dr. Pedro Jacobi, financiado pelo CNPq e

intitulado “Aprendizagem Social e sua aplicação nas relações entre Ciência e Governança Ambiental: 4 Estudos de caso no Estado de São Paulo”.

Na pesquisa realizada pelo GovAmb foram avaliadas o processo de gestão e de Aprendizagem Social, como um dos indicadores para a Governança Ambiental, de quatro APAs no Estado de São Paulo¹⁶, sendo uma delas a APA Tietê, na qual fui o responsável pela coleta e análise dos dados.

Como já destacado anteriormente, o processo de constituição do CG da APA Tietê teve início somente no ano de 2009, apesar da UC ter sido criada no ano de 1983. Assim, houve a ausência do CG durante seis anos na gestão da APA Tietê, uma vez que a regulamentação e funcionamento dos conselhos gestores no Estado de São Paulo ocorreu no ano de 2003, pelo Decreto Estadual nº 48.149.

Nesse processo de análise do CG, é necessário ressaltar que a gestão das UCs do Estado de São Paulo passou para o controle da Fundação Florestal no ano de 2008, anteriormente a responsabilidade sobre a unidade estava a cargo da Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA), vinculada a Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Por parte da Fundação Florestal houve atraso de um ano na composição do Conselho Gestor.

Ressalto que anterior à gestão da FF, a CPLA teve parte de responsabilidade na omissão na gestão e na criação de mecanismos de proteção da UC, tendo em vista a não realização da atualização de estudos diagnósticos para acompanhar o processo da degradação da UC e consequentemente a tomada de decisões pontuais como a implantação de normas específicas de restrição.

Apesar do CG ter sido constituído em 2009, houve por parte da FF e pela gestora responsável pela APA Tietê uma ação prévia importante, tendo em vista que foram realizadas duas reuniões de articulação para resgatar o lapso de gestão que ocorreu na UC. Nas duas reuniões realizadas estavam presentes instituições estaduais, municipais e entidades civis, sendo que muitos dos participantes compuseram o CG (biênio 2009-2011).

A primeira reunião de articulação foi realizada no dia 20 de agosto de 2009, das 9h às 12h, na Secretaria da Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente do Município de Tietê (Recinto da FAIT – Avenida Paraíso, 677). Nesta reunião a pauta da reunião se constituiu nos seguintes temas:

¹⁶ As APAs componentes da pesquisa foram: APA Itupararanga, APA Tietê, APA Marinha Litoral Norte e APA Marinha Litoral Centro.

1. Importância e processo para Constituição do Conselho Gestor da Área de Proteção Ambiental de Tietê;
2. O papel do Conselho Gestor na APA Tietê.

A segunda reunião de articulação foi realizada no dia 29 de setembro de 2009, das 9h às 12h, no Salão Nobre da Prefeitura de Tietê (Praça Dr. J. A. Corrêa, 01 – Centro). O tema principal discutido nesta reunião se focou no:

1. Planejamento para composição do Conselho Gestor da APA Tietê.

A partir destas reuniões de articulação a população que iria compor o CG conheceu as atribuições e a sua importância para a gestão da APA, além de seu papel na articulação junto ao poder municipal. Esta ação facilitou a composição do CG junto as instituições municipais e, principalmente, com a população.

4.3.1. Participação e envolvimento dos conselheiros

Nos dois biênios acompanhados se verifica uma participação predominante do poder público estadual e municipal, com pouca participação da sociedade civil, ao ponto dessa não estar representada em uma das reuniões realizadas.

As listas de presença na APA Tietê são discriminadas entre os conselheiros e não conselheiros, isso permitiu uma análise da presença nas reuniões e o seu *quorum* para deliberação de assuntos não consensualizados. Além disso, foi analisado a frequência por setor o que explicita um outro problema, não só em relação a deliberação, como em relação a integração e o processo de Aprendizado Social, pois a participação da sociedade civil é muito baixa em relação aos setores do poder público, o que compromete a troca de informações entre os técnicos e a população local, em especial na ampla divulgação das ações do conselho junto à população não envolvida diretamente com o CG.

A seguir são demonstradas as tabelas e gráficos de frequência dos três setores componentes do CG. Algumas dessas informações foram retiradas do relatório do primeiro biênio de gestão, elaborado pela instituição. Ressalta-se que não foi possível a contabilidade do número de presentes na reunião no ano de 2012, por dificuldades de acesso à lista de presença e a falta dessa informação na ATA da reunião.

	Biênio 2009 - 2011				
	Estado	Município	Sociedade Civil	Convidados	Total
O.1/09	6	3	13	14	36
O.2/10	5	5	9	3	22
O.3/10	5	5	3	0	13
O.4/10	2	4	2	9	17
O.5/10	3	6	1	1	11
O.6/11	4	4	1	2	11
O.7/11	2	3	2	1	8
O.8/11	3	5	4	1	13
O.9/11	2	4	2	4	12
O.10/11	2	4	2	6	14
O.11/11	4	3	0	7	14

Tabela 1: Frequência de participação dos setores componentes do CG e os convidados no biênio 2009-2011 (APA Tietê) (Fontes: Relatório de Gestão APA Tietê, 2011; Fundação Florestal, 2012).

Gráfico 1: Frequência de participação nas reuniões do CG – Poder público e sociedade civil - APA Tietê (MISATO, 2015).

Gráfico 2: Frequência de participação nas reuniões do CG: Biênio 2009-2011 e 2012-2014 – setores componentes - APA Tietê (MISATO, 2015).

Gráfico 3: Participação nas reuniões do CG: Biênio 2009-2011 e 2012-2014 – Conselheiros e Convidados - APA Tietê (MISATO, 2015).

A seguir ao explicitadas as pautas das reuniões e uma categorização de suas ações, além do demonstrativo do numero de conselheiros e convidados presentes na reunião.

Reunião	Data	Pauta	Cat.	Local	C	CC	Total
O.1/09	15/12/09	Reunião de posse	O	A	22	14	36
O.2/10	10/02/10	Não encontrado a ATA		A	19	3	22
O.3/10	14/04/10	Estrutura de funcionamento da FF e UCs	O	A	19	3	22
		Apresentação sobre a APA Tietê	I				
O.4/10	19/05/10	Apresentação das instituições participantes e projetos desenvolvidos	O	A	13	0	13
		Levantamento de demandas	GI				
		Regimento interno	PL				
		Eleição secretário executivo	GI				
O.5/10	08/07/10	Não encontrado a ATA		A	8	9	17
O.6/11	09/02/11	Apresentação dos estagiários voluntários	GI	A	10	1	11
		Apresentação de modelo de termo de referencia para PM	PM				
		Plano de trabalho	PL				
		Proposta de parcerias para gestão de resíduos sólidos	PR				
O.7/11	27/04/11	1º Visita técnica - município de Tietê	F	A	9	2	11
O.8/11	19/05/11	Resultados obtidos na 1º visita técnica	PL	A	7	1	8
		Palestra sobre licenciamento ambiental	I				
O.9/11	28/06/11	2º Visita técnica - município de Jumirim	F	A	12	1	13
O.10/11	24/08/11	Palestra sobre Patrimônio Cultural	I	A	8	4	12
		Planejamento II Seminário das APAs do Ro Tietê	GI				
O.11/11	10/11/11	Resultados obtidos na 1º visita técnica	PL	A	7	7	14
		Apresentação de projeto de pesquisa do grupo de pesquisa da EACH/USP	I				
		Planejamento I Encontro de recuperação florestal para proprietários rurais da APA Tietê	GI				

Tabela 2: Reuniões ordinárias (O) e extraordinárias (E) do CG realizadas no biênio 2009-2011: pauta da reunião e categoria (coluna Cat. e F – Fiscalização; GI – Gestão Interna; I – Integração; PL – Planejamento; PM – Plano de Manejo; PR - Programas; RF – Recursos Recursos Financeiros; O - Outros), indicação do local (A – fácil acesso ou DA – difícil acesso), e o número de Conselheiros (C) e Convidados (CC) presentes (Fontes: Relatório de Gestão APA Tietê, 2011; Fundação Florestal, 2012).

Reunião	Data	Pauta	Cat.	Local	C	CC	Total
O.12/12	31/05/12	Reunião de posse	O	A			
O.13/12	14/08/12	Palestra sobre combate a poluição industrial	I	A			
		Planejamento Aniversário do Rio Tietê	GI				
		Apresentação do projeto de implantação de dispositivo de Retorno da Rodovia SP-300(Rodovia Marechal Rondon)	F				
O.13/12	13/11/12	Apresentação de proposta metodológica do PM	PM	A			
		Palestra sobre para tratamento alternativos de resíduos	I				
		Informe sobre andamento do projeto CNPq desenvolvida na APA	I				

Tabela 3: Reuniões ordinárias (O) e extraordinárias (E) do CG realizadas no biênio 2012-2014: pauta da reunião e categoria (coluna Cat. e F – Fiscalização; GI – Gestão Interna; I – Integração; PL – Planejamento; PM – Plano de Manejo; PR - Programas; RF – Recursos Financeiros; O - Outros), indicação do local (A – fácil acesso ou DA – difícil acesso), e o número de Conselheiros (C) e Convidados (CC) presentes (Fontes: Relatório de Gestão APA Tietê, 2011; Fundação Florestal, 2012).

No primeiro biênio de gestão, as principais discussões da APA Tietê se concentraram na consolidação desse fórum, tendo em vista o desconhecimento de seus membros sobre a importância e a função do CG, especialmente em uma APA, na qual seus moradores não reconhecem os atributos de gestão a serem geridos.

Assim, as primeiras reuniões se focaram em conceitos básicos sobre as Unidades de Conservação e sua gestão pela Fundação Florestal, o papel de um conselho gestor e suas atribuições. Porém, mesmo com essas informações sobre o funcionamento básico dessa categoria de UC e a necessidade de um CG, os membros não reconheciam a importância da conservação do espaço, tendo em vista o grau de degradação do ambiente, que se contrapõe a imagem tradicional de uma UC e também o receio de que, por ser APA, não fosse possível o desenvolvimento pretendido pelos municípios envolvidos. O empenho na proteção dos recursos naturais ou culturais não existia entre os conselheiros, que acreditavam que estavam cumprindo um meramente papel burocrático na participação do CG. Essa percepção se

alia à análise sobre a frequência majoritária dos representantes do poder público estadual e municipal, sendo baixa a frequência dos membros da sociedade civil.

As reuniões do CG da APA Tietê ocorrem em média bienalmente e com alternância entre o município de Jumirim e Tietê. A fim de facilitar o acesso, são sempre nos mesmos locais, caracterizados por salas de reuniões ou auditórios, o que não proporciona um contato visual direto entre os conselheiros, como é o caso de reuniões feitas em formas de círculos ou semicírculos. As reuniões são caracterizadas por um cunho formal, no qual os momentos de maior integração entre os conselheiros ocorrem no final da reunião ou no cooffe-break.

Já fora do ambiente da reunião há relativa integração, tendo em vista que os membros do poder público municipal convivem tanto em atividades de trabalho como na vida cotidiana. Essa é uma característica positiva a essa UC em relação à integração de parte dos membros do CG.

Pelo acompanhamento das reuniões pode-se dizer que a gestora conduz o andamento de forma a ouvir todos os conselheiros, não os interrompendo e tentando conciliar as falar para manter uma linearidade nos assuntos discutidos, não há o estabelecimento de um sistema de inscrição de fala, tendo em vista o pequeno número de manifestações. Quando há fuga das pautas previamente estabelecidas e que são lidas no início de cada reunião, há a acolhimento da fala, porém, se ela se estende, a gestora faz uma interrupção e a propõe para outro momento.

Essa postura de condução da reunião é bem variável de acordo com os temas a serem discutidos e a própria dinâmica do CG. No caso da APA Tietê, os membros fazem poucas intervenções e, em geral, não há participação da sociedade civil, que demanda maior processo de tradução das informações tratadas. Não se pode afirmar que a condução da gestora intimide a participação, pois foram verificados estímulos à participação e a busca pela opinião dos conselheiros.

Em geral, as pautas do CG não são atribuladas, o que permite ampla discussão do assunto; o tempo das reuniões é adequado à discussão e posicionamento dos conselheiros, o que permite o desenvolvimento do tema. Porém, o que falta nas reuniões é o aprofundamento dos temas, tendo em vista a necessidade de capacitação dos membros do CG e a ausência de acompanhamento de especialistas sobre o tema tratado ou dos representantes mais envolvidos com o tema, em geral a sociedade civil, que possui baixa participação.

Os conselheiros da APA, especialmente os do poder público municipal e da sociedade civil se conhecem e convivem fora do âmbito do conselho, assim muitas informações que circulam entre os conselheiros são feitas por meio de comunicação não institucional. A

proximidade entre eles demonstra uma relação de confiança entre os membros do grupo, tendo em vista que nas reuniões do CG há a participação quase que exclusivamente do poder público municipal. Essa característica de participação no CG não exige que as informações passadas pelo gestor da unidade sejam traduzidas aos demais conselheiros do setor público, porém quando isso é necessário o gestor se dispõe a fazê-lo.

Por se tratar de um CG com uma participação majoritária do poder público municipal não há grandes discordâncias entre os membros sobre aos assuntos discutidos. Nesse aspecto deve-se considerar que nas reuniões em geral sempre há a presença dos secretários municipais e por vezes dos prefeitos municipais, assim, mesmo que haja discordância dos técnicos que trabalham na prefeitura, já se verificou que esses não expõem suas opiniões, em detrimento da opinião de seus superiores.

A baixa participação dos representantes da sociedade civil e de alguns representantes do poder público estadual, em especial do Condephaat, poderia ser compensada por colaborações não presenciais, por meio do envio de sugestões ao CG e ações de estímulo à participação e capacitação dos conselheiros através da Fundação Florestal. Assim, poderia ocorrer maior colaboração nas manifestações técnicas, como por exemplo, na elaboração do termo de referência para execução do Plano de Manejo, porém essa colaboração não presencial não é ocorre, tendo em vista a falta de mecanismos de comunicação externo às reuniões.

As dificuldades de participação dos membros do CG devem ser resolvidas por meio de ações diretas de estímulo à capacitação e participação dos conselheiros pela Fundação Florestal, porém essas dependem de uma estrutura financeira e de recursos humanos a gestão, algo que no momento é deficiente. São essas ações induzidas pela instituição gestora que irão formar o corpo de conselheiros capacitados a discutir entre si os problemas locais, chegar a acordos, produzir resultados pertinentes ao Plano e Manejo e, principalmente, conduzir a gestão do CG a fim de conservar os atributos restantes e que justificam a criação da APA Tietê.

Essa dificuldade de acompanhamento externo, aos que não participaram das reuniões do CG, é agravada quando se analisa as ATA das reuniões, que relatam somente os principais tópicos da reunião e não explicitam, por exemplo, o número de conselheiros presentes, o acompanhamento integral do que foi discutido e a posição dos conselheiros acerca dos assuntos discutidos é perdida. Além disso, a falta de um meio de comunicação de amplo alcance, através da internet, como sites e blogs e materiais impressos, ou outras vias de

expansão das discussões do CG aos moradores da APA Tietê não existe, o que aumenta a dificuldade de informações a pessoas que não fazem parte do CG.

A partir desse contexto da avaliação da gestão, que nos demonstra a baixa participação da sociedade civil na gestão da APA, bem como o pouco reconhecimento desse setor sobre a importância de conservação dos atributos de criação da UC, sendo estes culturais e naturais, será avaliada com maior aprofundamento a gestão sob o conceito da Aprendizagem Social. Assim, será possível traçar pontualmente em quais áreas da gestão é necessário ocorrer melhorias para alcançar uma gestão integrada dos recursos naturais e culturais existentes no território.

4.4. Aprendizagem Social no CG da APA Tietê

Para o conhecimento da dinâmica e discussões do CG da APA Tietê, foi aplicado um questionário semiestruturado (Anexo III), aos conselheiros a fim de identificar o grau de Aprendizagem Social e identificar as dificuldades e potencialidades na gestão da APA.

O questionário foi elaborado a partir das bases conceituais e discussões do GovAmb, considerando fatores apontados pela literatura e as informações obtidas com a pesquisa participante. Segundo Mostert *et al.* (2007), a Aprendizagem Social em grupos multiautores pode ser favorecida ou dificultada por fatores enquadrados em 8 diferentes temáticas. Considerando os temas e fatores apresentados pelos autores, foram selecionados aqueles de interesse para a avaliação da gestão da APA Tietê, a fim de identificar os problemas existentes na gestão, e que em parte podem ser atribuídos a forma como a UC foi criada, e também como tem sido gerida, são eles:

1. **Envolvimento/participação dos stakeholders:** conhecimento dos participantes quanto a seu papel na gestão da unidade de conservação.
 - a. Expectativas claras quanto ao papel do stakeholder;
 - b. Clareza quanto ao status e objetivo da iniciativa;
 - c. Reconhecimento da importância de ação conjunta para resolver os problemas/conflitos da gestão;
 - d. Reconhecimento, por parte do stakeholder, de que sua participação pode contribuir para o processo de gestão.

2. **Políticas e instituições:** estilo de governança aberto à participação; autoridades com experiência e/ou intenção em compartilhar responsabilidades e poderes de tomada de decisão; relação entre as diferentes autoridades envolvidas no processo de gestão.
 - a. Estrutura de governança adequada à participação social;
 - b. Experiência prévia em processos de gestão compartilhada;
 - c. Instituição de gestão “forte”;
 - d. Interação complementar entre diferentes atores.

3. **Oportunidades para interação:** oportunidades que os atores têm de interagir no âmbito interno do CG (tempo e frequência adequados) e externo (grupos informais de trabalho e viagens de campo).
 - a. Encontros com frequência e duração adequadas para favorecer a interação entre os atores;
 - b. Existência de grupos de trabalho, com número limitado de participantes para permitir discussões mais profundas;
 - c. Realização de viagens a campo;
 - d. Momentos de crise ou assuntos de interesse geral.

4. **Motivação e conhecimentos das lideranças e facilitadores:** referente às características pessoais do facilitador (no caso do estudo, o próprio gestor) para inspirar confiança, estabelecer parcerias e conduzir as discussões de maneira que favoreça a participação dos atores envolvidos.
 - a. Comprometimento dos líderes;
 - b. Organizadores treinados em dinâmicas de interação de grupo.

5. **Abertura e transparência:** necessárias para manter a legitimidade do processo, alcançadas através de uma atitude de transparência, com contínuo feedback e disseminação das informações.
 - a. Legitimidade e transparência; feedback contínuo, disseminação de informações com linguagem compreensível, apresentações de documentos bases;
 - b. Boa troca de informações;
 - c. Planejamento conjunto;
 - d. Regras claras de interação.

6. **Representatividade:** relacionado aos stakeholders que participam do processo de gestão.
 - a. Inclusão de todos os stakeholders com interesse na unidade de conservação.

7. **Interpretação e reinterpretação das questões/problemas enfrentados:** percepção dos problemas/realidades, informações e modelos mentais relacionados a esta percepção.
 - a. Flexibilidade para mudar a percepção do problema/realidade;

- b. Interação entre stakeholders e equipe técnica;
- c. Compartilhamento de conhecimento para tomada de decisão.

8. **Recursos:** acesso a recursos para fomentar participação.

- a. Acesso a recursos financeiros.

O questionário foi distribuído em Outubro de 2012, junto com ele foram entregues uma carta de apresentação e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Os conselheiros receberam o questionário preferencialmente em mãos durante as reuniões do CG, e no caso de não realização da reunião ou ausência dos conselheiros à reunião de outubro, foi enviado via correio impresso e/ou correio digital aos endereços institucionais fornecidos pela secretaria executiva dos conselhos.

Ao todo, foram 16 questionários. O índice de resposta foi de 38% e representa em sua maioria a participação dos membros do poder público municipal, em segundo da sociedade civil e a ausência de respostas do poder público estadual. Esse dado expressa a participação do CG, que em sua grande maioria é composta pelos representantes do poder público do município.

A tabela a seguir apresenta o número de respondentes classificados por setor representado no CG.

Setores representados	Número de instituições	Número de respondentes (% em relação ao total)
Sociedade civil	8	2 (25%)
Governo municipal	4	4 (100%)
Governo estadual	4	0 (0%)
Governo Federal	0	0
	Total:	6 (38%)

Tabela 4: Número de conselheiros, por setor, que responderam o questionário sobre Aprendizagem Social nos Conselhos.

A análise sobre a Aprendizagem Social foi realizada de acordo com as respostas dos conselheiros e também pelo acompanhamento das reuniões. Os resultados obtidos para cada um dos critérios são demonstrados a seguir:

1. Envolvimento do Stakeholder/participação

Nesse quesito foi possível avaliar que os conselheiros possuem em teoria conhecimento sobre o seu papel e dos demais atores no processo de tomada de decisão democrático e transparente, que é um pressuposto fundamental para a Aprendizagem Social, pois os membros manifestam a importância de ouvir e aprender com o outro, perante opiniões divergentes.

Entretanto, é necessário que as discussões ocorram de forma focada para resoluções dos problemas socioambientais existentes na Unidade e nesse quesito há uma falha no conselho, pois este não reconhece os principais atributos de gestão sobre o qual eles devem se atentar. Esse desconhecimento foi verificado nas discussões do CG, principalmente nas primeiras reuniões do segundo biênio, quando foi convidada a Prof^a. Silvia Zanirato, para explicar sobre o Patrimônio Cultural e Natural aos conselheiros. Na ocasião, houve manifestações dos conselheiros sobre entendimentos sobre o que é o patrimônio e quais seus constituintes na APA Tietê. Foram contados desconhecimentos que envolviam o patrimônio, sobretudo quanto ao tombamento, visto como um impeditivo à renovação urbana. Pôde-se notar que na ocasião havia muitas dúvidas conceituais sobre o patrimônio, que para os membros do CG estavam vinculados aos conceitos tradicionais de exuberância e intocabilidade do bem, bem como sobre a possibilidade de o município receber alguma compensação financeira por ter atributos culturais e naturais. Com o avançar da reunião, eles se sentiram mais confortáveis e se manifestavam não só opinando sobre os assuntos, mas também participando e contribuindo, contando os ‘causos’ da cidade.

A falta de conhecimento sobre os atributos de criação da UC podem ser explicados por alguns fatores dentre os quais, a criação top down, o lapso de gestão existente entre a criação da unidade e sua efetiva gestão, período no qual houve um aumento da degradação e consequente perda dos atributos que na época justificaram a criação da APA Tietê. Outros fatores que contribuíram com essa situação foram a falta de uma estrutura de gestão adequada, o desconhecimento da população sobre a existência da APA Tietê e, as dificuldades de aproximação de feitos do homem e feitos da natureza. Para os conselheiros, não há o porquê da existência de uma UC se não ocorrem paisagens naturais exuberantes e, ainda mais, o porquê da conservação do patrimônio que este se apresenta como algo incômodo, símbolo do pouco progresso do local, comparado a outros municípios que verticalizaram. Também não entendem por que uma instituição de gestão que deve proteger o ambiente, precisa se envolver com a conservação da arquitetura antiga.

No que tange à importância da ação conjunta para a resolução dos problemas, os conselheiros possuem duas interpretações, a primeira se refere à importância dada à tomada de decisão sobre temas mais gerais, porém não consideram importante a tomada de decisão conjunta quanto se trata de assuntos mais específicos, que, segundo eles, deve ser de responsabilidade de órgãos técnicos. Essa realidade encontrada na APA Tietê é um empecilho a AS, uma vez que o não reconhecimento da corresponsabilidade na tomada de decisão dos problemas, técnicos ou não, gera um não envolvimento ou comprometimento em apreender novas informações e a partir dos seus conhecimentos prévios emitir suas opiniões.

Os conselheiros se reconhecem como importantes no processo de gestão, porém consideram sua atuação de maneira insatisfatória, tendo em vista a baixa participação nas reuniões, explicada não pela falta de tempo em frequentá-la, mas sim pela falta de interesse nas pautas propostas. Para essa falta de interesse existem duas possibilidades a serem explicitadas, a primeira se deve a própria característica dos municípios abrangidos pela APA, que não demandam obras de licenciamento ou pareceres do CG e a segunda pela falta de um Plano de Manejo que possa agregar os conselheiros em discussões mais focadas em planos e projetos para a gestão do território. Dessa forma as pautas propostas nos biênios estudados, que não tiveram carácter aplicado à gestão do espaço, foram consideradas de baixo interesse.

2. Políticas e instituições

Nesse quesito da avaliação se destaca a falta de experiência dos conselheiros em outros fóruns de participação, o que dificulta o processo de AS, uma vez que estes apesar de reconhecer a importância da participação, não estão acostumados aos tramites da gestão participativa.

Também, fica clara a insatisfação dos conselheiros em relação ao seu reconhecimento perante outras instâncias de tomada de decisão, o que afeta diretamente seu empoderamento e consequentemente a AS. Esse aspecto está vinculado à falta de momentos de tomada de decisão, assim, não há manifestação do CG perante outras instituições, o que diminui o seu poder de influência sobre a tomada de decisão em outras instâncias de gestão.

Uma última questão que afeta os resultados analisados neste fator se refere ao horário das reuniões, uma vez que, para os conselheiros, os horários das reuniões dificultavam a sua presença. Porém, esse aspecto está relacionado à própria carga horária de trabalho do gestor da Unidade de Conservação, que reside em São Paulo, assim, as reuniões possuem pouco tempo de duração e ocorrem próximo ao horário do almoço (tempo decorrido entre a saída de

São Paulo e chegada a APA), o que para os membros do CG é ruim. Para contornar essa situação é necessário uma reestruturação sobre a gestão, que está centralizada na sede da FF em São Paulo. A fim de resolver essa situação e aproximar a gestão dos problemas locais e da sociedade civil, o ideal é que o gestor resida na própria APA.

A pouca adequação de horários é, segundo, os representantes da sociedade civil, um dos impeditivos a participação, tendo em vista as atividades profissionais remuneradas que esses exercem os impede de irem às reuniões. Assim, para grande parte desses conselheiros da sociedade civil o ideal é que as reuniões ocorram aos sábados, ou fora do horário comercial.

3. Oportunidades para interação

A frequência nas reuniões do CG foi uma das questões consideradas insuficientes pelos conselheiros, porém ela segue uma diretriz institucional mínima de realizar reuniões bimestralmente. Na APA Tietê não foram realizadas reuniões em período inferior ao mínimo estabelecido. Essa questão é problemática, pois seguindo a diretriz legal há o cumprimento dos preceitos da gestão do CG,

Ressalta-se que na APA Tietê os conselheiros convivem entre si no dia a dia, seja nas atividades relacionadas às secretarias municipais, seja em convívio cotidiano, o que favorece a interação entre os atores, porém esta interação não pode ser considerada diretamente vinculada à discussão de temas atinentes a APA, mas que de qualquer forma colaboram para a integração dos membros do CG.

A discussão de temas de forma mais aprofundada pelo CG, por meio de grupos de trabalho, não ocorre, pois a Unidade não possui essa demanda. Em geral, nas APAs paulistas, as discussões se focam e se aprofundam em momentos críticos de elaboração de parecer sobre obras de licenciamento ambiental. Como na APA Tietê não existe tal demanda não foram formados Grupos de Trabalhos (GTs), assim no período analisado não havia essa necessidade de formação.

4. Motivação e conhecimento das lideranças e facilitadores

Para os membros do conselho, a participação mais ativa de seus pares favorece a Aprendizagem Social, uma vez que esses podem trazer a tona novos tópicos a discussão. Porém, essas lideranças informais no conselho devem ser mediadas pelo gestor, que tem a

função de equilibrar a discussão e garantir que todos se posicionem quanto aos assuntos abordados.

5. Abertura e transparência

No que tange a legitimidade percebida pelos conselheiros no processo de gestão, ela se contrapõe com o observado pelo pesquisador através da observação participante, porém as impressões dos conselheiros são de fundamental importância, pois são para eles e por eles que a gestão deve ocorrer e assim, gerar um processo de Aprendizagem Social.

Nesse sentido a maioria dos conselheiros que respondeu ao questionário considera que os assuntos discutidos nas reuniões não são definidos de forma conjunta, mesmo que em uma das primeiras reuniões do biênio foi feito uma agenda comum para o planejamento e as prioridades de gestão. Essa insatisfação dos conselheiros sobre as pautas é reforçada pela falta de interesse em participar das reuniões, tendo em vista que para eles além das pautas não serem definidas de forma conjunta, existem instituições que possuem maior influência dentro do CG, que definem pautas prioritárias. aprofundar isso.

Quanto a disseminação de informações, por se tratar de uma região onde, principalmente, os membros da sociedade civil não possuem acesso a internet, as principais formas de divulgação das atividades do conselho se fazem por meio de conversas informais, o que reforça a questão tratada no fator 3 (Oportunidades de interação). Porém, a troca de informações que dinamiza a comunicação entre o gestor e membros do CG é feita, em sua maioria, via e-mail, o que dificulta o acesso à informação aos representantes da sociedade civil. Desta forma, é necessária a intervenção da secretaria executiva para comunicar diretamente os conselheiros, via contato telefônico ou pessoal, o que não garantiu a participação da sociedade civil nas reuniões.

No que tange à linguagem dos documentos gerados pelo CG há compreensão de todos, ou seja, estes são feitos com uma linguagem adequada aos conselheiros, fato que possibilita a participação de todos nas discussões em pauta.

Já em relação à existência de acordos oficialmente instituídos, mais uma vez há uma contradição entre o observado pelos pesquisadores do projeto desenvolvido pelo GovAmb e a percepção dos conselheiros. Na percepção de alguns membros do CG não houve a definição de regras, porém essas regras de comunicação oficiais são definidas no início do biênio de gestão, através do regimento interno.

Em relação à avaliação dos membros do CG sobre a sua atuação perante os problemas da região e da comunidade da APA, há uma insatisfação geral, demonstrando que no momento as ações do conselho não atendem as prioridades da região, não despertam o interesse da comunidade para as questões ambientais, falham na disseminação das ações do CG e não participam de discussões sobre os impactos ambientais de obras da região.

Porém, é necessário considerar que no fator 1 (envolvimento do Stakeholder) os conselheiros se auto avaliam de forma negativa em relação a sua participação no CG, o que gera um duplo problema, uma vez que eles não participam, mas cobram ações do CG. Mantendo essa lógica de falta de participação e cobrança de resultados, dificilmente haverá um processo de AS, tendo em vista que os conselheiros devem se interpretar como agentes fundamentais para a transformação do atual quadro e não somente como agentes de pressão à mudança.

É, assim, necessário encontrar um meio para que os conselheiros se sintam confortáveis e estimulados a participarem e, conseqüentemente, se sintam satisfeitos com sua atuação. É papel da instituição gestora efetivar o CG dando subsídios materiais, capacitação e de apoio para que os conselheiros possam se desenvolver e agir sobre os problemas na APA.

6. Representatividade

No que tange a inclusão e representatividade dos stakeholder pode-se notar que pela própria característica da Unidade, de pequeno porte e com um forte convívio social entre os membros do CG, ambos os quesitos são satisfeitos de maneira satisfatória.

A existência de poucas entidades locais permite que todas possam participar do CG, não criando uma situação de disputas de vagas, como acontece em outras unidades. E sobre a questão de divulgação das informações também se notou uma abrangência entre as pessoas e instituições não participantes das discussões do CG, até mesmo pelo próprio convívio social, que permite maior interação entre as partes, por meio de conversas informais.

Porém, se ressalta que a transmissão de informações se verifica em âmbito municipal, o que não ocorre na esfera estadual, fato que é relatado como negativo pelos conselheiros, que reclamam da falta de participação e permeabilidade das discussões nas instituições estaduais, que poderiam ter um papel mais colaborativo na resolução dos problemas. Isso ocorre não só com o Condephaat, na falta de colaboração junto às questões patrimoniais, mas também por exemplo, a Secretaria de Educação, que foi inclusive retirada do CG, por falta de participação.

A não participação do Condephaat nas reuniões do CG não pode ser justificada pela falta de convocação e comunicação acerca das reuniões. Houve contatos via telefone, e-mail e notificações à Secretária da Cultura acerca da não participação dos membros do Condephaat indicados, sendo solicitado, inclusive, a substituição desses representantes.

7. Interpretação e reinterpretação das questões/problemas enfrentados

Os conselheiros se avaliaram de forma positiva no que tange a flexibilidade a mudança de opinião frente à discussão com seus pares e consideraram que o conselho em geral também é flexível à mudança de opinião.

No que tange às discussões que não possuem consenso entre os conselheiros, verificou-se um esforço da gestora da UC em buscar novas informações e pessoas convidadas que pudessem sanar as dúvidas expostas, a fim de seguir com as discussões.

Isso pode ser verificado na elaboração das pautas e no acompanhamento das reuniões, destaca-se assim, o convite aos técnicos da CETESB que responderam dúvidas dos conselheiros sobre os processos legais de licenciamento e de multas ambientais e, também, o convite à Prof.^a Silvia Zanirato, para contextualizar os conselheiros sobre o Patrimônio e sua importância. Se por um lado isso foi positivo, por outro, não se pode esquecer que a fala de especialistas também faz com que os conselheiros se sintam pouco conhecedores do assunto e fiquem intimidados em perguntar. Além disso, é necessário considerar que o fato de ocorrerem palestras explicativas sobre diversos assuntos não está diretamente vinculado a um processo de efetivo aprendizado dos conselheiros. A transmissão da informação não significa que este se aproprie dos conteúdos de forma automática, que se torne capacitado e confiante a participar das próximas discussões. A aprendizagem se faz em processo e é preciso continuar a investir nessa direção.

8. Recurso

Em relação a disponibilidade de recursos para acompanhar as reuniões, os conselheiros consideraram que há pouca interferência, porém deve-se considerar que pelo histórico de participação nas reuniões do CG, a grande maioria dos participantes é do poder público municipal e estadual, sendo a participação da sociedade civil quase que inexpressiva. Assim os pesquisados, que são representantes do poder público e maioria na pesquisa,

possuem financiamento público à participação, com o recebimento de diárias de campo e disponibilidade de veículo oficial.

Os fatores apresentados e a análise para a APA Tietê nos fornecem indicadores de como está o processo de gestão da UC, levantando os problemas apontados pelos conselheiros sobre a gestão e, mais importantes, fornecendo informações para aprimorá-los. Não há, segundo Mostert *et al* (2007), uma conclusão final sobre o grau de AS, mas sim o intuito de identificar as etapas de seu processo.

O GovAmb, por ter realizado uma pesquisa em quatro APAs do Estado, com diferentes realidades socioeconômicas, fez um comparativo entre elas e apontou que dentre as UCs estudadas, a APA Tietê apresentou o menor grau no processo de AS, conforme segue:

	Pontuação do Tema (PT) * Peso do tema (P)			
Temas (Peso do tema)	APA Tietê	APA Itupararanga	APAMLN	APAMLC
Envolvimento e participação (P 3)	1,82	2,36	2,57	2,25
Políticas e instituições (P 3)	1,63	1,63	2,50	2,00
Oportunidades para interação (P 3)	1,65	2,10	2,55	2,70
Motivação e conhecimentos das lideranças e facilitadores (P 2)	1,88	1,50	1,75	1,75
Abertura e transparência (P 2)	1,39	1,50	1,61	1,72
Representatividade (P 3)	3,00	2,25	3,00	3,00
Interpretação e reinterpretação das questões/problemas enfrentados (P 3)	1,88	2,44	2,81	2,25
Recursos: acesso a recursos para fomentar participação (P 1)	0,63	0,75	0,88	0,63
IAS	69,30%	72,60%	87,73%	82,74%

Tabela 5: Cálculo do IAS para cada APA e pontuação por tema (JACOBI, *et al*, 2014)

A partir dos resultados levantados através da observação participante no CG da APA Tietê entre 2009 a 2012, juntamente com a análise dos questionários aplicados com os conselheiros pode-se avaliar por meio dos oito fatores apontados por Mostert *et al*. (2007), o processo de Aprendizagem Social e consequentemente traçar um panorama da gestão da UC.

Os resultados da análise da gestão da APA Tietê mostram grande número de problemas nos diversos fatores analisados, dentre os quais alguns estão vinculados ao processo de formulação e implantação da UC. Os que não estão vinculados a este processo são problemas de cunho administrativo da Fundação Florestal e resultam da falta de estrutura financeira e recursos humanos. Essa situação pode ser percebida pelos conselheiros e assim, gerar um desestímulo à participação, ou pior, um descuido perante a capacidade de gestão da APA Tietê. Essa situação se verifica na resposta dos conselheiros quando citam que não estão satisfeitos com sua atuação no CG, não se sentem reconhecidos perante a SMA, possuem pouco interesse nas pautas discutidas, e especificamente a insatisfação dos conselheiros com assuntos diversos, como demonstrado a seguir:

	Muito satisfatória	Satisfatória	Insatisfatória	Sem resposta
Inserção das ações do Conselho no dia a dia da sociedade.	1	3	1	1
Identificação das prioridades para a gestão da região.	0	2	3	1
Despertar o interesse da comunidade para as questões ambientais da região.	0	2	4	0
Participação em discussões sobre obras de grande impacto ambiental na região.	0	2	3	1
Disseminação de informações sobre a APA e as ações do Conselho.	0	2	3	1

Tabela 6: Tabela – Satisfação dos conselheiros em relação a temas diversos - APA Tietê (MISATO, 2015).

Conclui-se, que apesar de não sido possível realizar um processo de avaliação baseado nos instrumentos jurídicos de criação da APA Tietê, tendo em vista que as legislações foram genéricas e não apresentavam metas para a gestão, a avaliação por meio do CG nos apontou alguns problemas que são consequências de um processo falho de formulação, implantação e participação mesmo após a criação do CG.

Destaca-se a falta de reconhecimento pela população dos atributos culturais e naturais da APA Tietê, o que dificulta o processo de identidade com o bem e consequentemente gera a

desproteção. A avaliação do CG através dos fatores que estimulam ou inibem a Aprendizagem Social expressam as fragilidades na gestão integrada entre os atributos naturais e culturais da APA Tietê. O reconhecimento dos problemas, por outro lado, pode ser um potencializador de medidas para mudar a situação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo a análise das políticas de gestão da APA Tietê, em especial de seu CG, da Fundação Florestal e do Condephaat, instituições envolvidas na proteção da temática ambiental e cultural respectivamente, e das limitações e potencialidades para a gestão compartilhada desse espaço.

A análise de políticas públicas da criação da APA Tietê demonstra que os problemas encontrados na pesquisa não são só pertinentes à gestão da Unidade de Conservação pelo órgão estadual responsável, a Fundação Florestal, mas envolvem a integração com outras instituições estaduais e municipais, sendo o Condephaat um dos órgãos que deveria se integrar à gestão da UC. Além da integração administrativa ressaltamos que um dos pontos fundamentais para a gestão das APAs está em um dos pontos chave na discussão ambiental: a integração ambiente e sociedade, pois nessa categoria de UC existem atributos culturais materiais e imateriais que necessitam de uma gestão conjunta, a fim de compatibilizar a ocupação humana e a conservação dos atributos naturais. A não compreensão dessa união prejudica a gestão.

Apesar dos avanços teóricos na discussão sobre a integração sociedade e natureza e a internalização teórica desse discurso pelas instituições de proteção, seja do patrimônio ou das unidades de conservação, não houve, ainda, resultados práticos à gestão integrada, como pôde ser observado no caso da APA Tietê. Essa falta de integração entre ambiente e sociedade afeta não só as instâncias administrativas, mas também a percepção da população sobre a gestão integrada entre os atributos naturais e culturais, tendo em vista que os membros do CG não reconhecem a importância de conservação dos atributos naturais e culturais, uma vez que ambos estão atrelados à visão de monumentalidade e não lhes parece que sejam capacitados a discutir coisas dessa ordem.

Conjugado a isso, houve problemas para se consolidar a gestão integrada dos bens ambientais e culturais da APA Tietê, o que prejudicou ainda mais a conservação desse espaço protegido, que se revelam não só por meio de seu decreto de criação, que cita a necessidade de proteção de seu potente patrimônio ambiental urbano, mas principalmente quando o conhecemos *in loco* e verificamos que nada foi feito seja pelo município ou pelo estado.

Com bases na problemática envolvida na criação e gestão da APA Tietê, a pesquisa abordou no segundo capítulo os conceitos necessários à interpretação e ao estudo das políticas públicas, afinal a UC estudada foi criada através de um instrumento jurídico, resultado de um contexto social e político, que a influencia.

A análise do ciclo de políticas públicas composto pela formulação, implantação e avaliação foi realizada de acordo com a metodologia proposta, por meio do estudo da observação participante que ocorreu entre os anos de 2011 a 2013, junto a análise documental dos processos de gestão da APA Tietê na Fundação Florestal e dos processos do Condephaat, além da realização de entrevistas com um dos responsáveis diretos pela criação da APA Tietê, com um secretário executivo do CG e de questionários aplicado aos conselheiros.

A análise sobre a formulação da política pública que gerou a criação da APA Tietê revelou que em sua essência, apesar dos problemas, houve uma intenção positiva na criação desta categoria de UC no Estado de São Paulo. Porém, a criação de uma política sem uma estrutura de gestão adequada a torna ineficaz e, no caso das UCs, pode gerar impactos negativos, tendo em vista a perda de credibilidade das instituições gestoras e, também, a aceleração da degradação ambiental.

A entrevista com um dos principais responsáveis pela criação da APA Tietê, o professor José Pedro de Oliveira Costa, demonstrou que havia vontade política de se fazer algo para garantir a proteção do espaço de forma integrada com os atributos ambientais e culturais. Assim, esse processo partiu da Secretaria de Meio Ambiente, tendo em vista a demora nas ações do Condephaat na proteção dos bens tombados já existentes na época. Outro fator considerado na época foi a própria estrutura de gestão da SMA em relação à gestão se comparada ao Condephaat.

Esse anseio pela conservação dos bens ambientais e culturais presentes no território converge com o que acredito ser uma das premissas da proteção ambiental e, também, como afirmado por Paulo Nogueira Netto, que defendia na época que a busca pela proteção não podia ficar refém da burocracia. Todavia, penso que se deve ponderar afirmativas de que e como dito pelo Prof. José Pedro, uma das estratégias na área ambiental é primeiro criar uma regulamentação mais suave para depois uma mais restritiva. Nada disso funciona sem participação social.

Destaca-se que no momento de criação da APA Tietê pelo órgão ambiental não havia normativas legais de proteção do patrimônio de Tietê pelo Condephaat ou pelo município, assim, segundo o prof. José Pedro, não havia uma sobreposição de competências. Apesar disso, a criação nos moldes como se deu resultou em confusões de atribuição não só pelos órgãos gestores, mas principalmente para a população. O entendimento das responsabilidades dos envolvidos é fundamental para a gestão das APAs.

O ânimo político para a criação da APA Tietê se concretizou não só âmbito estadual, mas também no municipal. O intuito dessa criação conjunta era de se estabelecer uma política

conjunta. Apesar desta iniciativa de criação integrada entre Estado e Município a formulação da política se caracterizou como *top down*, uma vez que não houve a participação ou consulta junto à população, como afirmado pelo ex-secretário de Secretário de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente do município de Tietê – SP, Humberto Bortoleto de Arruda, que vivenciou a criação da APA e que afirmou que sua efetiva gestão só teve início com a implantação do Conselho Gestor.

No que se refere à análise da implantação da política de criação da APA Tietê em nível estadual, podemos afirmar que ela foi realizada através de um instrumento jurídico com baixo grau de definição e que consequentemente exige alto nível do poder discricionários dos gestores, para assim, contornar a falta de metas e diretrizes ausentes no Decreto de Criação da APA Tietê e, também, pela ausência de diagnósticos e do Plano de Manejo que embasem ações de planejamento.

Podemos concluir que a formulação da política da APA Tietê foi uma ação importante para garantir a proteção do bem, apesar de não ter sido alcançando resultados na gestão. Porém, uma vez criada a APA houve sucessões de instrumentos legais que a reforçaram e a regulamentaram, sendo a criação do SNUC um avanço na gestão participativa das Unidades de Conservação. O que se verificou e que culminou em um avanço para a gestão da APA Tietê, apesar de seu processo de criação, foi o progressivo reforço nos instrumentos jurídicos relacionados a esse tipo de UC. Houve em 1990 a regulamentação da lei federal que criou as APA, em 2000 a criação do SNUC, que deu diretrizes a gestão e estabeleceu a criação dos Conselhos Gestores, que se constitui um dos grandes avanços na gestão participativa e que forneceu bases para a gestão integrada entre os bens culturais e culturais no território.

Para o fechamento da análise do ciclo de políticas públicas e completando a pesquisa, a avaliação da política de criação da APA se focou na gestão do Conselho Gestor.

A avaliação da gestão foi realizada através do conceito de Aprendizagem Social e teve como base a pesquisa realizada pelo GovAmb, da qual participei no acompanhamento da APA Tietê. Nesta pesquisa foram avaliados oito fatores que promovem a Aprendizagem Social, de acordo com Mostert, *et al* (2007), em quatro APAs do Estado de São Paulo.

Os resultados apontaram problemas nos fatores analisados, dentre os quais alguns vinculados ao processo de formulação e implantação, além de problemas administrativos da Fundação Florestal. Destaca-se entre os principais problemas a falta de reconhecimento pela população dos atributos culturais e naturais da APA Tietê, o que dificulta o processo de identidade com o bem e consequentemente sua valorização.

Essa falta de reconhecimento está vinculada, também, ao lapso entre a criação da UC e sua efetiva gestão, tendo em vista que durante esse período não se sabia com clareza o que era patrimônio cultural e/ou natural, o que contribuiu para a degradação dos atributos que na época justificaram sua criação. Além disso, é necessária considerar a demanda por uma estrutura financeira de recursos humanos, que dê suporte à efetiva gestão do CG, sendo fundamental um estímulo à participação e capacitação dos membros do conselho para que assim, esses possam se sentir empoderados a cobrar mudanças e implementar os planos e programas previsto pelo Plano de Manejo, bem como pressionar os órgãos de meio ambiente e cultura a agirem de forma conjunta para gerir uma UC que possui atributos de ambas as competências. Reforço, também, que sem essa estrutura de gestão e um conselho empoderado, atuante e capacitado, a existência de um Plano de Manejo não significa, por si, a solução dos problemas existentes no espaço protegido e, também a necessidade da fiscalização, que deve ser contínua.

A partir dos fatores que promovem a aprendizagem social no CG e considerando que esses são resultantes dos problemas identificados na formulação e implementação da política de criação da APA Tietê, foi possível identificar as dificuldades e potencialidades a gestão integrada no âmbito do CG da UC e da Fundação Florestal e do Condephaat.

Consideramos que existem sobreposições entre as instituições de meio ambiente e da cultura, porém por meio do CG essas divergências podem ser resolvidas no próprio âmbito desse fórum participativo, que tem a possibilidade de, em conjunto com o Condephaat, reforçar as diretrizes de conservação dos bens. O que pode resultar em instrumentos jurídicos complementares e não opostos.

No processo de aprendizagem social que ocorre no CG, o envolvimento da população é fundamental para que as legislações existentes, sejam de proteção ambiental ou patrimonial, não se tornem letras mortas e, considerando o poder reduzido de fiscalização já constatado na área ambiental e na área cultural, é por meio da própria população que irá ocorrer esse empoderamento sobre a gestão do espaço protegido.

Para que isso ocorra há um longo caminho a ser percorrido e que não pode mais ser adiado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMEND, S. *National parks without people? The South American experience*. IUCN/*Parques Nacionales y Conservación Ambiental*, nº 5, Quito, 1995.

BELL, S.; MORSE, S. *Resilient Participation: Saving the Human Project?* New York: Routledge, 2012.

BERQUE, A. **Paisagem-marca, Paisagem Matriz: Elementos da problemática para uma Geografia Cultural** in Paisagem, Tempo e Cultura. Org. CORRÊA, Roberto Lobato; ROSENDAHL, Zeny. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2004.

BESSA, A. M.; PINTO, J. N. Introdução à Política, v. II: **O Poder, o Estado e a Classe Política**. São Paulo. Editora Verbo, 2001.

BESSE, J. M. *Environnement: représentations et concepts de la nature*. Jean-Marc Besse, Isabelle Roussel (Ed.). L'Harmattan, 1997.

BRASIL, Lei Federal 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providência.

_____. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências

BRAYBROOKE, D.; C.E. LINDBLOM. *A Strategy of Decision*. New York: The Free Press.

BRITO, M .C. W. **Unidades de Conservação: intenções e resultados**. São Paulo: Annablume, 2003. 230p.

BUENO, A. P. **Patrimônio paisagístico e turismo na ilha de Santa Catarina: a premência da paisagem no desenvolvimento sustentável da atividade turística**. 2006. Tese (Doutorado em Projeto de Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16138/tde-28022007-124752/>>. Acesso em: 2012-06-05.

CAPELLE, M. C. A.; MELO, C. O. L.; GONÇALLES, C. A. Análise de conteúdo e análise de discurso nas ciências sociais Rev. de Administração da UFLA 5(1): jan-jul, 2003.

CITYBRASIL. **Histórico da cidade de Tietê**, 2015. Disponível em: <http://www.citybrazil.com.br/sp/tiete/historia-da-cidade>. Acesso em: jan. 2015

CONDEPHAAT. **Ordem de serviço nº1 de 1982**. Subsídios para um plano sistematizador das paisagens naturais do Estado de São Paulo. Secretaria de Estado da Cultura, Condephaat. 1982.

CONSELHO EUROPEU. **Convenção Europeia da Paisagem**, 2000.

CUNHA, S. e COELHO, M. C. Política e gestão ambiental. In: CUNHA, S. & GUERRA, A. (Orgs). **A questão ambiental. Diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

DAGNINO, R. **Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação**. Taubaté, Editora Cabral Universitária, 2002.

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 1996.

DUDLEY, N. (org). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland, 2008.

DYE, T. R. *The policy analysis*. Alabama: The University of Alabama Press, 1975.

EASTON, D. A. *System Analysis of Political Life*. New York: Wiley, 1965.

ETZIONI, A. *Mixed-scanning: a third approach to decision-making*. *Public Administration Review*, 27, 1967

EUCLYDES, A.C.; MAGALHÃES, S.R.A. **A Área de Proteção Ambiental (APA) e o ICMS Ecológico em Minas Gerais: algumas reflexões**. Belo Horizonte, 2006.

FILHO, J. C. L; KUCHLER, J.; NASCIMENTO, L. F.; ABREU, M. C. Gestão ambiental: usando o IAD Framework de Elionor Ostrom na “análise de política” da gestão ambiental da Região Metropolitana de Porto Alegre. **Revista Organizações & Sociedade**, vol. 16, n. 51, 2009.

FORESTER, J. *Planning in the face of power*. Los Angeles: Univ. of California Press, 1989.

FREITAS, A. P. de. **Parque Natural do Pedroso: uma unidade de conservação em área urbana**. 2011. Dissertação (Mestrado em Paisagem e Ambiente) - Faculdade de Arquitetura e

Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16135/tde-11072011-144930/>>. Acesso em: 2012-06-05.

FUNDAÇÃO FLORESTAL. **Unidades de conservação: Conceitos**. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/fundacaoflorestal/>>. Acesso em 09 de Dezembro de 2013.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GONZÁLES-VARAS, I. *Conservación de Bienes Culturales: Teoría, historia, principios y normas*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1999.

HAHN, C. MALDONATO, W. Áreas de Proteção Ambiental paulistas. In: BEU, S; SANTOS, A.; CASALI, S. **Biodiversidade na APA Itupararanga: condições atuais e perspectivas futuras**. São Paulo: Grafiar, 2011.

HAM, C.; HILL, M. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres, 1993.

HOLDGATE, M. *The Green Web*. London: Earthscan, 1999.

IPHAN. **Cartas Patrimoniais**. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004.

JACOBI, P.R. Educação ambiental: o desafio da construção de um pensamento crítico, complexo e reflexivo. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 233-250, maio/ago. 2005.

_____. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**. Vol. 18 no. 1-2 Brasília, 2003.

_____. Governança da água no Brasil . In: RIBEIRO, W. (org). **Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar**. São Paulo: Annablume Editora, 2009.

JACOBI, P. R.; TRISTÃO, M.; FRANCO, I. A Função Social da Educação Ambiental nas Práticas Colaborativas: Participação e Engajamento. **Cad. CEDES**, Abr 2009, vol.29, nº.77, p.63-79. ISSN 0101-3262.

JACOBI, P. R.; TURRA, A.; FRACALANZA, A. P.; BACCI, D.; KUTSCHIK, G.; BEDUSCHI, L.C.; SINISGALLI, P.; TOLEDO, R.; EMPINOTTI, V.; SANTOS, V. N.;

SOUZA, F. A. Z.; XAVIER, L. Y.; BEU, S. E.; ASSIS, L.; ESTANCIONE, L.; MISATO, M. **Aprendizagem Social e sua aplicação nas relações entre Ciência e a Governança Ambiental**. São Paulo: CNPq, 2003. 457p. Relatório Final de Pesquisa do Grupo de Acompanhamento e Estudos em Governança Socioambiental. Processo CNPq 46500/2010-9.

JANN, W.; WEGRICH, K. Theories of the Policy Cycle. In FISCHER, F.; MILLER, G.; SIDNEY, M. (orgs.). **Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods**. Boca Raton: CRC Press, pp. 43-62, 2007.

JICA. **Conservation and management of natural parks**. Textbook for the group training course in nature conservation natural parks management. Tokio: JICA, 1990.

LEFF, E. Pensamento sociológico, racionalidade ambiental e transformações do conhecimento, pp. 109-157. In E Leff. **Epistemologia ambiental**. Cortez Editora, São Paulo, 2000.

LINDBLOM, C. *The intelligende of democracy*. **Public Administration Review**, n. 39, 1969.

LYNCH, K. **A imagem da cidade**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. 2ª Ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**, 2. Ed., Brasília: IPEA, 1996.

MOSTERT E.; PAHL-WOLSTL, C.; REES, Y.; SEARLE, B. and TÁBARA, D. Social Learning in European River-Basin Management: Barriers and Fostering Mechanisms from 10 River Basins. **Ecology Society**, v.12, 2007.

POLLAK, M. Memória e Identidade Social. In: **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol.5, nº 10, 1992.

PONTING, C. **Uma história verde do mundo**. Tradução Ana Zelma Campos. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995.

QUINTÃO. A. T. B. **Evolução do conceito de Parques Nacionais e sua relação com o processo de desenvolvimento**. Brasília: Brasil Florestal, 1983.

RODRIGUES, M. A. **Folha explica: Políticas Públicas**. São Paulo. Publifolha, 2010.

SÃO PAULO. Decreto Estadual nº 20.959, de 8 de junho de 1983. Declara área de proteção ambiental a região urbana e rural do município de Tietê.

_____. Decreto Estadual nº. 48.149, de 9 de outubro de 2003. Dispõe sobre a criação e funcionamento dos Conselhos Gestores das Áreas de Proteção Ambiental- APAs no Estado de São Paulo e dá providências correlatas.

SCHNURR, M. *Global Water governance: managing complexity on a global scale*. In SCHEUMANN, W et al. *Water politics and development cooperation*. Springer-Verlang Berlin Heidelberg, 2008.

SCIFONI, S. **A construção do patrimônio natural**. São Paulo: Edições Labur, 2000.

SOUZA, J. V. C. **Congresso Mundiais de Parques Nacionais da UICN (1962-2003): registros e reflexões sobre o surgimento de um novo paradigma para a conservação da natureza**. Dissertação (Centro de Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília – DF, 2013.

TIETÊ, PREFEITURA MUNICIPAL. **Informações históricas da cidade**, 2013. Disponível em < http://www.tiete.sp.gov.br/14_historia.php > . Acesso em: jan. 2013.

THEODORE, L. *Four Systems of policy, politics and choice*. **Public administration review**, 32, 298-310, 1972.

UICN. *Parks life: report of life IVth world congress on national parks and protected áreas*. Gland: IUCN, 1993.

_____. *Categories, Objectives and Criteria: Final Report of the Committee and Criteria of the CNPPA/IUCN*. Morges, 1978.

UNESCO. **Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural e Natural**. UNESCO, 1972.

_____. *Universities and environmental education*, Paris, 1986.

WEST, P.C.; BRECHIN, S.R. (orgs.). *Resident Peoples and National Parks*. University of Arizona Press, Tucson, USA, 1991.

ZANIRATO, S. H. **Usos sociais do patrimônio cultural e natural. Patrimônio e Memória** (UNESP), v. 5, p. 1-16, 2009.

ZANIRATO, S. H.; RIBEIRO, W. C. Patrimônio cultural: a percepção da natureza como um bem não renovável. *Rev. Bras. Hist.* [online]. 2006,

_____. Patrimônio cultural: a percepção da natureza como um bem não renovável. **Revista Brasileira de História**, n° 51. São Paulo, 2006, p. 251-262.

ANEXO I

Ficha de caracterização do CG

Roteiro para caracterização dos conselhos gestores

I

APRENDIZAGEM SOCIAL E SUA APLICAÇÃO NAS RELAÇÕES ENTRE CIÊNCIA E A GOVERNANÇA AMBIENTAL: 4 ESTUDOS DE CASO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Fase 1: Diagnóstico e mapeamento de atores e processos de gestão socioambiental

ROTEIRO PARA CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES

Apresentação do Roteiro

O presente roteiro foi elaborado para padronizar o levantamento de dados para caracterização dos Conselhos Gestores (CGs). Ele deve atuar como um guia para a leitura das normas legais, regimentos internos e atas de reuniões dos conselhos, devendo ser complementado através de observação participante.

Os itens cujas respostas não possam ser encontradas na leitura dos documentos citados deverão ser averiguados na próxima fase, com inserção de perguntas sobre eles nos questionários aplicados aos conselheiros e/ou secretaria executiva do conselho gestor.

Para questões que apresentem escolha múltipla, mais de uma resposta pode ser possível.

Caracterização Geral:

Caso estudado: () APA Litoral Norte
 () APA Litoral Centro
 () APA Embu Verde
 () APA Médio Tietê

Norma que institui a UC: _____ de ____/____/____

Norma que institui o CG: _____ de ____/____/____

Ano de início do funcionamento do CG: _____

Representante do CG: _____

E-mail: _____

Área de atuação do CG:

(Área geográfica estabelecida pela norma que institui a UC)

Municípios abrangidos pela UC: _____ municípios

O CG possui fundo administrativo vinculado? ☐ Sim ☐ Não

Se sim, qual? _____

O CG possui regimento interno implementado? ☐ Sim ☐ Não

Objetivos do CG:

(Conforme especificado no regimento interno ou documento equivalente.)

Atribuições do CG:

(Conforme especificado no regimento interno ou documento equivalente.)

Análise da operação do Conselho Gestor1. *Periodicidade das reuniões*

No regimento, é estabelecida periodicidade mínima das reuniões? ☐ Sim ☐ Não

Se sim, qual? _____

As reuniões ordinárias acontecem: ☐ mensalmente.
☐ bimestralmente.
☐ trimestralmente.
☐ semestralmente.
☐ somente quando necessário.
☐ Outra frequência: _____

2. *Convocação para as reuniões*

Antecedência mínima para convocação das reuniões: Ordinárias - _____ dias úteis.
 Extraordinárias - _____ dias úteis

Modo de convocação: ☐ Calendário pré estabelecido.
☐ Correio.
☐ Correio eletrônico (*E-mail*).
☐ Telefone.
☐ Convocação entregue em mãos.
☐ Outro _____

3. *Definição da pauta*

A pauta das reuniões: ☐ Segue calendário pré estabelecido.
☐ É definida durante a plenária da reunião anterior.
☐ É definida pelo presidente do conselho e enviada aos demais membros.
☐ É definida no início de cada reunião.
☐ Outros _____

A pauta das reuniões, se preestabelecida, é enviada no ato da convocação? ☐ Sim ☐ Não

Quanto à inserção de tópicos na pauta:

- ☐ Ocorrem somente durante a reunião anterior, sendo sugestão de membros do Conselho Gestor.
- ☐ Ocorrem somente durante a reunião anterior, pode ser sugerida por qualquer participante interessado.
- ☐ Pode ser enviada sugestão de inserção de tópico à secretaria executiva antes da convocatória, apenas por membros do conselho.
- ☐ Pode ser enviada sugestão de inserção de tópico à secretaria executiva antes da convocatória, por qualquer cidadão interessado.
- ☐ Pode ser realizada no início da reunião, por membro do conselho, desde que haja aprovação dos demais membros.

☐ Pode ser realizada no início da reunião, por membro do conselho, sem necessidade de aprovação pelos demais membros.

☐ Pode ser realizada no início da reunião, por qualquer participante, desde que haja aprovação dos demais membros.

☐ Pode ser realizada no início da reunião, por qualquer participante, sem necessidade de aprovação pelos demais membros.

4. Realização das reuniões

Há lista de presença para cada reunião? ☐ Sim ☐ Não

Há lista diferenciada para conselheiros e convidados? ☐ Sim ☐ Não

Quorum mínimo para realização da reunião: _____ membros do conselho.

A pauta do dia é apresentada ao início da reunião? ☐ Sim ☐ Não

A ordem de discussão dos tópicos da pauta é: ☐ preestabelecida.

☐ discutida ao início da reunião.

Segundo o regimento, a tomada de decisão deve ocorrer:

☐ através de consenso.

☐ através de maioria simples (metade + 1 dos presentes).

☐ através de maioria absoluta (metade + 1 dos número de membros).

Manifestações durante a reunião:

☐ podem ser realizadas apenas por membros do conselho e convidados/especialistas para a reunião.

☐ podem ser realizadas por qualquer participante, sem necessidade de inscrição prévia, bastando pedir o uso da palavra ao condutor da reunião.

☐ Outro _____

Análise da infraestrutura

O CG tem disponível para executar suas funções:

Espaço para trabalho e arquivamento? ☐ Sim ☐ Não

Página na internet? ☐ Sim ☐ Não

Telefone? ☐ Sim ☐ Não

E-mail? ☐ Sim ☐ Não

Computador? ☐ Sim ☐ Não

Impressora? ☐ Sim ☐ Não

Acesso à internet? ☐ Sim ☐ Não

Quanto ao arquivamento dos documentos:

Ficam arquivados: ☐ no órgão público competente / ☐ com o presidente.

Estão: ☐ em meio digital / ☐ impressos

Estão disponíveis para o público pela internet? ☐ Sim ☐ Não

☐ Não estão disponíveis mas podem ser enviados mediante solicitação.

Número de ausências possíveis por mandato: _____ máximo.

Representantes suplentes de cada setor:

Tabela 4: Órgãos representados no Conselho Gestor, instituições e indivíduos que os representam.

Setor representado	Instituição representante	Nome e contato do representante
Representantes de órgãos públicos		
Representantes da Sociedade Civil		

Existe alguma orientação sobre a convocação de suplente para reunião?

Prazo para convocação de suplente: _____

Análise da atuação do Conselho Gestor

Considerando o período de análise de janeiro/2009 a agosto/2011

1. *Elaboração do Plano de Manejo da Unidade de Conservação*

O Plano de Manejo da UC: ☐ não foi instituído.
☐ está em processo de implementação.
☐ foi instituído.

Se “em processo de implementação”:

- ☐ foram iniciados os trabalhos pra elaboração do Termo de Referência.
☐ o termo de referência está concluído mas ainda não foi iniciado o processo de elaboração do Plano de Manejo.
☐ o termo de referência está concluído mas e foi iniciado o processo de elaboração do Plano de Manejo.

2. *Programas e projetos desenvolvidos no âmbito do Conselho Gestor*

Total de programas realizados pelo CG: _____
 _____ programas finalizados.
 _____ programas em andamento.

Nome do Programa/Projeto: _____

Data de criação: ____/____/____

Duração do processo: ____ dias/semanas/meses/anos

☐ em andamento.

Objetivos do Programa/Projeto:

--

Instituições parceiras:

--

Resultados alcançados:

--

Produtos gerados

--

3. *Demais produtos desenvolvidos/confeccionados no âmbito do Conselho Gestor*

1. Produto: _____
Finalidade do produto: _____
2. Produto: _____
Finalidade do produto: _____
3. Produto: _____
Finalidade do produto: _____

4. *Eventos de capacitação realizados/apoiados/frequentados*

Nome do evento: _____

Data do evento: ____/____/____ Município onde foi realizado: _____

Objetivos do Evento:

--

Instituições organizadoras:

--

Público Alvo:

--

Evento aberto ao público em geral? () Sim () NãoNecessária inscrição prévia para o evento? () Sim () Não

Formas de divulgação do evento: () TV local () Email

() Rádio local () Convite oficial

() Cartazes/Faixas () _____

Requisitos para participação: _____ (se houver)

5. *Parcerias instituídas entre o CG e outras instituições*

Listagem de instituições parceiras do CG, além das que compõem o próprio Conselho.

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

6. *Participação em Conselhos, Comitês e outros Grupos de Trabalho fora da APA*

Listagem de conselhos, comitês, câmaras técnicas e grupos de trabalhos dos quais a APA faz parte

Instituição: _____

Faz parte da plenária da instituição: ☐ Sim ☐ Não ☐ Não se aplicaSe sim, participa como: ☐ membro titular ☐ membro suplenteFaz parte de Câmaras Técnicas da instituição: ☐ Sim ☐ Não ☐ Não se aplica

Se sim, qual(is): _____

Faz parte de Grupos de Trabalho da instituição: ☐ Sim ☐ Não ☐ Não se aplica

Se sim, qual(is): _____

7. *Atuação em processos de licenciamento, compensação ambiental, fiscalização e monitoramento*

Processo onde houve atuação: _____

Breve descrição do processo:

Forma de atuação do CG: ☐ Consultiva
☐ Deliberativa

ANEXO II

Guia de acompanhamento de reunião do CG

Guia de acompanhamento de reuniões

1

APRENDIZAGEM SOCIAL E SUA APLICAÇÃO NAS RELAÇÕES ENTRE CIÊNCIA E A GOVERNANÇA AMBIENTAL: 4 ESTUDOS DE CASO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Fase 1: Diagnóstico e mapeamento de atores e processos de gestão socioambiental

GUIA DE ACOMPANHAMENTO DE REUNIÕES

Apresentação do Roteiro

O presente guia foi elaborado para padronizar o levantamento de dados das reuniões dos Conselhos Gestores (CGs), Câmaras Técnicas (CTs) e Grupos de Trabalho (GTs) das APAs. O guia deve ser observado considerando as especificidades de cada estudo de caso e objetiva indicar os pontos-chaves que devem ser observados durante as reuniões, a fim de padronizar a coleta de dados e minimizar erros derivados das particularidades de cada pesquisador/observador. Os dados necessários para completar o guia podem ser obtidos tanto através da participação do pesquisador na reunião como da leitura da ATA gerada para cada reunião.

Como complemento às informações dos assuntos discutidos nas reuniões, foi elaborada uma tabela para conter as informações sobre ações evidenciadas nas reuniões e que possam ter proporcionado o desenvolvimento de um processo de aprendizagem social.

Para questões que apresentem escolha múltipla, mais de uma resposta pode ser possível.

Características Gerais da Reunião

Reunião () Ordinária/() Extraordinária número: _____

Caso estudado: () APA Litoral Norte Reunião de () Conselho Gestor
() APA Litoral Centro () Câmara Técnica
() APA Embu Verde () Grupo de Trabalho
() APA Médio Tietê () _____

Tipo de acompanhamento: () Leitura da ATA () Presença na reunião

Data: ____/____/____

Local: _____

Horário de Início: ____h____ / Horário de Término: ____h____

Número de presentes: _____ Houve quorum para deliberação? () Sim () Não

Foi gerada lista de presença? () Sim () Não

A lista discrimina conselheiros e convidados? () Sim () Não

Listagem dos presentes (pegar no conselho)

Tabela 1: Lista de participantes da reunião.

Titulares		Convidados	

Condução das reuniões

Disposição dos participantes: ☐ Círculo
 ☐ Semicírculo
 ☐ Fileiras
 ☐ Outros _____

A pauta da reunião foi enviada com antecedência aos participantes? ☐ Sim ☐ Não

A pauta foi apresentada no início da reunião? ☐ Sim ☐ Não

Como o responsável conduz a reunião?

- ☐ Rigorosamente, se atém aos assuntos em pauta, evitando que outros temas sejam discutidos.
☐ Se atém aos assuntos da pauta, mas é flexível, permitindo novas inclusões quando há tempo hábil.
☐ Não conduz seguindo a pauta ou uma organização pré-estabelecida, deixando os assuntos “fluírem”.

(Espaço para observações)

O tempo destinado à reunião foi conveniente, considerando os assuntos em discutidos e o tempo necessário para debater sobre cada assunto? ☐ Sim ☐ Não

Mecanismos de Comunicação e Participação

São utilizadas estratégias para que todos os representantes possam participar? (inscrição de falas, perguntas direcionadas) ☐ Sim ☐ Não

(Espaço para observações)

Pode-se evidenciar processos de tradução das informações para os demais atores? ☐ Sim ☐ Não

É possível identificar atores que, apesar de ter interesse nos assuntos discutidos, não manifestam sua opinião? ☐ Sim ☐ Não

(Espaço para observações)

Relações sociais evidenciadas:

O clima da reunião aparenta ser: ☐ Formal ☐ Informal

Há evidências de relações de confiança, legitimidade, transparência entre os membros do grupo?

☐ Sim ☐ Não

Há evidências de conflitos e divergências entre os atores?

☐ Sim ☐ Não

Se sim, como as divergências são direcionadas? (por mediadores, concordância das partes conflitantes...)

É possível observar a existência de espaços/poderes que limitam ou interferem a atuação do conselho?
(Qualquer interferência externa que limitasse o poder de decisão do conselho.) ☐ Sim ☐ Não

Os conselheiros comentam das reuniões e das discussões que promovem em suas instituições?

☐ Sim ☐ Não

Principais assuntos discutidos na reunião

Tabela 2: Assuntos discutidos na reunião

Assunto	Origem	Tema	Descrição	Iniciador	Discussão	Aspectos considerados		Encaminhamento	Resultado

Instruções para preenchimento da tabela:

Origem: Pauta; Inclusão dos participantes; Informes; Debate.

Tema: Foram elaboradas 6 categorias para os temas que podem aparecer nas reuniões. Abaixo, são apresentados alguns exemplos de assuntos dentro de cada categoria. Assuntos diferentes dos exemplificados podem se inseridos nas categorias pré definidas ou especificados no campo da tabela:

1. *Fiscalização:* assuntos relacionados à fiscalização na área de abrangência do APA ou outras atividades de fiscalização desenvolvidas pelo CG/CT/GT;
2. *Gestão Interna:* abrange assuntos relacionados ao funcionamento e operacionalização do CG/CT/GT. Exemplos: assuntos e debates sobre organização e funcionamento do conselho; papel e conduta dos conselheiros; criação de procedimento ou regra; esclarecimentos quanto à função do CG e papel dos conselheiros; debates sobre a conduta e desempenho dos conselheiros;
3. *Integração:* Abrange assuntos relacionados à articulação e cooperação entre o CG/instituições, questões operacionais e de planejamento; Repasse de informações; Repasse de documentos; Destaque para o processo de licenciamento conjunto; Articulação com outras instâncias; Força vinculante de suas decisões;
4. *Planejamento:* discussão que envolve o planejamento, as etapas que antecedem as ações ou a implementação de planos, programas e projetos.
5. *Programas:* deliberações que afetam o contexto externo do conselho, ou seja, programas e decisões que buscam orientar e disciplinar os processos externos: Processo de licenciamento; Termo de ajustamento de conduta com empreendedores; Atividades educativas e de conscientização.
6. *Recursos financeiros:* abrange assuntos relacionados à verba necessária/disponível à operacionalização do CG. Exemplos: viabilização do repasse dos recursos oficiais; soluções provisórias que os conselheiros encontraram para realizar suas atividades, como, por exemplo, fonte alternativa de verba, doação de material, venda de produtos para arrecadação de recursos financeiros, entre outros;
7. *Outros – especificar:*

Descrição: Especificar assunto dentro do tema.

Iniciador: Nome e instituição da pessoa que introduziu o tema na reunião, ou do CT/GT que as encaminhou para a reunião do CG.

Discussão: Houve uma discussão em torno do assunto?

Se sim, descrever como ocorreu a discussão, considerando aspectos como desacordos, mudanças de posições, explicações, votos a favor e contrários.

Aspectos considerados nas discussões:

Coluna da esquerda – preencher com uma ou mais opções:

1. *Conhecimento de técnicos e científicos* – informações obtidas de pesquisas realizadas órgãos de pesquisa reconhecidos;
2. *Conhecimentos tradicionais* – informações fornecidas por comunidades locais e comunidades tradicionais residentes na área de abrangência da

APA:

3. *Dados científicos secundários apresentados por representantes de órgão executivo do poder público e/ou representantes de ONGs.*

Coluna da direita: preencher com uma das opções sobre o posicionamento dos participantes em relação aos dados apresentados:

1. *Questionam e não concordam com os dados e informações apresentados*
2. *Questionam mas concordam com os dados e informações apresentados*
3. *Não questionam ou se manifestam - durante as discussões*

Encaminhamento: Descrição do encaminhamento final.

Exemplos de encaminhamentos: Forma-se um grupo para discutir melhor a questão; Escreve-se uma moção de apoio; Aprova-se uma regra para a APA; Processo não foi encaminhado por orientação hierárquica; etc

Considerar na descrição, se possível, como as informações apresentadas subsidiaram a tomada de decisão?

Resultado: Aceito, Conflito/Aceito, Negado, Conflito/Negado, Alterado/Aceito, Alterado/Negado.

A ATA da reunião foi elaborada:

- ☐ De maneira resumida, sem registro das discussões e propostas divergentes, sendo registrados apenas os resultados da discussão dos temas.
- ☐ De maneira a reproduzir as discussões e propostas divergentes que apareceram para cada assunto debatido na reunião, além dos resultados de cada discussão.

O registro do que é informe e do que são deliberações do próprio conselho fica evidente na ATA?

☐ Sim ☐ Não

Algum assunto discutido já havia sido abordado em reunião anterior?

☐ Sim ☐ Não

Se sim, o assunto a discussão:

- ☐ Foi retomada de onde parou em reunião anterior.
- ☐ Foi apresentado como da primeira vez, sendo necessário rediscutir o que já havia sido discutido em reunião anterior.

ANEXO III

Questionário aplicado aos membros do CG

ANÁLISE DOS FATORES QUE INTERFEREM NA APRENDIZAGEM SOCIAL E NA DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO GESTOR

Prezado Conselheiro,

Quando um grupo de pessoas se reúne para discutir a gestão de um bem comum, elas aprendem a conviver, dialogar e tomar decisões de forma conjunta. Essa é a principal característica da Aprendizagem Social, que faz com que os processos de gestão participativa sejam aprimorados e os grupos gestores fortalecidos.

A fim de entender como os processos de aprendizagem acontecem em grupos gestores brasileiros e como eles podem ser estimulados através de uma maior aproximação dos conselhos e das universidades e centros de pesquisa, estamos desenvolvendo o projeto *"Aprendizagem Social e sua Aplicação nas Relações entre Ciência e Governança Ambiental: Quatro Estudos de Caso no Estado de São Paulo"*.

O presente questionário integra o projeto e será aplicado nos quatro conselhos estudados com o objetivo de: 1) levantar informações sobre a dinâmica de operação do Conselho Gestor, com foco em fatores que podem favorecer a Aprendizagem Social; e 2) entender como está e qual deve ser o papel das universidades e centros de pesquisas no processo de gestão.

Ele deve ser respondido individualmente e não é necessário identificar-se. Pedimos apenas que informe o nome da instituição à qual o senhor(a) pertence para que possamos saber quais instituições que participam do Conselho responderam ao questionário, a fim de evitar repetições.

Em caso de dúvidas no preenchimento de qualquer questão, fique a vontade para entrar em contato com o grupo de pesquisa através das informações de contato apresentadas abaixo.

Desde já agradecemos a colaboração,

Grupo de Pesquisa Governança Ambiental

Universidade de São Paulo

govamb@gmail.com

Rua do Anfiteatro 181- Colmeias - Favo 14 - Cidade Universitária - São Paulo - SP.

CEP: 05508-900 – Telefone: (11) 3091-3330

1 DADOS DO CONSELHEIRO

Assinalar as alternativas com X ou preencher os espaços em branco.

1. Instituição: _____	
2. Tempo de trabalho na instituição: _____ anos	3. Grau de Escolaridade: _____

4. Participa em outros Conselhos Gestores: [] Sim; [] Não.

4.1. Se sim, quais e há quanto tempo? _____

5. O que levou você a participar deste Conselho? _____

6. Em sua opinião, o que caracteriza um bom conselho? _____

2 FATORES QUE INTERFEREM NO PROCESSO DE APRENDIZAGEM SOCIAL

2.1 REPRESENTATIVIDADE, ENVOLVIMENTO e MOTIVAÇÃO DOS CONSELHEIROS E CONHECIMENTO DAS LIDERANÇAS E FACILITADORES

7. Qual é, para você, o principal motivo de criação dessa APA? _____

Quem deve participar das seguintes atividades no Conselho Gestor da APA? Indique a instituição ou assinale com um X.

Atividades	Instituição do conselho (especificar qual)	Gestor	Todos	Não sei responder
8. Divulgar informações sobre a APA e seu processo de gestão participativo, convidando a sociedade a se integrar à gestão.				
9. Propor assuntos para serem discutidos nas reuniões.				
10. Divulgar ações do conselho.				
11. Colaborar para a elaboração e a implementação de políticas de proteção ao meio ambiente.				
12. Apresentar informações para subsidiar as discussões.				
13. Discutir o licenciamento de obras que ocorrem na região.				
14. Levantar demandas para elaboração de pesquisas na região.				
15. Ordenar as atividades de mineração exercidas na região.				
16. Ordenar as atividades agrícolas exercidas na região.				
17. Ordenar as atividades de aquicultura e de pesca exercidas na região.				
18. Ordenar as atividades industriais exercidas na região.				
19. Ordenar as atividades turísticas exercidas na região.				
20. Acompanhar a aplicação de recursos financeiros destinados à APA.				
21. Outros: _____				

22. Na sua opinião, qual deve ser o papel das universidades e dos institutos de pesquisa dentro do Conselho Gestor? _____

23. Como é a relação de proximidade das universidades e dos institutos de pesquisa com o Conselho Gestor?

[] Ótima; [] Boa; [] Regular; [] Insuficiente; [] Não sei.

23.1. O que eles têm feito para contribuir com a gestão? _____

23.2. O que poderia melhorado? _____

Considerando os representantes que participam do Conselho:

24. Os representantes mais ativos [] favorecem ou [] inibem a participação dos demais membros?

Assinale Sim (S), Não (N) ou "Não sei responder" (NR) para as questões abaixo:

	S	N	NR
25. Você considera que todos os representantes membros do conselho são <u>imprescindíveis</u> para a gestão?			
25.1. Porque? _____			

26. Há alguma instituição que não compõe o Conselho e deveria estar presente?			
26.1. Se sim, qual(is)? _____			

27. Os conselheiros, no geral, são flexíveis para mudar suas posições?			
28. Você, no geral, é flexível para mudar sua posição acerca de um problema após as discussões nas reuniões do Conselho?			

29. Quais são os representantes das instituições mais próximas de você no que diz respeito aos pontos de vista e às trocas de informações?

Nome: _____ Nome: _____

Nome: _____ Nome: _____

Nome: _____ Nome: _____

30. Com quais pessoas e/ou instituições, que não participam do Conselho, você costuma discutir a gestão da APA? (Cite quantas desejar.)

31. Como as discussões realizadas dentro do Conselho são divulgadas em sua instituição?

[] Não há divulgação

[] Reuniões

[] Informativos impressos

[] Listas de e-mail

[] Conversas informais

[] Outros _____

32. Como você avalia sua participação no processo de tomada de decisão das reuniões do Conselho?

☐ Muito satisfatória; ☐ Satisfatória; ☐ Insatisfatória.

32.1. Por quê? _____

Marcar uma das opções: Muito Satisfatória (MS), Satisfatória (S), ou Insatisfatória (I)

Como você avalia a atuação do Conselho considerando os seguintes fatores:	MS	S	I
33. Envolvimento dos participantes do Conselho nas discussões.			
34. Inserção das ações do conselho no dia a dia da sociedade.			
35. Identificação das prioridades para a gestão da região.			
36. Interação com outros Conselhos e Fóruns participativos.			
37. Despertar o interesse da comunidade para as questões ambientais da região.			
38. Participação em discussões sobre obras de grande impacto ambiental da região.			
39. Disseminação de informações sobre a APA e as ações do Conselho.			
40. Influência do conselho gestor na atuação de órgãos gestores municipais, estaduais ou federais.			

2.2 ARRANJO POLÍTICO INSTITUCIONAL, DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO DO CONSELHO E

SUBSÍDIOS À PARTICIPAÇÃO

A dinâmica de funcionamento do Conselho Gestor é adequada aos desafios colocados? Responder a esta pergunta considerando os fatores que são apresentados a seguir.

A) Meios de comunicação utilizados:

41. Quais os instrumentos de comunicação mais utilizados na dinâmica do Conselho? (Marque um X.)

☐ Conversas informais;	☐ Telefone;	☐ Jornal impresso;
☐ Revista impressa;	☐ Boletim impresso;	☐ Lista de e-mails dos participantes;
☐ Site;	☐ Boletim eletrônico;	☐ Programas de rádio;
☐ Outros _____		

41.1. Os instrumentos utilizados são eficientes para comunicação no Conselho.

☐ Sim; ☐ Não; ☐ Não sei responder.

B) Realização das reuniões e divulgação das informações relacionadas ao processo de gestão:

Assinale Sim [S]; Não [N] ou "Não sei responder" [NR]

	S	N	NR
42. A frequência das reuniões é adequada?			
42.1. Se não, por que? _____			
43. Os assuntos que compõem a pauta são baseados em prioridades identificadas e elencadas conjuntamente pelo Conselho?			
44. Existem instituições que tem maior poder de influenciar na escolha dos assuntos prioritários nas reuniões do Conselho?			
45. Quando há divergência de opinião, são buscadas novas informações para continuar a discussão?			

46. Existem acordos oficialmente instituídos em documentos do CG que garantam uma boa convivência entre os representantes nas reuniões?			
46.1: Se sim: [] Facilitam os encaminhamentos. [] Prejudicam a participação de alguns conselheiros?			
46.2. Se não, são necessários?			
47. Os documentos elaborados pelo Conselho são elaborados com linguagem de fácil compreensão e acessível a todos?			

Quanto os seguintes fatores interferem em sua presença nas reuniões do Conselho:

	Muito	Médio	Pouco	Nada
48. Local das reuniões distante de local de trabalho/moradia.				
49. Horário das reuniões incompatível com outras atividades.				
50. Tempo para ir à todas as reuniões.				
51. Disponibilidade de recurso para participar de todas as reuniões.				
52. Interesse nos assuntos em pauta.				
53. Outros: _____ _____				

C) As informações utilizadas durante as discussões no Conselho Gestor:

Assinale Sim (S), Não (N) ou Não sei responder (NR) para as questões abaixo:

	S	N	NR
54. O conhecimento local é considerado na tomada de decisões?			
55. As informações das universidades e instituições de pesquisa são consideradas mais importantes que as demais informações para a tomada de decisão? 55.1. Porque? _____ _____ _____			
56. O conselho realiza visitas a campo para levantar informações (demandas, prioridades, opiniões) sobre a realidade local e levar para a discussão?			
56.1. Se sim, as informações são apresentadas a todos os membros do conselho e consideradas na tomada de decisão?			
57. As decisões do Conselho são colocadas em prática pelo órgão estadual de meio ambiente?			

D) A estrutura interna do Conselho Gestor:

Considere os grupos de trabalho e as câmaras técnicas/temáticas criados no Conselho:

58. Eles possibilitam que assuntos sejam discutidos de maneira mais profunda?

[] Sim; [] Não; [] Não sei responder.

58.1. Se sim, por que? (Marque X):

- [] menor número de pessoas dentro desses grupos;
 [] menor número de temas discutidos em cada grupo;
 [] maior convergência de interesses dentro desses grupos;
 [] maior disponibilidade de tempo para discutir.

59. De que forma as discussões realizadas nos grupos menores são apresentadas no Conselho?

- ☐ São rediscutidas desde o início no Conselho;
- ☐ O resultado ou encaminhamento da discussão é apresentado ao Conselho, que delibera sobre ele;
- ☐ São apresentados os principais pontos levantados no grupo e o resultado/encaminhamento final é elaborado na reunião do Conselho;
- ☐ Outras: _____
- ☐ Outras: _____

60. Utilize o espaço abaixo, para completar qualquer resposta ou fazer comentários que julgar pertinente.

Obrigada pela colaboração!